Redogörelse
2016/17:JO1

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse

Omslag Anders Jansson
ISSN 0282-0560
Tryck: Elanders, Vällingby 2016

Innehåll

Skrivelse till riksdagen 12

1. Organisation 12
2. Verksamheten 13
3. Justitieombudsmännens övergripande redovisning av sina iakttagelser inom respektive ansvarsområde 14
4. JO:s Opcat-verksamhet 37
5. Internationellt samarbete 39
6. Sammanställning över bilagor 41

Arbetsmarknad

Kritik mot Arbetsförmedlingen som bl.a. brustit i sin kommunicerings- och motiveringsskyldighet i ett ärende om återkallelse av en anvisning till en arbetsmarknadsutbildning (2901-2015) 42

Domstolar

Allmänna domstolar

Underlåtenhet att komplettera utredningen i ett vårdnadsmål med uppgifter som framkommit efter huvudförhandlingen m.m. (5504-2014) 49

Långsam handläggning av ett mål om vårdnad om barn m.m. och bristfällig utformning av ett beslut om vilandeförklaring (6730-2014) 56

Bristfällig utformning av domskälen i en brottmålsdom (380-2015) 64

Bristfällig utformning av domskälen i en brottmålsdom (381-2015) 66

Utformningen av en brottmålsdom (3005-2015) 69

Tingsrätternas fördelning av ungdomsbrottmål (6615-2015, 282-2016) 71

Förvaltningsdomstolar

Underlåtenhet att pröva en invändning om jäv hos beslutsmyndigheten (695-2014) 87

Långsam handläggning av ett mål enligt namnlagen (39-2015) 90

Försvaret

Kritik mot Försvarsmakten för det sätt som en övning har genomförts på m.m. (5822-2014) 93

Hälso- och sjukvård

Ett landsting har lämnat missvisande information till allmänheten om möjligheten att betala patientavgifter med kontanter (4956-2014) 102

När en patient begär att få göra en ljudinspelning av ett samtal med en läkare bör utgångspunkten vara att det ska vara tillåtet när patienten själv deltar i samtalet (5043-2014) 107

En patient som gavs öppen rättspsykiatrisk vård lämnade ett urinprov som var positivt vid ett snabbtest. Fråga bl.a. om huruvida hans rörelsefrihet inskränktes i samband med inläggning och vistelse vid psykiatrisk klinik i avvaktan på verifieringen av testresultatet (5705-2014)..... 110

Beslut i två fall som rör att sjukhus har underlåtit att fatta beslut enligt 24 § LVM om att hindra en patient som tvångsvårdades enligt LVM från att lämna sjukhuset (5720-2014, 6667-2014)..... 125

En tjänsteman vid en rättspsykiatrisk klinik kritiseras för bemötandet vid ett telefonsamtal med en enskild. Genom sitt agerande bröt tjänstemannen mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen (678-2015) 139

Ett sjukhus har dröjt med att vidarebefordra handlingar som förvaltningsrätten faxat till en patient som vårdades på sjukhuset med stöd av LPT (3112-2015)..... 142

Hälsoskydd

Se *Miljö- och hälsoskydd*

Kriminalvård

Brister i Kriminalvårdens brottsofferslussar (1420-2014) 145

Dröjsmål med transporten av en häktad person till häkte (3315-2014) 159

Långsam handläggning i en anstalt av ett ärende om omhändertagna tillhörigheter (5899-2014) 167

Kritik mot Kriminalvården för att ha använt myndighetens säkerhetsenheter till anstaltsplacering av intagna som inte omfattas av 2 kap. 4 § fängelselagen (6384-2014)..... 174

Kriminalvården har brustit i dokumentationen av en muntlig s.k. orosanmälan (6591-2014)..... 183

Kritik mot en anstalt för brister i dokumentation av frågor kring s.k. ankomstsamtal, bristande information om besök och otillräcklig möjlighet för intagna att genomföra bevakade besök (6877-2014) 191

Uttalanden om möjligheten för intagna i häkte och anstalt att betrakta sin omgivning genom fönstren i bostadsrummen (7173-2014) 198

Intagna i häkte har nekats att ringa s.k. ankomstsamtal (62-2015 och 63-2015)..... 213

Intagna i anstalt har inte erbjudits utomhusvistelse i samband med avskildhetsplacering (282-2015)..... 218

En anstalt har kontaktat socialtjänsten trots att den intagne återkallat sitt samtycke till sådan kontakt (670-2015) 224

En anstalt har agerat utanför sitt uppdrag vid samverkan med Kronofogdemyndigheten (987-2015) 230

En anstalt har hanterat pepparsprejer på ett bristfälligt sätt (1096-2015) 237

Brister i samband med placering av intagna i avskildhet (1510-2015) 247

Brister i utformningen av Kriminalvårdens beslut om omprövning av placeringen av intagna på säkerhetsavdelning (3021-2015)..... 260

En manlig vårdare i ett häkte har utan lagstöd kroppsvisiterat en kvinnlig intagen (3844-2015) 273

Kriminalvårdens möjligheter att genomföra ytliga kroppsbesiktningar av besökare till intagna (5186-2015) 277

Tre anstalter har vidtagit åtgärder som saknar lagstöd med postförsändelser till intagna (5255-2015)..... 280

Allvarlig kritik mot Kriminalvården för att inte ha utformat rutiner för kontroll av att grunden för ett frihetsberövande består (6050-2015) 286

Brister i en anstalts handläggning av ett ärende om uppskjuten villkorlig frigivning (6923-2015) 294

Kronofogden

Felaktig utbetalning till en målsägande och dröjsmål med återbetalningen till den tilltalade (3029-2015)..... 301

Miljö- och hälsoskydd

En miljönämnd skulle ha underrättat fastighetsägaren inför ett besök på fastigheten (2545-2015)..... 307

En kommunal nämnds begäran om uppgifter från en enskild till styrkande av vissa uttalanden som denne gjort ansågs strida mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen (6018-2015) 308

Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

Uttalanden i frågan om säkerhetskopior av ett e-postkonto borde ha bevarats under den tid en rättslig prövning av frågan om handlingsutlämnande pågick (434-2015) 312

Kritik mot en tjänsteman i Kriminalvården för att inte genast ha påbörjat ett utlämnande av allmänna handlingar (3725-2015) 316

En anstalt har handlagt en begäran om kopior av allmänna handlingar långsamt. Uttalanden om möjligheten för Kriminalvården att sekretessbelägga uppgifter i myndighetens beslut (5158-2015) 321

Socialtjänstens möjligheter att skicka sekretessbelagda uppgifter per e-post (1376-2013) 333

Socialtjänsten gjorde videoinspelningar inom ramen för en beviljad insats. Frågor om inspelningarnas rättsliga status och om möjligheten att gallra materialet (7041-2013) 340

Handlingar som innehöll sekretesskänsliga uppgifter publicerades på en kommuns webbplats. Den maskning av uppgifter som hade gjorts var inte gjord med tillräcklig omsorg (4768-2014) 347

Överförmyndaren får inte överlåta till kommunens ombud att besvara en begäran om utlämnande av allmänna handlingar m.m. (4634-2015) 351

Plan- och byggområdet

Tillämpningen av 9 kap. 27 § plan- och bygglagen i ett återförvisat bygglovsärende (2641-2014) 354

Uttalanden i ett e-postmeddelande i strid mot 1 kap. 9 § regeringsformen (4398-2014) 357

Polis, åklagare och tull

Kritik mot en polisman bl.a. för att han i ett inlägg på polisens konto på Facebook har lämnat alltför detaljerad information om ett ingripande mot en enskild (4626-2014) 360

Uttalanden om ett inlägg på polisens konto på Facebook, där en polisman bl.a. gett uttryck för sina personliga åsikter och reflektioner (300-2015) 367

Kritik mot en närpolischef för att han lämnat sekretessbelagda uppgifter om att en person var misstänkt för brott till en utbildningsförvaltning och en skola (6290-2014) 373

Uttalanden om förvarstider i ärenden om handräckning enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall (6293-2014) 378

Uttalanden om förutsättningarna för att göra en husrannsakan i en bostad på grund av misstanke om eget bruk av narkotika (971-2015) 383

Anmälan mot dåvarande Polismyndigheten i Dalarnas län för att en sekretessmarkerad uppgift om målsägandens namn togs in i förundersökningsprotokollet (1136-2015) 387

Om en misstänkt har en försvarare som har rätt att närvara vid förhör ska polisen alltid underrätta försvararen om att förhör ska hållas (2470-2015) 393

Uttalanden om bl.a. rätten till försvarare vid förhör med en misstänkt som är under 18 år (2502-2015) 400

Uttalanden om bl.a. rätten till tillgång till försvarare vid förhör om misstankar om allvarlig brottslighet (2943-2015) 414

Kritik mot dels polisen för dröjsmål med att anmäla ett gripande av en 15-åring till åklagare, dels två åklagare för att 15-åringen anhölls och att anhållandet inte hävdes tidigare än som skedde (6383-2014) 427

Kritik mot en f.d. åklagare för att känsliga uppgifter från en mobiltelefontömning delgavs den misstänkte trots att de saknade betydelse för brottsutredningen (6673-2014) 439

Kritik mot en åklagare för att en häktad person inte har beviljats lättnader i restriktioner avseende besök och brevförsändelser i större omfattning än vad som skett (679-2015) 447

Granskning av hur beslut att meddela kontaktförbud motiverats (2771-2015) 459

Beslut som rör polisens handläggning av utlänningsärenden redovisas under rubriken Utlänningsärenden.

Sekretess

Se *Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet*

Socialförsäkring

Fråga om hur Försäkringskassans prövning bör göras när begärda kompletterande handlingar ges in efter att en ansökan har avvisats på grund av ett ofullständigt underlag (2962-2014) 470

Försäkringskassan har i ett stort antal fall inte fattat beslut om ersättning för vård utomlands inom den lagstadgade tiden (3950-2014) 476

Försäkringskassan har avslagit en ansökan om aktivitetsersättning utan föregående kommunicering av uppgifter från en försäkringsmedicinsk rådgivare (4649-2014) 479

Socialtjänst

Socialtjänstlagen

Fråga om socialnämndens skyldighet att utreda gifta ensamkommande barns behov av skydd eller stöd (394-2016, 476-2016, 692-2016) 484

Fråga om socialnämnden kan ställa krav på urinprov som villkor för ekonomiskt bistånd (749-2015) 497

Fråga om en socialnämnd har kunnat besluta om obligatoriska urinprov på ett s.k. stödboende (6442-2014) 500

Fråga om lämpligheten i att nämndens handläggare under en s.k. barnavårdsutredning samtalar med barn i skolan (4225-2014) 506

Fråga bl.a. om socialnämndens handläggare inom ramen för en s.k. barnavårdsutredning har haft rätt att besöka barnets förskola för att observera barnet utan vårdnadshavarnas samtycke (6547-2014) 514

Fråga om socialnämndens rätt att samtala med barn utan vårdnadshavarnas samtycke under en s.k. förhandsbedömning (3891-2014) 519

Inom ramen för en vårdnadsutredning skulle barnet höras. Fråga om handläggaren kunde neka barnet att göra en ljudinspelning av samtalet (2595-2015) 523

En s.k. familjehemsutredning har ansetts ha sådana brister att den inte borde ha legat till grund för en bedömning av familjehemmets lämplighet. Fråga även om nämnden hade brustit i att uppmärksamma och utreda barnets situation i familjehemmet (3081-2013) 527

Lagen om särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

Kritik mot en tjänsteman inom socialtjänsten för att han verkställde en dom om vård enligt LVU trots att domen inte fick verkställas innan den hade vunnit laga kraft (3864-2013) 536

En 17-årig pojke placerades på en låsbar enhet vid ett särskilt ungdomshem; fråga om hemmets skyldighet att före placeringen klarlägga om pojken var omhändertagen på någon sådan grund som anges i 3 § LVU (228-2013) 543

Fråga om en socialnämnd kunde besluta om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU innefattande krav på drogtest (38-2015) 548

En yngling, som vårdades vid ett särskilt ungdomshem, hade avskilts efter ett ”upplopp”. Avskiljningen borde ha avbrutits tidigare än vad som blev fallet (714-2014) 552

En 17-årig pojke med hemvist i Rumänien vårdades med stöd av LVU; fråga om förutsättningarna för att begära handräckning enligt 43 § LVU för att föra pojken till Arlanda för vidare transport till Rumänien (229-2013) 558

En vårdnadshavare motsatte sig en reglering av umgänget med hennes barn som vårdades med stöd av LVU. Socialförvaltningen har inte haft rätt att begränsa umgänget utan att det först hade fattats ett beslut enligt 14 § LVU (6223-2013) 564

Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)

Fråga om ett LVM-hem hade varit för passivt när det gällde att förhindra intagna att olovligen lämna hemmet (7163-2014) 571

I ett ärende om omedelbart omhändertagande med stöd av LVM har nämnden inte gjort en tillräckligt kritisk prövning av om ett samtycke till vård var realistiskt (4157-2013) 577

Stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)

En kommun har inte ansetts behörig att genomföra en lex Sarah-utredning avseende ett assistansbolag eller att förelägga bolaget att inkomma med en handlingsplan (1972-2014)..... 583

Kommuner saknar möjlighet att fatta interimistiska beslut i LSS-ärenden (6900-2014) 590

Frågor om en god mans möjligheter att genom fullmakt låta någon annan företräda huvudmannen (6948-2014)..... 596

Tryckfrihet

Se *Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet*

Tull

Se *Polis, åklagare och tull*

Utbildning och forskning

För korta svarstider för skolhuvudmannen i ett anmälningsärende hos Skolinspektionen (6786-2013) 601

Gymnasieskolor har agerat i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen när de nekat ett politiskt ungdomsförbund tillträde till skolorna. Även generella uttalanden om politiska partiers medverkan i skolans samhällsinformation (5001-2014)..... 610

En rektor har agerat i strid med förbudet mot spridningshinder i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen genom att inte tillåta en elev att dela ut flygblad på skolan och genom att uttala att han skulle förhandsgranska information som elever ville dela ut (5069-2015) 615

Utlänningsärenden

Uttalanden om Polismyndighetens möjligheter att vidta tvångsåtgärder vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut enligt 12 kap. 14 § utlänningslagen (836-2015)..... 619

Uttalanden om Polismyndighetens möjlighet att genomföra besök med en förvarstagen på hans hemlandsambassad (2488-2014) 626

Uttalanden om Polismyndighetens möjlighet att tillgripa våld för att genomföra ett besök med en förvarstagen på hans hemlandsambassad (1548-2015)..... 633

Kritik mot Migrationsverket för att ha tagit ställning till en asylsökandes ålder innan det slutliga beslutet i ärendet fattades (539-2015) 643

Uppföljning av bl.a. Migrationsverkets långa handläggningstider i tillståndsärenden (2132-2015) 646

Åklagare

Se *Polis, åklagare och tull*

Överförmyndare

En överförmyndarnämnd fick inte beordra en förvaltare att utföra en viss åtgärd inom ramen för förvaltaruppdraget (4295-2015) 653

Övriga kommunala ärenden

Kritik mot en kommunstyrelse och dess ordförande för att man avbokade en musikgrupp från en ungdomsfestival i strid med regeringsformen (4602-2014 m.fl.)..... 661

Kritik mot en kulturnämnd för att uthyrningen av ett biblioteks hörsal hanterats på ett sätt som står i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen (5221-2014)..... 671

Kritik mot en valnämnd för brister vid genomförandet av de allmänna valen 2014 (5245-2014) 677

Bilagor

Bilaga 1. Ärendestatistiken 2015/16 681
Bilaga 2. Besvarande av remisser i lagstiftningsärenden m.m. 688
Bilaga 3. Framställningar, överlämnanden, åtal och disciplinanmälningar m.m. 690
Bilaga 4. Inspektioner, myndighetsbesök, konferenser och seminarier m.m. 691
Bilaga 5. Internationellt samarbete 696
Bilaga 6. Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän 699
Bilaga 7. Arbetsordning för Riksdagens ombudsmän 706
Bilaga 8. Personalorganisation 713
Bilaga 9. Sakregister 714

Till riksdagen

Riksdagens ombudsmän överlämnar härmed enligt 11 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (fortsättningsvis benämnd instruktionen) sin ämbetsberättelse för tiden den 1 juli 2015–30 juni 2016.

1 Organisation m.m.

1.1 Val och entledigande

Riksdagen biföll den 3 september 2015 en framställan från *justitieombudsmannen Lilian Wiklund* om att bli entledigad från sitt uppdrag från och med den 1 februari 2016.

Riksdagen omvalde den 11 november 2015 *Hans Ragnemalm* till ställföreträdande ombudsman för två år från den 15 november 2015.

Riksdagen valde den 27 januari 2016 kammarrättspresidenten *Stefan Holgersson* till justitieombudsman fr.o.m. den 1 april 2016 till dess nytt val har genomförts under fjärde året därefter.

Riksdagen biföll den 27 april 2016 en framställan från *chefsjustitieombudsmannen Elisabet Fura* om att bli entledigad från sitt uppdrag fr.o.m. den 1 augusti 2016. Samma dag valde riksdagen *Lilian Wiklund* att vara ställföreträdande justitieombudsman för två år från den 1 maj 2016 och omvalde *Cecilia Nordenfelt* till ställföreträdande justitieombudsman för två år från den 1 juni 2016.

Riksdagen valde den 9 juni 2016 justitierådet *Elisabeth Rynning* till chefsjustitieombudsman för tiden fr.o.m. den 5 september 2016 till dess nytt val har genomförts under fjärde året därefter.

1.2 De ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring

Ställföreträdande justitieombudsmannen Hans Ragnemalm tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 13–17 juli och 21–25 september 2015 samt den 15–26 februari, 14–25 mars och 29 mars–1 april 2016.

Ställföreträdande justitieombudsmannen Cecilia Nordenfelt tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 3–7 augusti, 16–20 november och 3–4 december 2015 samt den 1–12 februari och 29 februari–11 mars 2016.

1.3 Ändringar i instruktionen och i arbetsordningen

Instruktionen har inte ändrats under verksamhetsåret.

Arbetsordningen har ändrats per den 1 april 2016. Ändringen föranleddes av att en ny ombudsman tillträtt.

Instruktionen och arbetsordningen i lydelse per den 30 juni 2016 framgår av bilaga 6 respektive 7.

2 Verksamheten

2.1 Särskilda händelser

JO har inte längre tillgång till riksdagens intranät. JO har därför utvecklat ett eget intranät som togs i drift under året.

I slutet av året startade JO ett Twitterkonto på prov, där webbpublicerade beslut och pressmeddelanden twittras ut.

JO arbetar sedan några år tillbaka i stor utsträckning digitalt. För att bevara elektroniska handlingar för framtiden behöver JO investera i ett elektroniskt arkiv. Under året har en förstudie inför anskaffande av ett sådant arkiv påbörjats.

JO har under året tagit emot en notarie för sex månaders tjänstgöring. Tjänstgöringen hos JO ingår som en del i den notarietjänstgöring som anordnas av Domstolsverket.

Under verksamhetsåret har *JO Lilian Wiklund* avsagt sig sitt uppdrag och *Stefan Holgersson* tillträtt som ny justitieombudsman. Även *chefsJO Elisabet Fura* har avsagt sig sitt uppdrag per den 1 augusti 2016.

Det kan också noteras att riksdagen genom valet av *Lilian Wiklund* till ställföreträdande justitieombudsman utökat antalet ställföreträdande ombudsmän till tre. *Stf JO Hans Ragnemalm* avled dock kort efter verksamhetsårets utgång.

2.2 Ärendestatistiken i sammandrag

Ingående balans		996
Nya ärenden		
Klagomål och andra framställningar från enskilda	7 809	
Initiativärenden på grund av uppgifter i massmedia m.m.	28	
Inspektioner	48	
Remisser och andra skrivelser från myndigheter	155	
		8 040
Summa balanserade och nya ärenden		**9 036**
Avslutade ärenden		
Klagomål och andra framställningar från enskilda	7 860	
Initiativärenden på grund av uppgifter i massmedia m.m.	36	
Inspektioner	48	
Remisser och andra skrivelser från myndigheter	159	
		8 103
Utgående balans		**933**

Under perioden nyregistrerades 8 040 ärenden, en relativt kraftig ökning med 682 (9,27 procent) i förhållande till verksamhetsåret 2014/15. Antalet klagomålsärenden uppgick till 7 809, vilket är en ökning med 666 (9,32 procent) från 2014/15. Antalet nya inspektions- eller andra initiativärenden minskade från 78 till 76, varav Opcat-enheten svarade för 16. I JO:s sedvanliga verksamhet var antalet inspektioner som avslutats med protokoll 32, vilket innebär en ökning med 7 jämfört med föregående år. 155 ärenden föranleddes av remisser

som huvudsakligen kom från Regeringskansliet. Det innebär en ökning med 18.

Prövningen av klagomålsärendena tar huvuddelen av JO:s handläggningsresurser i anspråk. Antalet inspektioner och övriga granskningar på JO:s eget initiativ ligger på samma nivå som föregående år men är alltjämt färre än vad JO anser önskvärt. Här bör tilläggas att JO för några år sedan skärpte kraven på vad som ska anses utgöra ett klagomål. Några hundratal skrifter som tidigare skulle ha registrerats som klagomål hanteras nu i stället i administrativ ordning.

Antalet avslutade ärenden uppgick till 8 103, vilket innebär en ökning med 861 (11,89 procent) från föregående års nivå. Av de avslutade ärendena var 7 860 klagomålsärenden, 84 inspektions- eller andra initiativärenden samt 159 lagstiftningsremissärenden.

De oavslutade ärendena i balans var vid verksamhetsårets slut 933. Det innebär att balansen under året minskade med 63 ärenden (6,33 procent).

Ärendestatistiken redovisas mer utförligt i bilaga 1.

En utförlig redovisning av inspektionsverksamheten finns i bilaga 4.

3 Justitieombudsmännens övergripande redovisning av sina iakttagelser inom respektive ansvarsområde

3.1 JO Lars Lindström (ansvarsområde 1)

Inledning

Till ansvarsområde 1 hör domstolarna, Kronofogdemyndigheten, plan- och byggområdet, lantmäteriväsendet, miljö- och hälsoskydd, Skatteverket, överförmyndarna och kommunikationsområdet. Under verksamhetsåret kom det in 1 754 klagomålsärenden, vilket är en ökning med 67 ärenden (10,5 procent) jämfört med föregående år. 1 727 ärenden avgjordes under året. 547 av dessa ärenden avgjordes av byråchefer med stöd av delegation.

Jag har under verksamhetsåret inspekterat Södertörns tingsrätt och Eksjö tingsrätt samt Lantmäteriet (huvudkontoret i Gävle och kontoret i Falun). Byråchef Håkansson har på mitt uppdrag inspekterat Natur- och byggnadsnämnden i Huddinge kommun samt Byggnadsnämnden i Kungsbacka kommun. Byråchef Sjögren har på mitt uppdrag inspekterat Överförmyndarnämnden i Sundbybergs stad. Inspektionsprotokollen finns tillgängliga på JO:s webbplats www.jo.se.

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

Utformningen av domar och beslut i domstol

Att domar och beslut motiveras är av grundläggande betydelse från bl.a. rättssäkerhetssynpunkt och för förtroendet för verksamheten. I en tidigare ämbetsberättelse (2013/14:JO1 s. 16) har jag kort redovisat några synpunkter i frågan samt hänvisat till tidigare uttalanden av JO. I årets ämbetsberättelse finns två beslut som handlar om motiveringen av brottmålsdomar. Det är fråga om tillämpning av 30 kap. 5 § första stycket rättegångsbalken där det i femte punkten sägs att en brottmålsdom ska innehålla domskälen med uppgift om vad som är bevisat i målet.

I det ena fallet (dnr 380-2015) var tre personer åtalade för att ha rånat en fjärde person i dennes bostad och för människorov genom att föra målsäganden i bil från Kallinge till Ronneby. Dessa åtal ogillades och tingsrätten skrev i sina domskäl bara att målsägandens uppgifter framstod som mycket osäkra och att utredningen i övrigt inte var sådan att åtalet trots detta var styrkt. När det gällde påståendena om rån framgick det alltså inte om utredningen visade att de åtalade varit i målsägandens lägenhet och i så fall vad som hände där. När det gällde påståendena om människorov framgick det inte om de åtalade enligt vad utredningen visade hade rest med målsäganden i bil till Ronneby eller vad som visats beträffande händelseförloppet under resan.

I det andra fallet (dnr 381-2015) var en person åtalad för misshandel som enligt åklagaren hade bestått i att hon hade tagit ett stryptag runt målsägandens hals och att målsäganden fick blåmärken, rivsår och svårigheter att andas. Den åtalade kom inte till tingsrättens huvudförhandling. Under förundersökningen hade hon bekräftat att hon hade träffat målsäganden den aktuella kvällen men sagt att hon till följd av berusning inte hade något minne av det som påstods ha hänt. Dessa uppgifter redovisade tingsrätten i sin dom. Tingsrätten dömde den åtalade för misshandel. I redovisningen av skälen angav tingsrätten endast att det genom den åberopade bevisningen var klarlagt att den tilltalade hade utövat sådant våld mot målsäganden som åklagaren hade påstått. Det framgick alltså inte hur rättens analys av bevisningen kunde leda fram till att rätten ansåg att det var bevisat att den tilltalade tagit ett stryptag trots att hon själv inte erkände det. När det gällde skadorna framgick det visserligen av domen att målsäganden hade visat upp ärr, men i övrigt framgick det inte hur rätten kommit fram till att ett strypgrepp orsakat blåmärken, rivsår och svårigheter att andas.

I dessa båda fall går det enligt min mening inte att utifrån de skrivna domarna bedöma om domsluten är riktiga. Därför uppfyller domskälen inte kraven i 30 kap. 5 § första stycket 5 rättegångsbalken. De ansvariga domarna får kritik.

Det är inte bara själva motiveringen – domskälen – som kan bli föremål för kritik. Domen ska också innehålla en redogörelse för parternas yrkanden och de omständigheter som de åberopar. I enkla fall är det möjligt att i domen hänvisa till en bilaga för sådana uppgifter, i allmänhet kärandens stämningsansökan eller motsvarande handling. Men denna metod måste användas med förnuft. Det duger inte att för säkerhets skull bilägga alla handlingar som har kommit in i målet och överlåta åt läsaren att själv botanisera i materialet för att

återfinna yrkanden och åberopanden. Då stämmer domens utformning inte med lagen.

I förra ämbetsberättelsen redovisade jag ett sådant fall (2015/16:JO1 s. 79). Det gällde en tredskodom i ett tvistemål där domstolen hade redovisat kärandens yrkande och de omständigheter som yrkandet grundades på genom att hänvisa till bilagor. Dessa bilagor utgjordes av en skrift som var ställd till Kronofogdemyndigheten samt kopior av kontoutdrag, fakturor och girobetalningar. Flera av handlingarna var bifogade i två exemplar. I det ärendet uttalade jag att målsättningen bör vara att utforma en dom så att den blir begriplig för alla som tar del av den och att onödig information undviks. Jag konstaterade att bilagorna i vissa delar innehöll helt onödig information och gjorde att domen var oöverskådlig och svårläst. Att tingsrätten bifogade dubbelexemplar av flera handlingar var vidare anmärkningsvärt och tydde på att den ansvariga domaren inte hade läst igenom domen innan den expedierades. Domaren fick kritik.

Ett liknande fall (dnr 3005-2015) redovisas i årets ämbetsberättelse. Även här hänvisas till bilagor med så mycket onödig information att läsaren inte ser skogen för bara träd. Ärendet gällde ett brottmål där målsäganden hade lämnat in en skrift med ett skadeståndsyrkande till domstolen. Hon yrkade skadestånd för kränkning samt sveda och värk och diverse kostnader som bl.a. avsåg resor till sjukhus. Till skriften var fogat två fakturor från landstinget, ett intyg om inkomstbortfall, två parkeringskvitton, ett kvitto för en resa med kollektivtrafik, ett intyg från en kurator, ett läkarintyg, journalhandlingar från sjukvården, fem sidor diagram (sannolikt efter EKG-mätningar) och en sammanställning av resultatet (hjärtfrekvens m.m.) efter arbetsprover. Sammanlagt omfattade skriften och bilagorna 20 sidor. Dessa 20 sidor var fogade som en bilaga till tingsrättens dom. I mitt beslut konstaterar jag att bilagan innehåller så mycket onödig information att det är svårt för läsaren att läsa ut vad som är föremål för domstolens prövning. Det innebär att domen är utformad på ett sätt som strider mot lagen. Härtill kommer att det i den onödiga informationen finns integritetskänsliga uppgifter om målsäganden som på detta sätt helt i onödan spritts till dem som tagit del av domen. Den ansvariga domaren får kritik.

Handläggningen av vårdnadsmål i tingsrätterna

I förra ämbetsberättelsen (2015/16:JO1 s. 38 och s. 86) redovisade jag två beslut där jag kritiserade två tingsrätter för långsam handläggning av mål som gällde vårdnaden om barn. I dessa fall hade tingsrätterna använt sig av metoden att anlita en medlare. Fallen hade också det gemensamt att tingsrätterna inte hade upprättat en tidsplan för handläggningen. När målen avgjordes hade det gått tre år och fyra månader respektive två år och nio månader sedan de kom in till tingsrätten.

I årets ämbetsberättelse redovisas ett liknande fall (dnr 6730-2014). En person som var part i ett vårdnadsmål i en tingsrätt hade anmält tingsrätten till JO för bristfällig handläggning. Och jag kom fram till att det fanns brister. Precis som i de båda fallen som redovisades i den förra ämbetsberättelsen hade tingsrätten anlitat en medlare och underlåtit att upprätta en tidsplan. När jag meddelade mitt beslut hade det gått två år och tre månader sedan målet kom in till

tingsrätten. Det är en orimligt lång tid för ett mål som gäller vårdnaden om barn. Tingsrätten har inte, som det föreskrivs i lagen, drivit förberedelsen med inriktning på ett snabbt avgörande av målet. De huvudsakliga orsakerna till att det tagit så lång tid är avsaknaden av en tidsplan samt den bristfälliga kontrollen av hur medlaren utfört sitt uppdrag. Tingsrätten får kritik.

Tingsrätternas fördelning av ungdomsbrottmål

Domstolarna har sedan flera år tillbaka stor frihet att bestämma över sin egen organisation. Ett undantag gäller för de allmänna domstolarnas handläggning av ungdomsbrottmål. Riksdagen har genom lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare bestämt att brottmål mot den som inte har fyllt 21 år ska handläggas av juristdomare och nämndemän som särskilt har utsetts av domstolen. Vid inspektioner under åren 2012–2015 av sju tingsrätter konstaterade jag att dessa tingsrätter inte fördelade målen på det sätt som riksdagen hade bestämt och jag skrev i inspektionsprotokollen att jag förutsatte att tingsrätterna snarast skulle vidta de åtgärder som behövdes för att rätta till det. I slutet av 2015 följde jag upp frågan och konstaterade att två av de granskade tingsrätterna fortfarande inte fördelade ungdomsbrottmålen på det sätt som lagen föreskriver (dnr 6615-2015 och 282-2016).

I mitt beslut med anledning av uppföljningen konstaterar jag att reglerna om koncentration av ungdomsbrottmål aldrig har fått något riktigt genomslag. Skälen för en koncentration har ifrågasatts, och de reformer som har ägt rum av tingsrätternas yttre och inre organisation gör att det enligt min mening nu finns skäl att avskaffa regeln om koncentration av ungdomsbrottmålen. Men än så länge gäller regeln och det ingår i mitt uppdrag att se till att domstolarna tillämpar den. Jag beslutade därför att överlämna ärendet till Statens ansvarsnämnd för prövning av frågan om disciplinansvar för cheferna för de två tingsrätter som inte fördelade ungdomsbrottmålen som lagen föreskriver.

Ansvarsnämnden beslutade den 17 maj 2016 att inte vidta någon åtgärd mot någon av de anmälda lagmännen. Jag har beslutat att inte gå vidare i saken.

Kronofogdemyndigheten

Jag har sedan jag tillträdde vid flera tillfällen haft anledning att kritisera Kronofogdemyndigheten för hur den hanterar medel som influtit (sex beslut 2012, två beslut 2014 och tre beslut 2015). I ett sådant fall (dnr 3890-2014) hade Kronofogdemyndigheten i november 2013 beslutat att betala tillbaka 1 609 kronor till gäldenären men betalade av misstag pengarna till en annan person. Gäldenären fick sina pengar först tio månader senare. I ett annat fall (dnr 6248-2014) hade gäldenären satt ned 2 000 kronor hos Kronofogdemyndigheten. Den 13 mars 2014 betalades hela detta belopp ut till sökanden. Det var fel; sökanden skulle ha 1 953 kronor medan återstoden, 47 kronor, skulle betalas till gäldenären. Först den 2 april 2015, alltså efter mer än ett år, fick gäldenären sina pengar.

I årets ämbetsberättelse finns ännu ett liknande fall refererat (dnr 3029-2015). Av influtna medel skulle Kronofogdemyndigheten betala 600 kronor

jämte ränta till sökanden och 5 000 kronor jämte ränta till gäldenären. Av misstag betalade myndigheten i stället 5 600 kr jämte ränta till sökanden. Gäldenären ville naturligtvis ha tillbaka sina 5 000 kronor och när han inte fick det gjorde han en anmälan till JO. När Kronofogdemyndigheten svarade JO hade gäldenären ännu inte fått sina pengar. Det hade då gått nästan nio månader från den dag då Kronofogdemyndigheten blev skyldig att betala pengarna till gäldenären och nästan sex månader sedan gäldenären besökte myndigheten och påpekade att det blivit fel.

Det finns två problem för Kronofogdemyndigheten när det gäller hanteringen av influtna medel. För det första förefaller det som om det alltför ofta blir fel. Som jag har påpekat i flera beslut är medelshanteringen en viktig del av verksamheten som kan ha stor betydelse för den enskilde. För att allmänheten ska ha förtroende för Kronofogdemyndigheten är det viktigt att den handläggningen är korrekt. Och för det andra tar det, som framgått, inte sällan uppseendeväckande lång tid innan den enskilde får tillbaka de pengar som myndigheten av misstag betalat till någon annan. Enligt min mening finns det skäl för lagstiftaren att se över Kronofogdemyndighetens skyldigheter i situationer där influtna medel har betalats till fel person. Regelsystemet bör garantera att rätt person får sina pengar utan dröjsmål. Därför har jag överlämnat ett exemplar av mitt beslut till Justitiedepartementet.

Ärenden enligt plan- och bygglagen och miljöbalken

Ärenden enligt plan- och bygglagen och miljöbalken rör inte sällan upp heta känslor hos de inblandade. De kommunala nämnder som har hand om dessa frågor har därför stort behov av personal med diplomatiska talanger som kan gjuta olja på vågorna. Men ibland tappar även nämnderna och deras personal humöret. Två beslut i årets ämbetsberättelse illustrerar detta.

Det ena beslutet (dnr 6018-2015) gällde ett av allt att döma komplicerat ärende om tillsyn över tillämpningen av en strandskyddsdispens. Fastighetsägaren hade efter det att hans strandskyddsdispens återkallats blivit intervjuad i lokalpressen. Med anledning av intervjun skrev nämnden till honom att nämnden uppfattade hans uppgifter i intervjun som en grov anklagelse och begärde att han omedelbart presenterar samtliga uppgifter som han har som styrker anklagelsen. Jag konstaterar i mitt beslut att det framstår som uppenbart att nämnden krävde uppgifter av fastighetsägaren i annat syfte än det som miljöbalkens regler är avsedda för och att nämnden genom detta har brutit mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen. Nämnden får kritik.

Det andra beslutet handlar om en person som korresponderar med en kommunal nämnd om ett ärende om ingripande på en grannfastighet enligt plan- och bygglagen. En handläggare hos nämnden skrev ett e-postmeddelande som anmäldes till JO. I meddelandet skriver handläggaren att länsstyrelsen hade återförvisat ärendet på grund av en formaliamiss men om länsstyrelsen inte hade fokuserat på misstaget hade de säkerligen hittat något annat argument för att upphäva beslutet. Vidare skriver handläggaren att han tyckte att grannarnas reaktion på ett bygglov gjorde honom förvånad men att det klarnade då han

insåg att grannarna hade ambitioner att knäcka fastighetsägaren ekonomiskt och därigenom framtvinga att han flyttar.

I mitt beslut konstaterar jag att innehållet i e-postmeddelandet strider mot regeringsformens krav på saklighet. Handläggaren får kritik.

Lagstiftningsremisser

Liksom under tidigare år har jag fått möjlighet att besvara ett stort antal remisser med förslag till författningsändringar. Jag har inte haft möjlighet att svara på alla dessa remisser utan har liksom tidigare koncentrerat mig på de remisser som har närmare anknytning till centrala delar av mitt tillsynsområde. Bland de remisser som jag har yttrat mig över kan nämnas Domstolsverkets promemoria med hemställan om ändring i tingsrättsinstruktionen, promemorian (Ds 2015:49) Översyn av straffbestämmelsen om kontakt med barn i sexuellt syfte, Boverkets rapport (2015:32) Ovårdade tomter och förfallna byggnader, betänkandet (SOU 2016:7) Integritet och straffskydd, promemorian Utökade möjligheter för migrationsdomstolar att överlämna mål, promemorian (Ds 2016:5) Effektivare hyres- och arrendenämnder samt promemorian (Ds 2016:17) Otillåtna bosättningar.

3.2 ChefsJO Elisabet Fura (ansvarsområde 2)

Inledning

Till ansvarsområde 2 hör kriminalvården, socialförsäkringen, tillämpningen av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), försvaret och ett antal övriga myndigheter, däribland Allmänna reklamationsnämnden, Finansinspektionen och Konkurrensverket. Opcat-enheten tillhör i organisatoriskt avseende ansvarsområde 2, men enhetens inspektioner genomförs på uppdrag av den ombudsman som har tillsyn över den myndighet som är aktuell för besök. En utförligare redogörelse för Opcat-enhetens verksamhet återfinns i avsnitt 4.

Under verksamhetsåret kom det in 1 793 ärenden, vilket är en ökning med 16 procent jämfört med föregående år. Det är främst ärenden om kriminalvården och LSS som har ökat. 1 791 ärenden avgjordes under året. 753 (42 procent) av dessa ärenden avgjordes av byråchefer med stöd av delegation. Jag har under året själv genomfört fyra inspektioner. Tre inspektioner har på mitt uppdrag genomförts av en byråchef. Ett myndighetsbesök har genomförts. Opcat-enheten har därutöver genomfört 6 inspektioner inom mina tillsynsområden, se bilaga 4. Med anledning av iakttagelser som gjorts vid Opcat-enhetens inspektioner har jag inlett tre initiativärenden.

Kriminalvården

Under verksamhetsåret har antalet klagomål på kriminalvårdsområdet fortsatt att öka något. I likhet med föregående verksamhetsår avstår jag från spekulationer om vad detta kan bero på. När det gäller avgjorda kriminalvårdsärenden ligger kritikfrekvensen på en något högre nivå än närmast föregående år. 19 beslut har bedömts vara av sådant allmänt intresse att de refereras i denna ämbetsberättelse. Jag vill här särskilt lyfta fram följande tre beslut.

Det första beslutet (dnr 1420-2014) rör Kriminalvårdens s.k. brottsofferslussar. Sedan ett antal år tillbaka arbetar Kriminalvården med s.k. brottsofferslussar vars uppgift är att ”skydda brottsoffer inom kriminalvården”. Brottsofferslussarnas arbete består bl.a. i att genom kontakter med anhöriga till intagna utreda förutsättningarna för de intagnas ansökningar om besöks- och telefontillstånd och om det finns några risker för den anhöriga förknippade med beviljandet av sådana tillstånd. Verksamheten innebär att kriminalvårdspersonal har regelbunden kontakt med de intagnas anhöriga. Enligt min uppfattning måste det kunna ställas höga krav på brottsofferslussarnas verksamhet och på att den är rättssäker, eftersom verksamheten berör personer som befinner sig utanför kriminalvården och dessutom i vissa fall tangerar gränsen för Kriminalvårdens uppdrag. En sammanställning som gjorts hos JO visar att det i dag råder stora skillnader i hur landets brottsofferslussar utför sina uppdrag. Ett av skälen till detta är att det inte finns någon central styrning av brottsofferslussarna. De stora skillnader som finns i dag mellan landets brottsofferslussar och de erfarenheter som gjorts vid JO:s tidigare granskning av dessa verksamheter visar enligt min mening på att likartade fall inte hanteras på ett likartat sätt, vilket jag anser är otillfredsställande.

Det andra beslutet (dnr 6384-2014) rör Kriminalvårdens användning av myndighetens säkerhetsenheter, de s.k. Fenixenheterna. Enligt bestämmelser i fängelselagen får en intagen inte placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Säkerhetsenheten i anstalten Saltvik används sedan några år för placering av intagna som av olika skäl är i behov av skydd. I beslutet kritiserar jag Kriminalvården för dessa placeringar med hänvisning till att anstaltsvistelsen för dessa intagna blir mer ingripande än nödvändigt.

I det tredje beslutet (dnr 6050-20166) uttalar jag allvarlig kritik mot Kriminalvården för att inte ha utformat rutiner för kontroll av att grunden för ett frihetsberövande består. Beslutet gäller en person som hade häktats i sin utevaro och sedermera förpassats till häktet Göteborg. Enligt tillämpliga bestämmelser skulle en häktningsförhandling ha ägt rum inom fyra dygn efter det att häktningsbeslutet hade verkställts. Av oklara skäl hölls aldrig någon förhandling och därmed saknades laglig grund för att hålla den intagne frihetsberövad efter det att de fyra dygnen hade passerat. Trots detta blev den intagne kvar i häktet i ytterligare sex veckor. I sitt remissvar till JO framhöll Kriminalvården att myndigheten inte har något formellt ansvar att anmäla till åklagare eller domstol när ett häktningsbeslut har verkställts. Vidare uppgav Kriminalvården att det inte är möjligt för ett häkte att ”påta sig ett rutinmässigt bevakningsansvar

för att samtliga klienters rättsprocessuella tidsfrister hålls". Det som framkom i ärendet gav enligt min uppfattning intrycket att Kriminalvården inte vill ta på sig den centrala roll som myndigheten har när det gäller att frihetsberöva människor. Genom att inte göra det har myndigheten inte heller utformat rutiner för att säkerställa att myndighetens medarbetare gör nödvändiga kontroller av att det finns laglig grund att hålla en person inlåst, vilket bidragit till det som inträffade i häktet Göteborg.

Socialförsäkringen

Under verksamhetsåret kom det in 350 ärenden inom socialförsäkringsområdet, vilket är en liten ökning (3 procent) jämfört med föregående år. Efter flera år av minskad ärendetillströmning har således antalet anmälningar ökat igen. Det är svårt att säga vad detta kan bero på. Mitt intryck av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens verksamheter är fortfarande gott. I årets ämbetsberättelse har jag valt att ta med tre beslut som samtliga rör Försäkringskassan. Jag vill här särskilt lyfta fram ett beslut om Försäkringskassans handläggningstider i ärenden där enskilda ansöker om ersättning för vård utomlands (dnr 3950-2014). Enligt en särskild lag ska beslut om sådan ersättning fattas så snart som möjligt och senast inom 90 dagar från det att en fullständig ansökan har kommit in till myndigheten. I beslutet konstaterar jag att Försäkringskassan i över 2 000 ärenden har överskridit den lagstadgade tiden, vilket naturligtvis inte är acceptabelt.

LSS

Under verksamhetsåret kom det in 113 LSS-ärenden, vilket är en ökning med 16 procent jämfört med föregående år. I förra årets ämbetsberättelse uttalade jag att den kommunala hanteringen av denna ärendegrupp uppvisade en rad brister när det gällde tillämpningen av centrala allmänna förvaltningsrättsliga regler om bl.a. kommunicering, dokumentation, motivering och rätt till partsinsyn. Jag måste tyvärr konstatera att jag har gjort samma erfarenhet detta år. I årets ämbetsberättelse har jag tagit med tre beslut om LSS. I ett beslut (dnr 6900-2014) uttalar jag att kommunerna saknar möjlighet att fatta interimistiska beslut i LSS-ärenden. Det innebär emellertid inte att den enskilde kan ställas helt utan bistånd under utredningstiden. I ett annat beslut (dnr 1972-2014) kritiserar jag en kommun för att ha genomfört en lex Sarah-utredning och förelagt ett assistansbolag att lämna in en handlingsplan utan att ha haft behörighet till det. Det tredje beslutet (dnr 6948-2014) behandlar frågor om en god mans möjligheter att genom fullmakt låta någon annan företräda huvudmannen. I det beslutet konstaterar jag att en kommun har hanterat frågor om godmanskap och fullmakter felaktigt i flera olika avseenden och att det finns allmänna kunskapsbrister om dessa frågor hos kommunen.

Försvaret

På försvarsområdet tar JO numera emot väldigt få klagomålsärenden, det nu aktuella verksamhetsåret endast 16 stycken. I ett av dessa ärenden fann jag anledning att rikta kritik mot Försvarsmakten för att ha utformat förutsättningarna

för en övning på ett sådant sätt att det funnits en överhängande risk för att civilpersoner mot sin vilja skulle kunna bli en del av övningen. En radioamatör blev i samband med övningen kontrollerad av militär personal när han befann sig inom övningsområdet som inte var avlyst. I utredningen kom det fram uppgifter om att en kapten, efter att ha genomfört ett samtal med radioamatören, bad radioamatören att avlägsna sig från platsen. Eftersom händelsen inte skedde inom ett skyddsområde hade inte kaptenen befogenhet att vidta denna åtgärd.

Övrigt

Förutom sedvanliga inspektioner av Kriminalvården och Försäkringskassan har jag under året genomfört en inspektion av Finansinspektionen (dnr 6096-2015), som inte blivit inspekterad av JO sedan mitten av 1990-talet. Mitt intryck av Finansinspektionens verksamhet var mycket positivt. Jag kunde konstatera att myndigheten skriver välmotiverade och välformulerade beslut samt att myndigheten arbetar på ett strukturerat sätt med processer och metoder som främjar en säker ärendehandläggning. Inspektionen var även givande och lärorik för mig och mina medarbetare.

3.3 JO Stefan Holgersson (ansvarsområde 3)

Allmänt

De frågor som ligger inom mitt tillsynsområde rör socialtjänsten, hälso- och sjukvården samt utbildningsväsendet. Min företrädare, Lilian Wiklund, gick i pension i början av året och under mellantiden tjänstgjorde i huvudsak de ställföreträdande ombudsmännen på avdelningen. Jag tillträdde mitt uppdrag den 1 april 2016 och när det finns anledning till det kommer jag därför i det följande att ta upp även mina företrädares beslut.

Från den 1 juli 2015 till den 30 juni 2016 kom det in 1 975 ärenden på mina tillsynsområden. Ärendeinflödet är mycket högt och överträffas endast av verksamhetsåret 2014/15 då det registrerades 2 062 ärenden. Under det aktuella verksamhetsåret initierades 9 initiativärenden inklusive inspektioner. Tyngdpunkten i arbetet har således helt klart legat på att hantera anmälningar även om vissa inspektioner har genomförts. Inspektionerna har dock stått tillbaka på grund av klagomålsinströmningen, JO-skiftet och en medveten strävan att hålla nere balanserna. Utgående balans är 225 ärenden, vilket kan jämföras med en ingående balans på 273 ärenden. Remissarbetet har varit omfattande. Ett mindre antal förundersökningar har inletts.

Hälso- och sjukvård

Under året har det kommit in 329 anmälningar som rör hälso- och sjukvården. Sex beslut på området refereras i ämbetsberättelsen och jag avser i det följande att särskilt lyfta fram fyra av dessa. Två rör den psykiatriska vården medan två rör patienter som vårdas med stöd av LVM.

Innan jag gör det vill jag säga några ord om klagomålshanteringen på hälso- och sjukvårdsområdet i allmänhet. Justitieombudsmännens tillsynsverksamhet brukar beskrivas som extraordinär i betydelsen att enskilda i första hand får vända sig till domstol med sina klagomål eller till ordinarie tillsynsmyndigheter. Den ordinarie tillsynen inom hälso- och sjukvården utförs av Inspektionen för vård och omsorg, IVO. Hur klagomål hanteras där får naturligtvis i första hand betydelse för de enskilda men även i viss mån för JO. Klagomål på IVO:s verksamhet är tämligen frekventa hos JO. Frågan om långa handläggningstider vid IVO har varit föremål för JO:s uppmärksamhet i ett flertal ärenden (se bl.a. JO:s beslut den 28 oktober 2015 i ärende med dnr 5787-2014 m.fl.). Det är uppenbart att IVO har en ansträngd arbetssituation. Regeringen beslutade den 12 juni 2014 om en översyn av den nuvarande hanteringen av klagomål mot hälso- och sjukvården och dess personal (dir. 2014:88). Arbetet har redovisats i delbetänkandet Sedd, hörd och respekterad – ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården (SOU 2015:14) och i slutbetänkandet Fråga patienten! Nya perspektiv i klagomål och tillsyn (SOU 2015:102). I delbetänkandet lämnas vissa förslag om hur klagomålshanteringen ska bli effektivare och i slutbetänkandet lämnas förslag på hur ett nytt klagomålssystem bör vara utformat. Betänkandena bereds för närvarande inom Regeringskansliet. JO har lämnat synpunkter på förslagen och min förhoppning är att hanteringen av klagomål hos den ordinarie tillsynsmyndigheten så småningom ska kunna förbättras.

Ett ärende som är intressant ur flera aspekter rör en patient som hade öppen rättspsykiatrisk vård (dnr 5705-2014). Ärendet sönderfaller i två huvudfrågor. Den första är vilken betydelse ett drogtest i form av ett snabbtest genom s.k. screening ska ges. Den andra, och kanske mest intressanta frågan ur ett rättighetsperspektiv, är vilka krav som bör ställas för att ett samtycke till vård ska anses föreligga. Patienten skulle som villkor för den öppna rättspsykiatriska vården bl.a. avhålla sig från droger och underkasta sig drogtester. Vid ett besök på kliniken lämnades ett urinprov som vid screening visade ett positivt resultat. Patienten ställdes då inför valet att antingen stanna kvar frivilligt på kliniken till dess att urinprovet hade verifierats, eller att ansvarig läkare annars skulle ta ställning till att konvertera den öppna vården till sluten rättspsykiatrisk vård. Patienten släpptes först efter sju dagar då provsvaret visade sig vara felaktigt och nekades även utevistelse under denna tid. Patienten klagade i en anmälan till JO på berörda chefsöverläkare och uppgav att han hade varit frihetsberövad eftersom han inte stannade kvar på kliniken av fri vilja.

I beslutet uppehåller jag mig inledningsvis vid vilken betydelse som bör tillmätas ett enstaka screeningtest. Min slutsats är, och det är också i linje med vad

Socialstyrelsen gett uttryck för, att ett snabbtest genom screening inte är så tillförlitligt att ett ingripande beslut mot en enskild enbart bör grundas på ett sådant testresultat.

När det sedan gäller frågan om huruvida patientens vistelse på kliniken var frivillig eller inte uttalar jag bl.a. att det för att ett samtycke ska kunna ligga till grund för en intagning krävs att frivilligheten är reell. En vårdåtgärd på frivillighetens grund får inte genomföras efter hot om sanktioner eller andra former av påtryckningar. Patienten bör också ha fått information om de alternativ som finns innan ett informerat samtycke kan lämnas. I en situation, som den nu aktuella, där patienten befinner sig i ett uppenbart beroendeförhållande till läkarna måste det enligt min mening ställas särskilt höga krav när det gäller att försäkra sig om att frivillighet föreligger. Den information patienten fick i ärendet uppfyllde inte de krav på tydlighet, saklighet och fullständighet som krävs för att han skulle kunna fatta ett välgrundat beslut. Journalanteckningarna gav intryck av att patienten inte kan ha uppfattat att han hade något annat val än att stanna på kliniken. Patienten framförde också tydligt sitt missnöje och det måste även ha stått klart för sjukvårdspersonalen att det inte fanns något reellt samtycke till frivillig vård enligt hälso- och sjukvårdslagen. Under dessa förhållanden, där patienten med fog uppfattat sig vara tvungen att gå med på läkarnas krav, finns det enligt min mening inget verkligt samtycke. Genom sjukvårdens hantering fråntogs patienten sin rätt att få saken prövad av domstol. Jag riktade därför i denna del allvarlig kritik mot de berörda chefsöverläkarna. I beslutet riktades också kritik mot en chefsöverläkare för att han inte efterkom en begäran om att fråga laboratoriet om analysen kunde tas med förtur.

Det andra ärendet som jag vill lyfta fram rör en person som var föremål för psykiatrisk tvångsvård med stöd av lagen om psykiatrisk tvångsvård, LPT (dnr 3112-2015). Problemet i ärendet var att sjukhuset dröjde med att vidarebefordra handlingar som förvaltningsrätten faxat till en patient som vårdades på sjukhuset. Mål enligt LPT ska handläggas skyndsamt av domstolarna, och tidsfristerna är korta. Patienter som vårdas med stöd av LPT befinner sig i en utsatt situation och det är angeläget att de har möjlighet att ta till vara sina rättigheter på ett godtagbart sätt under vårdtiden. En förutsättning för detta är att kallelser och ansökningshandlingar från domstol lämnas över utan dröjsmål till patienten för att han eller hon ska få möjlighet att förbereda sig inför en kommande förhandling i domstolen. Det är även viktigt att patienten snabbt får domen när den har kommit in till sjukhuset, så att han eller hon på bästa sätt kan ta till vara sina rättigheter att överklaga. Eftersom sjukhuset dröjde med att lämna över kallelser och domar från förvaltningsrätten till patienten fick det kritik för detta. Enligt min mening vore det lämpligt att i patientjournalen dokumentera när handlingar av aktuellt slag lämnas till en patient. I de fall där det inte är möjligt eller lämpligt att lämna över sådana handlingar till patienten utan dröjsmål bör också de överväganden som gjorts med anledning av detta dokumenteras i journalen. Eftersom det inte finns någon uttrycklig bestämmelse om skyldighet för vårdgivaren att dokumentera dessa uppgifter valde jag att inte kritisera sjukhuset för avsaknad av dokumentation i detta avseende. Från ett rättssäkerhetsperspektiv kan det dock finnas anledning att överväga om det inte bör införas en

bestämmelse om dokumentationsskyldighet vad gäller uppgifter om när patienten har fått del av domstolshandlingar. Jag har därför skickat en kopia av beslutet till berört departement för kännedom.

De sista besluten jag vill lyfta fram har fattats av *JO Wiklund* (dnr 5720-2014) och *stf JO Ragnemalm* (dnr 6667-2014). Enligt 24 § LVM har en verksamhetschef för en sjukvårdsenhet där en missbrukare vårdas en skyldighet att om en missbrukare önskar lämna vårdinrättningen besluta att missbrukaren ska hindras från detta under den tid som krävs för att missbrukaren ska kunna föras över till ett LVM-hem. Hanteringen vid sjukhusen kritiseras för att sådana beslut inte fattats och att patienterna kunnat lämna sjukvårdsinrättningarna trots att sjukhusens kvarhållandeskyldighet inträtt.

Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

Frågor om offentlighet och sekretess samt yttrandefrihet och tryckfrihet är vanliga på mina tillsynsområden. Anmälningar som rör myndigheters hantering när enskilda och journalister begärt att få ut allmänna handlingar är återkommande. Tryckfrihetsförordningen fyller 250 år i år. Man skulle kanske tro att regeltillämpningen med hänsyn till lagstiftningens ålder och centrala betydelse borde vara enkel och att goda rutiner borde ha upparbetats och satt sig. Verkligheten är i stället tyvärr att tillämpningen av bestämmelserna om utlämnande av allmänna handlingar fortfarande vållar bekymmer på många håll. Många som klagar till JO anger att det går trögt att få ut handlingar, att de blir bollade runt inom myndigheten samt att det dröjer med svar och att det kan vara svårt att få ett överklagbart beslut. Kritikbeslut som rör den typen av anmälningar är beklagligtvis så vanligt förekommande att de inte kan ges motsvarande utrymme i ämbetsberättelsen. Under året har 199 anmälningar om offentlighet och sekretess kommit in på mina tillsynsområden medan endast tre refererats. Detta innebär givetvis inte att JO ser mindre allvarligt på dessa brister utan besluten innehåller i förekommande fall en tydlig kritik och handlingsanvisning även om de inte tas in i ämbetsberättelsen.

Min företrädare *JO Lilian Wiklund* och *stf JO Cecilia Nordenfelt* har i de refererade besluten tagit upp några frågor som rör offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet och modern teknik. Det första beslutet behandlar socialtjänstens möjligheter att skicka sekretessbelagda uppgifter per e-post (dnr 1376-2013). Det andra tar upp några frågor som ansluter till att socialtjänsten gjorde videoinspelningar inom ramen för en beviljad insats. De frågor som behandlas närmare i beslutet rör inspelningarnas rättsliga status och möjligheten att gallra materialet (dnr 7041-2013). Det tredje beslutet behandlar frågeställningar med anledning av att handlingar som innehöll sekretesskänsliga uppgifter publicerades på en kommuns webbplats. Den maskning av uppgifter som hade gjorts var enligt JO inte gjord med tillräcklig omsorg (dnr 4768-2014). Besluten är intressanta i sig men det är också tänkvärt att principer som grundlades för mer än 250 år sedan fortfarande har relevans och bäring i vårt moderna informationssamhälle.

Socialtjänstlagen

Under året har det gjorts 1 048 anmälningar som rör bistånd och barnärenden medan 1 059 sådana ärenden har avgjorts. Inom socialtjänsten bedrivs ett i många avseenden bra och viktigt arbete. I många utredningar går det också glädjande nog att konstatera att arbetet bedrivits på ett invändningsfritt sätt utifrån formella aspekter. Samtidigt är det uppenbart att socialtjänsten i många kommuner är mycket hårt trängd och det går inte att bortse från att detta påverkar kvaliteten i utredningar och beslut. Att hitta en enskild faktor som förklarar detta är inte enkelt. Förmodligen spelar resurser, kompetens och arbetsbörda in samtidigt som många ärenden förefaller vara av mer komplicerad karaktär än tidigare.

En rad klagomål på socialtjänsten rör hanteringen i samband med vårdnadsutredningar. Socialtjänstens allmänna skyldighet att agera opartiskt och att inte ta ovidkommande hänsyn, kompletteras av en skyldighet för myndigheten att se till barnets bästa. Detta gör att en vårdnadshavare som inte delar socialtjänstens bedömning i en vårdnadsutredning ofta framför kritik mot bristande objektivitet i utredningen. Klagomål av det slaget är ofta svåra att utreda då en vårdnadsutredning ofta grundas på rena bedömningsfrågor och på grund av att ärendena ofta är mycket infekterade.

En annan frågeställning som återkommer rör förutsättningarna för socialtjänsten att samtala med barn i sina utredningar. I ämbetsberättelsen redovisas fyra beslut som rör förutsättningarna för sådana samtal. Ett av dessa ärenden rör lämpligheten av att nämndens handläggare samtalar med barn i skolan under en barnavårdsutredning (dnr 4225-2014). Ett annat ärende rör huruvida socialnämndens handläggare inom ramen för en sådan utredning har haft rätt att besöka barnets förskola för att observera barnet utan vårdnadshavarnas samtycke (dnr 6547-2014). Anslutande frågeställningar har rört om socialnämnden har rätt att samtala med barn utan vårdnadshavarnas samtycke under en s.k. förhandsbedömning (dnr 3891-2014) och om en handläggare inom ramen för en vårdnadsutredning där barnet skulle höras kunde neka barnet att göra en ljudinspelning av samtalet (dnr 2595-2015). Besluten kan förhoppningsvis ge vägledning för socialtjänstens arbete framöver.

I ärendet där socialnämnden besökt barnets förskola utan vårdnadshavarens samtycke kom jag till slutsatsen att åtgärden inte rymdes inom de regler i socialtjänstlagen som ger nämnden rätt att hämta in uppgifter eller höra barn utan vårdnadshavarens samtycke (dnr 6547-2014). Åtgärden framstår därför som känslig och min uppfattning är att det kan finnas en risk för att allmänhetens förtroende för nämnden kan skadas om nämnden uppfattas ”spionera” på enskilda personer. Ett annat ärende rör som sagt förutsättningarna för socialtjänsten att inom ramen för en barnavårdsutredning samtala med barn i skolan (dnr 4225-2014). Ofta talar praktiska skäl för att samtalen hålls i skolan. Jag ser dock med viss oro på att det kan ha utvecklats en praxis där barnsamtal slentrianmässigt och enbart av praktiska skäl genomförs i skolan. Som jag ser det bör socialtjänsten alltid i det enskilda fallet göra en bedömning av om och i så fall var ett samtal ska hållas. I den bedömningen bör hänsyn även tas till risken att barnet skadas av den uppmärksamhet som socialtjänstens besök i skolan kan

medföra. För en vuxen person skulle det utan tvekan ofta ses som starkt integritetskränkande med oannonserade myndighetsbesök på en arbetsplats. Även om situationen med samtal i skolan inte rakt av är jämförbar kan det enligt min mening finnas behov av att lagstiftaren överväger olika frågor som rör socialnämndernas utredningsverksamhet när det gäller barn. Jag har därför uppmärksammat Socialdepartementet på frågan.

En faktor med stark påverkan på socialtjänstens verksamhet är den kraftigt ökade flyktingströmmen under hösten 2015. En av de frågor som fått särskilt mycket uppmärksamhet i samband med detta är situationen för ensamkommande gifta barn. I november och december 2015 kom 25 ensamkommande barn i åldern 15–18 år till Malmö kommun. Barnen uppgav att de var gifta med en vuxen person. Efter en skyddsbedömning placerades ett av barnen i ett hem för vård eller boende. Resterande barn följde med sina makar. Att barnen samplacerades med sina makar anmäldes till JO (dnr 394-2016, 476-2016 och 692-2016). En fråga som jag ställde mig var om socialtjänsten i Malmö brustit i sitt ansvar att utreda de gifta barnens behov av skydd eller stöd.

I beslutet konstaterade jag att socialnämnden har ett långtgående utredningsansvar när det gäller barn som kan vara i behov av skydd eller stöd. När ett ensamkommande barn anländer till Sverige och det kommer fram uppgifter om att barnet har ingått äktenskap med en vuxen person bör socialnämnden därför som regel inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen. I utredningen behöver bl.a. barnets inställning och möjlighet att göra ett eget val så långt som möjligt klarläggas. För att säkerställa att barnets rättigheter inte kränks måste det därutöver ställas krav på att socialnämndens utredningar är omsorgsfulla. Jag begärde i ärendet in ett antal akter som rörde ensamkommande gifta barn och fann efter en genomgång av akterna inte skäl att rikta någon kritik mot socialnämnden för handläggningen av dessa ärenden. Enligt min mening är det dock angeläget att frågan om ensamkommande gifta barn följs upp av närmast ansvariga myndigheter. Jag har därför uppmärksammat Socialdepartementet på frågan.

Jag kan också nämna att det efter det nu refererade beslutet kommit in anmälningar som rör situationer där socialtjänsten inte samplacerat makar. Detta får jag återkomma till i ett senare sammanhang.

En återkommande fråga rör när socialtjänsten ställer upp krav på drogtester i sin verksamhet. Enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen, RF, är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingade kroppsliga ingrepp. Till uttrycket kroppsligt ingrepp hänförs även mindre ingrepp som vaccinering och blodprovstagning samt liknande företeelser som brukar betecknas som kroppsbesiktning, t.ex. utandningsprov eller liknande alkoholtest. Även tagande av urinprov är enligt uttalanden i flera JO-beslut ett sådant ingrepp som faller in under grundlagsbestämmelsen.

Skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp får under vissa förutsättningar begränsas genom lag (2 kap. 20 och 21 §§ RF). *Stf JO Ragnemalm* har i ett beslut kritiserat en socialnämnd som krävde att föräldrar skulle drogtestas innan de fick ha umgänge med sin son (dnr 38-2015). I beslutet uttalades att ett ingrepp är påtvingat om det allmänna disponerar över maktmedel för att genomdriva åtgärden. Det kan också vara påtvingat om den enskildes motstånd

bryts genom hot om någon sanktion. Regeln bör tolkas så att den ställer upp ett skydd också mot att en befattningshavare uppträder på ett sätt som får till följd att den enskilde med fog uppfattar sig vara tvingad att underkasta sig ingreppet. Det kan vara fråga om underförstådda eller uttryckliga påtryckningar av olika slag (om frågan om samtycke, se även dnr 5705-2014, som berörs under rubriken Hälso- och sjukvård). I det nu aktuella ärendet hade socialnämndens arbetsutskott som ett villkor i beslutet om umgängesbegränsning föreskrivit att föräldrarna skulle underkasta sig drogtest. Det finns varken i LVU eller annan lagstiftning någon bestämmelse som ger socialnämnden rätt att i ett sådant här fall kräva ett drogtest. I beslutet konstaterades alltså att socialnämndens beslut saknar laglig grund. Jag kan i anslutning till detta tillägga att jag själv i ett beslut kritiserat en socialnämnd vilken som krav för att lämna bistånd enligt socialtjänstlagen krävde drogtest (dnr 749-2014). Även här saknades lagstöd för åtgärden.

Ett beslut med motsatt utgång rörde en anmälan mot en socialnämnd som krävde regelbundna drogtester av boende på ett stödboende (dnr 6442-2014). I det sistnämnda fallet fann jag att kravet på drogtest vilade på frivillig grund och därför inte kunde anses påtvingat. Grunden för detta var bl.a. att en enskild inte har rätt till en viss bestämd insats av socialnämnden och om han eller hon inte vill lämna urinprov kan bistånd beviljas i form av någon annan insats än i det aktuella stödboendet.

LVU

Antalet tvångsomhändertaganden enligt LVU har ökat kraftigt under senare år vilket också påverkat antalet anmälningar till JO. I årets ämbetsberättelse refereras sex beslut som rör vård enligt LVU.

Den kritik jag möter handlar ofta om utredningarnas kvalitet. I detta ligger inte bara att anmälare är missnöjda med socialtjänstens slutsatser, utan ofta att man anser att själva utredningsmetodiken har brister då man inte varit tillräckligt grundlig eller objektiv. Kritiken liknar i den delen i mångt och mycket vad jag redovisat i samband med mina iakttagelser under rubriken Socialtjänstlagen. Det är naturligt att vårdnadshavarna klagar men även relativt vanligt att andra vuxna i barnets nätverk klagar t.ex. på att barn flyttas runt i olika placeringar och att nämnden inte ger information eller tillåter umgänge av mor- och farföräldrar. Det har också inkommit ett antal anmälningar från personer i barnets närhet som anser att orosanmälningar inte tagits om hand på rätt sätt. Även om man tycker sig se att fel kan ha begåtts innehåller utredningarna ofta ett så stort mått av rena bedömningar av det enskilda ärendet att det är svårt att anlägga synpunkter utifrån ett JO-perspektiv. Sådana ärenden skrivs därför ofta av med motiveringen att det inte finns tillräckliga skäl att inleda en utredning. Detta behöver dock som sagt inte innebära att klagomålen saknar substans.

Ett exempel på när en utredning inletts och avslutats med kritik är ett beslut av justitieombudsmannen Lilian Wiklund från juli 2015 (dnr 6223-2013). I beslutet kritiserades nämnden för bristfällig hantering i flera olika avseenden. Det gällde både att en vårdnadshavares umgänge med ett barn begränsades utan att ett formellt beslut om detta hade fattats och att nämnden dröjde med att inleda

en utredning efter en begäran om att LVU-vården skulle upphöra. Nämnden kritiserades även för underlåtenhet att fatta beslut om familjehemsplacering av barnet. JO:s beslut avslutades med ett uttalande om att nämndens remissvar tydde på att det inom nämnden fanns kunskapsbrister om regelverket på området.

Ett återkommande problem som tidigare uppmärksammats av justitieombudsmannen Lilian Wiklund är att det har varit kö till SiS-hemmen. Problemet är inte nytt men det är givetvis mycket allvarligt om unga i behov av vård och skydd inte kan erbjudas lämpligt boende. De problem som fanns tidigare har som jag förstår det spätts på av att antalet unga asylsökande ökat. Frågan kan behöva uppmärksammas ytterligare.

Det nu anförda indikerar att det finns problem att hitta låsbara boenden till unga som är i behov av LVU-vård. I årets ärenden finns dock exempel på även det motsatta, dvs. att ungdomar hållits inlåsta eller avskilda på ett sätt som lagstiftningen inte medger. För att illustrera detta kan nämnas att en tjänsteman inom socialtjänsten kritiserats för att han verkställde en dom om vård enligt LVU trots att domen inte fick verkställas innan den hade vunnit laga kraft (dnr 3864-2013).

Ett annat ärende där frågan om olovligt frihetsberövande aktualiserats rör en 17-årig pojke som placerades på en låsbar enhet vid ett särskilt ungdomshem (dnr 228-2013). Av beslutet om omhändertagande framgick inte tydligt om pojken var omhändertagen på grund av miljöskäl (2 § LVU) eller på grund av eget beteende (3 § LVU). Ungdomshemmet kritiserades av justitieombudsmannen Lilian Wiklund bl.a. för att ha placerat pojken vid en låsbar enhet utan att ha klarlagt detta (dnr 228-2013). En sådan placering är bara tillåten vid en placering enligt 3 §. I beslutet konstaterade JO att det grundläggande felet i ärendet var att stadsdelsnämndens beslut om omhändertagande utformats på ett bristfälligt sätt. Eftersom JO i sin tillsynsverksamhet vid flera tillfällen noterat liknande brister i andra ärenden kan det finnas skäl att lyfta upp frågan även i detta sammanhang.

LVM

JO har i ett fyrtiotal beslut under året behandlat frågeställningar med anknytning till hanteringen av ärenden enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall, LVM.

Jag vill i detta sammanhang flagga för ett beslut av *stf JO Ragnemalm* som rör frågan om ett LVM-hem hade varit för passivt när det gällde att förhindra intagna att olovligen lämna hemmet (dnr 7163-2014). Beslutet avslutades inte med kritik men förtjänar ändå att nämnas, då det visar de i vissa fall svåra överväganden som kan behöva göras i samband med oroligheter på ett LVM-hem.

På området vill jag slutligen lyfta upp ett ärende som rör om en socialnämnd vid ett omedelbart omhändertagande med stöd av LVM har gjort en tillräckligt kritisk prövning av om ett samtycke till vård var realistiskt (dnr 4157-2013). I ärendet hade en man under loppet av tre månader vid inte mindre än tre tillfällen omedelbart omhändertagits med stöd av 13 § LVM. *JO Wiklund* fann att det måste ha varit uppenbart att det samtycke som mannen lämnade vid det

tredje tillfället inte var realistiskt. Handläggningen vid ärendet tydde enligt *JO Wiklund* på att nämnden antingen saknade kunskap om vad som bör krävas för att ett samtycke ska kunna ligga till grund för vård eller att nämnden inte gjort en tillräckligt kritisk prövning av om samtycket var realistiskt.

Utbildning

Under avsnittet om hälso- och sjukvården har jag berört tillsynen av den ordinarie tillsynsmyndigheten IVO. Även på utbildningsområdet kan jag konstatera att den ordinarie tillsynsmyndigheten, Skolinspektionen, är trängd. Detta syns förutom på handläggningstiderna på att myndigheten skriver av ärenden på nya grunder. Jag har sålunda i flera fall sett att Skolinspektionen skrivit av ärenden utan utredning om eleven inte längre går kvar vid den skola där den anmälda händelsen inträffat och om en utredning därför inte skulle påverka elevens aktuella situation. Även om den nya avskrivningsgrunden används med urskiljning påverkar en hårdare klagomålspraxis hos ordinarie tillsynsmyndighet medborgarnas möjligheter att få svar på klagomål och även i viss mån JO:s arbetssituation.

En allmän reflexion som jag annars gör, efter en förhållandevis kortvarig kännedom om klagomål på utbildningsområdet, är att många anmälningar rör att skolan inte tagit tag i mobbning på ett tidigt och bra sätt och att föräldrar upplever en passivitet från skolans sida att tillgodose elevers behov av särskilt stöd. Detta är enligt flera anmälare orsaken till deras barns låga skolnärvaro.

Under året har det gjorts 269 anmälningar inom utbildningsområdet och 285 ärenden har avgjorts. Tre ärenden refereras i ämbetsberättelsen. Av dessa behandlar två ärenden spridning av politisk information i skolan.

I det första beslutet (dnr 5001-2014) riktade *JO Wiklund* kritik mot gymnasieskolor för att ha agerat i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen, RF. Inför riksdagsvalet 2014 hade riksdagspartierna bjudits in till skolorna för att ordna så kallade bokbord medan ett ungdomsförbund helt nekats att lämna politisk information. *JO Wiklund* fann att agerandet stod i strid med objektivitetsprincipen i regeringsformen och gjorde även vissa generella uttalanden om politiska partiers medverkan i skolans samhällsinformation utifrån objektivitetsprincipen i RF och hur den tolkats av HFD och i tidigare JO-beslut.

Frågan om hur skolan ska förhålla sig när det gäller politisk information har därefter behandlats av en av regeringen tillsatt särskild utredare i betänkandet Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget (SOU 2016:4). I betänkandet föreslås att det i skollagen införs en uttrycklig reglering om att en skola ska ha möjlighet att begränsa antalet partier som bjuds in efter vissa objektiva grunder. Utredaren föreslår också, i linje med det nu refererade JO-beslutet, att om politiska partier har bjudits in, ska eleverna som ett led i utbildningen ges möjlighet att få del av information också från andra politiska partier som har anmält intresse av att medverka.

Det andra refererade ärendet, som behandlar spridning av politisk information i skolan, rör en rektor som inte tillät en elev att dela ut flygblad på skolan och dessutom uttalade att han skulle förhandsgranska information som elever

ville dela ut (dnr 5069-2015). Jag fann att agerandet stod i strid mot förbudet mot spridningshinder i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen. I beslutet påpekas bl.a. att ledningen för en skola får hindra att tryckta skrifter sprids där men enbart om detta sker av ordningsskäl.

3.4 JO Cecilia Renfors (ansvarsområde 4)

Allmänt

Till ansvarsområde 4 hör polis-, åklagar- och tullärenden, utlännings- och arbetsmarknadsärenden samt vissa frågor som rör Regeringskansliet och kommunal verksamhet.

Under verksamhetsåret kom det in 2 353 klagomålsärenden och togs 14 initiativ (inklusive inspektioner) inom mitt tillsynsområde. Antalet inkomna ärenden har ökat med närmare 400 i förhållande till förra verksamhetsåret. Under verksamhetsåret avslutades 2 428 ärenden. Av dessa avgjordes ca 25 procent genom beslut av en byråchef efter delegation.

Antalet besvarade remisser är högre än tidigare, 40 jämfört med 29 året före.

Störst antal klagomål riktas mot polisen. Antalet uppgick under verksamhetsåret till 1 003 (966), vilket är ca 40 fler än föregående år men något färre än året före. Antalet klagomål som rör åklagare ligger lägre än förra året, 160 jämfört med ca 190. Klagomålen mot Migrationsverket är avsevärt fler än tidigare och uppgick under verksamhetsåret till 574, jämfört med 283 förra året.

Det är sannolikt klagomålen på handläggningstiderna i framför allt ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning som ligger bakom den markanta ökningen av ärenden som rör Migrationsverket. Jag har under verksamhetsåret haft ett uppföljande möte med företrädare för Migrationsverkets ledning om de långa handläggningstiderna vid verket. Jag återkommer till dessa frågor i det följande.

Jag har också besökt Arbetsförmedlingen och samtalat med generaldirektören och några av hans närmaste medarbetare om de utmaningar Arbetsförmedlingen står inför och behovet av att förbättra och utveckla metoder och rutiner för att åstadkomma en god förvaltning. Det var ett mycket givande möte och jag ser positivt på det utvecklingsarbete som pågår inom myndigheten och det fokus som finns på förvaltningsrättsliga frågor.

Under verksamhetsåret har jag genomfört en inspektion av Polismyndigheten, lokalpolisområde Umeå och av Åklagarmyndigheten, Södra Skånes åklagarkammare i Malmö, samt en serie inspektioner av landets gränspolissektioner med inriktning på rutinerna för att säkerställa att beslut om utvisning och avvisning inte verkställs om det finns hinder mot verkställighet. Med ett undantag har inspektionerna letts av en byråchef.

Polis- och åklagarväsendena

I förra årets ämbetsberättelse nämnde jag en inspektionsserie med inriktning på hur beslut om kontaktförbud motiveras. I årets berättelse finns mitt beslut med anledning av granskningen intaget (dnr 2771-2015). Den visade att besluten i stort var välgrundade i sak, men att det i 30–50 procent av dem inte tydligt framgick vilka skäl kontaktförbudet grundades på. Kontaktförbud är en väsentlig inskränkning i enskildas integritet och det är angeläget att en förbättring kommer till stånd. Åklagarmyndigheten har tagit frågan på stort allvar och vidtagit åtgärder med anledning av det som kom fram. Sedan tidigare arbetar man aktivt med uppföljning och utveckling av åklagarnas tillämpning av den aktuella lagstiftningen, vilket jag självklart ser mycket positivt på.

En annan fråga jag tagit upp tidigare är polisens deltagande i sociala medier. Jag har i två nya beslut granskat inlägg på polisens Facebooksidor som jag ansett varit tveksamma med hänsyn till polisens grundläggande uppgifter (dnr 4626-2014 och 300-2015). Ett av inläggen är särskilt betänkligt då det enligt min mening kan undergräva enskildas förtroende för polisen. I inlägget beskrevs ett utdraget polisingripande mot en narkotikapåverkad man och dennes irrationella agerande mycket ingående och detaljerat. Det innehöll också fotografier av mannen. Det är självklart att den enskilde i sådana fall kan känna sig utpekad och att andra kan identifiera honom. Alldeles oavsett risken för identifiering av utomstående menar jag att polisen bör avstå från att publicera ingående beskrivningar av eller bilder på enskilda personer i utsatta situationer. Det är också olämpligt att använda enskilda individer som avskräckande exempel. Den som av en eller annan anledning kommer i kontakt med polisen ska inte behöva känna oro för att detta mer eller mindre utförligt kommer att beskrivas på polisens Facebooksidor.

Tre beslut i årets ämbetsberättelse behandlar frågor om tillgång till försvarare. Detta är inga nya frågor för JO och jag slår inte fast några nya principer om rätten till försvarare i de tre besluten. I stället handlar det om att påminna om betydelsen av att misstänkta får den tillgång till stöd och hjälp av en försvarare som de har rätt till och att polis och åklagare har en skyldighet att säkerställa den rätten. Jag förtydligar samtidigt att förhörsledaren har en skyldighet att informera och rådgöra med förundersökningsledaren om det uppstår frågor om en misstänkts tillgång till försvarare under utredningsarbetet.

Ett av besluten gällde en 15-åring som misstänktes för bl.a. försök till grov misshandel och som var frihetsberövad till följd av misstankarna (dnr 2502-2015). Det hölls ett relativt ingående förhör med honom i samband med att han greps. Någon försvarare var inte närvarande, men däremot hans föräldrar. Det borde vara en självklarhet för polisen att förhöret inte skulle ha hållits utan försvarare och att den bedömningen inte kunde överlåtas på den misstänkte eller hans föräldrar. På samma sätt borde det varit uppenbart för förhörsledaren i det andra ärendet (dnr 2943-2015) att ett ingående förhör om misstanke om mordbrand inte skulle ha hållits med den misstänkte, som var skadad efter branden och vårdades på sjukhus, utan försvarare. Det gäller oavsett vad den misstänkte själv kan ha sagt tidigare och oavsett att försvararen godtagit att förhöret

hölls. Det är polis och åklagare som har det slutliga ansvaret för att rätten till försvarare tillgodoses.

I det tredje fallet hölls ett förhör med en häktad man, misstänkt för stöld, utan att hans offentlige försvarare fick veta det (2470-2015). Förhörsledaren angav tidsbrist som skäl för sitt agerande och fick kritik för att hon äventyrat den misstänktes rättssäkerhet.

De långa häktningstider som förekommer i Sverige, ofta med restriktioner, har uppmärksammats under en rad av år. Europarådets kommitté mot tortyr har återkommande tagit upp frågan och Åklagarmyndigheten har på olika sätt arbetat med saken. Utgångspunkten är att restriktioner ska användas restriktivt. I praktiken måste svåra avvägningar göras mellan intresset av att en utredning inte skadas och de påfrestningar för den enskilde som restriktioner innebär. Det är av stor betydelse att åklagarna fortlöpande prövar om restriktioner ska kvarstå och om det är möjligt att bevilja något slag av lättnad eller undantag. Denna fråga behandlas i ett av besluten i ämbetsberättelsen (dnr 679-2015). En man var under ca fyra månader häktad, misstänkt för synnerligen grov misshandel av sina tre månader gamla tvillingsöner. Han hade restriktioner avseende bl.a. brev, besök och telefonsamtal och tilläts inte någon kontakt med sin hustru under utredningstiden. Jag fann att restriktionerna i den delen varit oproportionerligt ingripande och att det efter det att förundersökningen delgetts den misstänkte hade varit möjligt att åtminstone tillåta vissa brev och bevakade besök. Jag pekade också på vikten av att informera den häktade om de närmare skälen för restriktionerna.

I ett annat beslut hade jag anledning att påminna om de lagregler om frihetsberövande av ungdomar som innebär att unga personer endast i undantagsfall kan anhållas och häktas (dnr 6383-2014). Jag kritiserade två åklagare för att en 15-åring fick sitta anhållen i mer än ett dygn på grund av en misstanke om försök till stöld ur ett skåp i ett omklädningsrum på ett badhus. Omständigheterna var långtifrån sådana att det fanns skäl att anhålla en person som bara är 15 år gammal.

Slutligen ska jag nämna ett par beslut som rör behovet av skydd för uppgifter om målsägande i ett förundersökningsprotokoll och förhållandet till rätten för den misstänkte att få ta del av underlaget för beslut om åtal (dnr 6673-2014 och 1136-2015). I det ena fallet hade målsäganden en sekretessmarkering i folkbokföringen för att hon behövde skydd från sin f.d. make. Under förundersökningen avseende en brottsmisstanke mot honom bytte hon efternamn. När förundersökningsprotokollet delgavs mannen angavs hennes nya efternamn, vilket innebar säkerhetsrisker för henne. Handläggningen var emellertid korrekt eftersom en målsägandes namn alltid ska anges i förundersökningsprotokollet och den misstänkte har en ovillkorlig rätt att få del av protokollet. Skälet till att reglerna ser ut på det sättet är att den misstänkte behöver känna till målsägandens identitet för att effektivt kunna försvara sig. Jag kunde dock konstatera att när identiteten redan är känd finns det inte skäl för den misstänkte att få veta det nya namn målsäganden bytt till under utredningen. Jag överlämnade mitt beslut till Justitiedepartementet då jag ansåg att det skulle övervägas om den nuvarande regleringen borde ändras på denna punkt.

I det andra beslutet påminner jag om att uppgifter som helt saknar betydelse för brottsutredningen inte bör tas in i förundersökningsprotokollet och att det är särskilt viktigt att beakta när det rör känsliga uppgifter om målsägande. I det här fallet handlade det om en stor mängd uppgifter från målsägandens mobiltelefon som var irrelevanta för utredningen och bl.a. riskerade att avslöja hennes skyddade boende för den misstänkte.

Arbetsmarknadsområdet

Jag har de två senaste åren återkommande behandlat de brister som finns vid Arbetsförmedlingen när det gäller rutiner för dokumentation, kommunicering av handlingar och uppgifter samt motivering av beslut. Bland annat dessa frågor avhandlades vid det besök på Arbetsförmedlingens huvudkontor jag nämnde inledningsvis.

Ett av de beslut i årets ämbetsberättelse som rör Arbetsförmedlingen tar upp just brister när det gäller kommunicering och motivering (dnr 2901-2015). Arbetsförmedlingen får kritik för att en anvisning till en utbildning återkallades utan att den arbetssökande fått möjlighet att ta del av och yttra sig över de uppgifter som låg till grund för återkallelsebeslutet. Beslutet var dessutom inte utformat så att det tydligt framgick att det var ett beslut, de grundläggande kraven på beslutsmotivering var inte uppfyllda och det innehöll inte någon underrättelse om hur man kunde få beslutet överprövat.

Ärendet illustrerar behovet inom myndigheten av utbildning och utveckling på det förvaltningsrättsliga området och att det arbete som pågår är angeläget.

Utlänningsrätten

Handläggningstiderna vid Migrationsverket har fortsatt att vara föremål för ett stort antal anmälningar, liksom brister i service och tillgänglighet. Jag har tidigare kritiserat Migrationsverket i dessa avseenden.

Bland annat mot bakgrund av att det fanns anledning att tro att handläggningstiderna skulle öka ytterligare har jag följt utvecklingen och besökte i april 2015 verket för att få en aktuell bild av handläggningstider, prioriteringar och rutiner. Det framkom bl.a. man tagit fram en handlingsplan för tillståndsärendena med målsättningen att åstadkomma en stabil handläggningstid över tid och godtagbara handläggningstider i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning och arbete i slutet av 2015. Anmälningar om långa handläggningstider och bristande service fortsatte dock att komma in och den kraftigt ökande migrationen under hösten 2015 innebar en förändrad situation och betydande utmaningar för Migrationsverket.

Vid ytterligare ett uppföljningsmöte med företrädare Migrationsverket, bl.a. verkets operativa chef, i februari 2016 informerade jag mig om den aktuella situationen vid verket när det gäller handläggningstider i asylärenden och övriga tillståndsärenden samt om de åtgärder som vidtagits och som planeras inom verket.

I mitt beslut den 23 juni 2016 (dnr 2132-2015) konstaterade jag att handläggningstiderna i asylärenden, som tidigare legat på en rimlig nivå, nu ökade

och att rutiner ändrats i flera avseenden. Jag angav i beslutet att jag under hösten kommer att granska handläggningen av asylärenden. Syftet är i första hand att bevaka att handläggningen sker under rättssäkra former.

När det gäller övriga tillståndsärenden är det situationen i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning som framstår som mest bekymmersam. Handläggningstiderna var redan tidigare långa och har nu ökat ytterligare, till följd av den ökade belastningen på Migrationsverket. De långa tiderna drabbar enskilda hårt. I beslutet gör jag bedömningen att orsakerna till att situationen inte har förbättrats ligger utanför verkets kontroll och att Migrationsverket inte på nytt ska kritiseras.

Det är dock allvarligt att handläggningstiderna under flera års tid har varit mycket långa och att författningsreglerade tidsfrister regelmässigt överskrids. Det yttersta ansvaret för att Migrationsverket har möjlighet att fatta beslut inom rimlig tid ligger hos regering och riksdag. Jag överlämnade därför beslutet till Justitiedepartementet.

I förra årets ämbetsberättelse skrev jag att ett speciellt bekymmer inom Migrationsverkets ansvarsområde är verkställighetsärendena. Jag har nu anledning att upprepa detta, men från ett annat perspektiv. Migrationsverket har huvudansvaret för att beslut om utvisning verkställs, men kan lämna över ett ärende till Polismyndigheten om den som ska utvisas inte kan hittas eller om det kan antas att tvång kommer att behövas. Jag har vid granskningen av tre ärenden identifierat brister i lagstiftningen när det gäller polisens rätt att använda våld och tvång i dessa fall.

I det första ärendet hade gränspolisen hämtat en kvinna och hennes två barn som inte ville lämna landet frivilligt och kört dem till flygplatsen (dnr 836-2015). Den bestämmelse man grundade sitt hämtningsbeslut på var dock inte tillämplig i den aktuella situationen och det fanns enligt min mening inte heller något annat lagstöd för ingripandet.

Jag konstaterade i mitt beslut att det är oklart hur utlänningslagens bestämmelser i dessa delar är avsedda att tillämpas och överlämnade beslutet till Justitiedepartementet. Jag lyfte fram att det självklart kan vara nödvändigt att inskränka en persons rörelsefrihet för att beslut om avvisning och utvisning ska kunna verkställas. Det är lika självklart att det måste finnas författningsstöd för att tvångsåtgärder ska få vidtas.

I de två andra ärendena hade gränspolisen mot de utvisades vilja fört dem till deras respektive hemlandsambassad för att vissa handlingar som krävdes för hemresan skulle utfärdas (dnr 2488-2014 och 1548-2015). De var båda tagna i förvar och var alltså frihetsberövade. Det kan framstå som rimligt att polisen inom ramen för frihetsberövandet hade rätt att genomföra besök på en ambassad, om besöket är en nödvändig förutsättning för att verkställa utvisningsbeslutet. Uttalanden i lagstiftningens förarbeten talar dock snarast emot en sådan tolkning av förvarsbestämmelsen. Det är otillfredsställande att varken lagtexten eller förarbetena tydligt ger besked om vilka befogenheter polisen har i detta avseende.

Det är enligt min mening också tveksamt om den sekretess till skydd för den enskilde som gäller kan upprätthållas i en intervjusituation vid ett ambassadbesök.

När det gällde en av de två utvisade personerna var det klarlagt att polisen använt våld för att genomföra ambassadbesöket. Den utvisade, som bar handfängsel under bilresan, spjärnade emot, höll sig fast och fick bäras in på ambassaden. Jag konstaterade att det var oklart om polislagens bestämmelser gav stöd för våldsanvändningen men att en av bestämmelserna i brottsbalkens kapitel om grunder för ansvarsfrihet gett rätt att använda våld i den aktuella situationen. Det är dock enligt min mening tveksamt om detta tillvägagångssätt för ett genomföra ett ambassadbesök är förenligt polisens föreskrift att verkställighet ska genomföras på ett humant och värdigt sätt. Det var också tveksamt om det faktiskt var möjligt att uppnå det avsedda syftet med besöket med tanke på att den utvisade tydligt gett uttryck för att han inte på något sätt tänkte medverka.

Jag fann att lagstiftningen borde klargöra dessa frågor och överlämnade även dessa beslut till Justitiedepartementet.

Saklighet och opartiskhet

Att upprätthålla kraven på saklighet och opartiskhet och det starka skydd för yttrandefriheten som gäller i förhållande till det allmänna kan vara svårt, inte minst på kulturområdet, där gränserna för vad många inte tycker är acceptabelt ofta utmanas. Ett par av de beslut jag fattade under verksamhetsåret illustrerar detta.

I det ena beslutet kritiserade jag Linköpings kommun för att man avbokade en musikgrupp med hänvisning till åsikter gruppmedlemmarna uttryckt, bl.a. i ett tv-program (dnr 4602-2014). Beslutet stred enligt min mening mot objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen, särskilt med beaktande av skyddet för yttrandefriheten i 2 kap. 1 §.

Kommunen anordnar varje sommar en ungdomsfestival – Keep it Loud – i samarbete med några föreningar och en radiostation. Så skedde också år 2014 och den festivalgrupp som höll i arrangemanget bokade bl.a. gruppen Kartellen.

Genom ett ingripande av kommunstyrelsens ordförande avbokades dock Kartellen med hänvisning till gruppens historik, som inte stämde överens med kommunens värdegrund. I ett pressmeddelande och en debattartikel utvecklades skälen och ordföranden angav bl.a. att gruppen lämnat otydliga besked om sin syn på politiskt våld som metod och inte tagit avstånd från sådant våld. Under utredningen nämndes också säkerhetsaspekter som skäl för avbokningen, men varken risk för ordningsstörningar eller risk för att brott skulle begås under framträdandet lyftes fram av kommunen. Utredningen gav i stället ett klart intryck av att det avgörande skälet för avbokningen var de åsikter gruppen gett utryck för.

Enskildas fri- och rättigheter måste respekteras av det allmänna och åtgärder med karaktär av sanktioner för att någon utnyttjat rätten att uttrycka sina åsikter får inte vidtas. Det innebär att företrädare för det allmänna som utgångspunkt får acceptera att uttalanden som de inte delar eller till och med finner olämpliga har gjorts av artister som uppträder på kommunala arrangemang.

Det andra beslutet rörde Stadsbiblioteket i Göteborg som hyrt ut en hörsal till en förening för en föreläsning om invandring och mörkläggning (dnr 5221-2014). Saken vållade debatt och biblioteket beslutade att samtidigt med föreläsningen hålla ett eget arrangemang: ett samtal om livet som papperslös. Så småningom beslutade dock biblioteket att med hänvisning till risken för ordningsstörningar säga upp avtalet om uthyrning av hörsalen. Ett antal faktorer gav dock intryck av att beslutet påverkats av den negativa opinionen, bl.a. att närmare överväganden av ordningsfrågan saknades och att man ordnade ett eget arrangemang som enligt ett uttalande i media var ett sätt för biblioteket att stiga fram och låta olika röster komma till tals när man fick klart för sig vad föreningen tänkte bjuda på.

Kulturnämnden i Göteborg fick kritik för bibliotekets sätt att hantera ärendet, som inte levt upp till regeringsformens krav på objektivitet. Jag fann anledning att framhålla att de grundlagsfästa principerna om objektivitet och yttrandefrihet kan urholkas om myndigheter faller undan för tillfälliga eller varaktiga opinioner och låter innehållet i ett framförande påverka beslut om att t.ex. hyra ut en lokal.

4 JO:s Opcat-verksamhet

Under de fem verksamhetsår som JO fullgjort uppgiften som nationellt besöksorgan enligt tilläggsprotokollet Opcat till FN:s tortyrkonvention har 134 inspektioner genomförts inom ramen för verksamheten. Ombudsmännen har beslutat att inleda 27 initiativärenden med anledning av inspektionerna.

Den särskilda Opcat-enhet som bistår ombudsmännen i uppdraget arbetar med att utveckla metoder för genomförande och uppföljning av det förebyggande arbetet och är fortsatt inriktad på att arbeta tematiskt. Under 2016 är enhetens tematiska fokus information om rättigheter till frihetsberövade personer. En utgångspunkt för detta arbete är tidigare beslut och uttalanden av JO, bl.a. *JO Renfors* beslut av den 18 juni 2014 som rör om, när och hur intagna i polisarrest får information om sina rättigheter och verkställighetens innebörd (JO 2014/15 s.104, dnr 2572-2013). Även de rekommendationer som lämnades efter besöket av Europarådets kommitté mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) till Sverige 2015 utgör en del av JO:s arbete med att identifiera och följa riskmoment på platser där personer hålls frihetsberövade (CPT/Inf [2016] 1).

Opcat-enheten har under verksamhetsåret genomfört flera utåtriktade aktiviteter. Framför allt kan här nämnas ett seminarium den 1 oktober 2015 för riksdagsledamöter, myndigheter och organisationer om JO:s och andra aktörers erfarenheter från förebyggande arbete mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling. Intresset för seminariet var mycket stort och evenemanget har på ett positivt sätt lyft fram JO:s uppdrag som nationellt besöksorgan.

Opcat-enheten har även internationella kontakter, och har bl.a. varit engagerad i ett regelbundet utbyte i sak- och metodfrågor med ombudsmannainstitutionerna i Danmark, Norge och Finland som alla, liksom JO, fullgör uppdraget som nationellt besöksorgan enligt Opcat.

Opcat-inspektioner under verksamhetsåret

Under det gångna verksamhetsåret genomfördes 18 inspektioner (varav sex på ansvarsområde 2, två på ansvarsområde 3 och tio på ansvarsområde 4). Antalet är färre än föregående år. Att antalet inspektioner varierar mellan verksamhetsåren beror på verksamhetens inriktning för året och valet av inspektionsobjekt. Under året har totalt 24 dagar tagits i anspråk för inspektioner. Sammansättningen på inspektionsteam har varierat och varit beroende av bl.a. institutionens storlek och eventuella säkerhetsklass. Majoriteten av inspektionerna har varit anmälda i förväg.

Opcat-verksamheten var under 2015 inriktad på temat frihetsberövade kvinnor. I detta arbete har inspektioner av Kriminalvårdens kvinnoanstalter och av psykiatriska institutioner prioriterats. Resultatet kommer att redovisas i en särskild rapport. Kvinnoanstaltsinspektionerna föranledde *chefsJO Fura* att öppna tre initiativärenden. Ärendena gäller möjligheten till differentiering av intagna, säkerhets- och riskbedömningar i samband med utevistelser och transporter samt situationen för intagna med medföljande barn och gravida intagna.

Under året genomfördes även flera uppföljningsinspektioner av institutioner där JO tidigare uttalat sig om behov av förändring, t.ex. häktet Östersund och arresten i Umeå (se nedan).

Opcat-inspektioner av Kriminalvården

På uppdrag av *chefsJO Fura* inspekterade Opcat-enheten under verksamhetsåret tre av Kriminalvårdens häkten och en kvinnoanstalt.

Vid inspektionen av anstalten Ljustadalen konstaterades att anstalten hade en rutin som innebar att besökare till intagna i anstalten kroppsvisiterades utan att ett beslut grundat i en individuell bedömning fattats i det enskilda fallet. *ChefsJO Fura* påpekade att tidigare uttalanden hon gjort i denna fråga efter Opcat-inspektioner, bl.a. av Ljustadalen 2014, inte föranlett Kriminalvården att vidta några särskilda åtgärder, och uppmanade Kriminalvården att återkomma i saken. Denna uppmaning föranledde Kriminalvården att i en skrivelse redovisa en kartläggning myndigheten gjort av förekomsten av rutinmässiga visitationer av besökare och de åtgärder som är vidtagna och planerade för att komma tillrätta med bristerna (dnr 3458-2015).

Efter inspektion av häktet Östersund uttalade *chefsJO Fura* att hon inte fann skäl att ompröva sitt tidigare ställningstagande från 2013 om att lokalerna är direkt olämpliga för bedrivande av häktesverksamhet. *ChefsJO Fura* menade att oavsett om en plan för ett nytt häkte antas så ansåg hon att Kriminalvården måste upphöra med att placera häktade personer i nuvarande lokaler om inte omedelbara åtgärder vidtas. *ChefsJO Fura* uppmanade Kriminalvården att senast den 15 januari 2017 återkomma med en redogörelse för vilka åtgärder myndigheten vidtagit (dnr 872-2016).

Opcat-inspektioner av den psykiatriska tvångsvården och den rättspsykiatriska vården

Under verksamhetsåret inspekterades två psykiatriska kliniker, Regionsjukhuset Karsudden utanför Katrineholm och Brinkåsen utanför Vänersborg.

Vid inspektionen av Regionsjukhuset Karsudden kom det fram att sjukhuset valt att inte införa en allmän inpasseringskontroll, men att samtliga patienter som varit ute på egen hand eller som vistats i sjukhusets aktivitetshus ändå kroppsvisiterades när de kom tillbaka till avdelningen. *JO Wiklund* påminde om att beslut om kroppsvisitation i sådana fall måste fattas i det enskilda fallet innan visitationen genomförs och uttalade att hon förutsatte att kroppsvisitationer i fortsättningen sker i enlighet med regelsystemet. Vidare väcktes frågor kring hur sjukhusets praktiska hantering av långtidsavskilda patienter förhöll sig till gällande lagstiftning. *JO Wiklund* uttalade sig inte i sak men påpekade att det kan finnas skäl för JO att samlat återkomma till frågor om bl.a. avskiljning (dnr 6308-2015).

Opcat-inspektioner av polisens arrester och Migrationsverkets förvar

Under verksamhetsåret inspekterades nio arrester och ett förvar. Fem av arrestinspektionerna var uppföljningar av tidigare inspektioner (Umeå, Västerås, Östersund, Helsingborg och Sollentuna).

Vid inspektionen av arresten i Umeå konstaterade *JO Renfors* att det har gått mer än fyra år sedan JO uppmärksammade att arresten inte hade någon rastgård och att det inte heller fanns något annat arrangemang för att tillgodose de intagnas rätt till utomhusvistelse. *JO Renfors* uttalade att Polismyndigheten snarast måste ta fram en permanent lösning som tillgodoser de intagnas rätt till utomhusvistelse och att hon fortsatt ska följa frågan (dnr 3301-2015). *JO Renfors* uttalade efter inspektionen av arresten i Västerås att det inte är godtagbart att en arrest saknar rutiner som säkerställer att Polismyndighetens nya föreskrifter (PMFS 2015:7, FAP 102-1) om bl.a. överlämnandet av information om den intagnes rättigheter efterlevdes (dnr 387-2016).

Med anledning av att förvarstagna vid Migrationsverkets förvarsenhet i Flen inte fick någon skriftlig information om sina rättigheter uttalade *JO Renfors* att denna brist bör åtgärdas omgående (dnr 843-2016).

5 Internationellt samarbete

Ett av JO:s övergripande mål för verksamheten är att främja den internationella spridningen av idén om rättslig kontroll genom oberoende ombudsmannainstitutioner. I arbetet mot det målet har JO under verksamhetsåret genomfört bl.a. följande aktiviteter.

JO har tagit emot 20 besök i samband med vilka JO informerat om sin verksamhet. Ett av besöken var från OSSE:s (Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa) byrå för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR). Besökarna var intresserade av JO:s tillsyn över frågan om församlingsfrihet (mötesfrihet) och JO:s klagomålshantering på detta område. Ett an-

nat besök var från ombudsmannainstitutionen i Kosovo, inom ramen för Europarådets projekt Support to the Implementation of European Human Rights Standards and the Reform of the Ombudspersons Institution Implemented in Kosovo. Syftet med besöket var att lära sig om JO:s struktur, mandat och arbetsmetoder.

Vidare har justitieombudsmännen och tjänstemän hos JO aktivt deltagit i utländska konferenser och seminarier. Bland annat deltog *chefsJO Fura* och *områdesansvariga föredraganden Svensson* i det årliga samarbetsseminariet för baltiska ombudsmän i Tallinn, Estland.

I december 2015 genomförde *chefsJO Fura* och *internationella samordnaren De Geer Fällman* ett besök i Colombia arrangerat av Sveriges ambassad i Bogotá. Besöket innefattade deltagande i de lokala ombudsmännen (Personeros) centralorganisation FENALPER's (Federation national de Personeros de Colombia) VII National Assembly i Bogotá och Cartagena. Vidare besöktes ett kvinnofängelse i Bogotá och en lokal kvinnoorganisation för fredsarbete (Narrar para Vivir) i San Juan Nepomuceno, Cartagena. Möten med den nationella ombudsmannen och representanter för det civila samhället genomfördes också.

Slutligen kan nämnas att *chefsJO Fura*, i egenskap av styrelseledamot, tillsammans med *internationella samordnaren De Geer Fällman*, har deltagit i det arbete som utförs av såväl International Ombudsman Institute (IOI) som IOI:s europeiska avdelning. IOI är en global organisation för samarbete mellan självständiga, huvudsakligen parlamentariska, ombudsmannainstitutioner. I samarbetet deltar ca 155 ombudsmannainstitutioner från mer än 90 länder från alla världsdelar.

6 Bilagor

Bilaga 1 innehåller ärendestatistiken för verksamhetsåret.

Bilaga 2 innehåller en förteckning över besvarade lagstiftningsremisser.

Bilaga 3 innefattar redovisning av dels framställningar och överlämnanden 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 2016 finns som bilaga 6.

Arbetsordningen i aktuell lydelse den 30 juni 2016 finns som bilaga 7.

En redogörelse för personalorganisationen under verksamhetsåret finns i bilaga 8.

Bilaga 9 innehåller sakregister.

Stockholm i november 2016

Elisabet Fura Lars Lindström

Cecilia Renfors Stefan Holgersson

Lilian Wiklund Cecilia Nordenfelt

/Agneta Lundgren

Arbetsmarknad

Kritik mot Arbetsförmedlingen som bl.a. brustit i sin kommunicerings- och motiveringsskyldighet i ett ärende om återkallelse av en anvisning till en arbetsmarknadsutbildning

(Dnr 2901-2015)

Beslutet i korthet: Arbetsförmedlingen skickade en skrivelse till G.A.A. som innehöll dels ett svar på ett klagomål som han hade fört fram, dels ett beslut om återkallelse av hans anvisning till en arbetsmarknadsutbildning. Beslutet om återkallelse fattades utan att G.A.A. dessförinnan fått del av handlingar som låg till grund för beslutet och getts möjlighet att yttra sig över dem. Det har inte kommit fram några omständigheter som inneburit att kommunicering kunde underlåtas. Arbetsförmedlingen kritiseras för sin underlåtenhet i detta avseende.

Vidare konstaterar JO att det inte tydligt framgår att den skrivelse som skickades till G.A.A. innehåller ett beslut. Det anges inte heller vilken bestämmelse som beslutet grundades på. Skrivelsen med beslutet är bl.a. mot den bakgrunden svårbegriplig, och de grundläggande kraven på beslutsmotivering har inte uppfyllts. Arbetsförmedlingen kritiseras för detta. Myndigheten kritiseras också för att man inte underrättade G.A.A. om hur han skulle göra om han var missnöjd med beslutet och ville få det överprövat.

Utredningen visar att Arbetsförmedlingen i sin handläggning av ärendet om återkallelse av G.A.A:s anvisning brustit såväl i sin kommuniceringsskyldighet som i sin motiverings- och underrättelseskyldighet. Ärendet belyser vikten av att Arbetsförmedlingen ser till att förvaltningsrättsliga regler och principer får genomslag i verksamheten. JO ser positivt på det fokus som frågorna har fått inom myndigheten och framhåller att det arbete som pågår med att stärka arbetsförmedlarnas kunskaper om förvaltningsrättslig handläggning är angeläget.

Anmälan

I en anmälan till JO förde G.A.A. fram klagomål mot Arbetsförmedlingen, kontoret Stockholm Globen. Av anmälan framgick bl.a. följande.

G.A.A. fick under hösten 2014 en anvisning till en arbetsmarknadsutbildning. Inom ramen för utbildningen påbörjade han en praktik på ett företag (praktikbolaget). I början av februari 2015 uppgav han för anordnaren av praktikplatsen och praktikbolaget att han ville byta praktikplats på grund av vissa händelser som hade inträffat där. Han träffade representanter för anordnaren och praktikbolaget den 12 februari 2015, och man kom överens om att han skulle fortsätta med sin praktik. Situationen förvärrades dock, och den 10 mars 2015 lämnade han in ett klagomål till Arbetsförmedlingen. Den 12 maj 2015 fick han ett brev med bl.a. följande innehåll.

Svar på klagomål om utbildning

Arbetsförmedlingen har läst igenom ditt klagomål på din arbetsmarknadsutbildning och den praktikplats som ingår i den. Arbetsförmedlingen har även läst igenom det underlag som inkommit från utbildningsanordnaren.

Arbetsförmedlingen kan konstatera att ni har väldigt olika syn på vad som hänt under praktiktiden och att praktikanordnaren inte kunnat se några förutsättningar för att du skulle kunna fortsätta på praktikplatsen efter mötet 2015-02-12.

Vid uppföljning med utbildningsanordnarens representant […] i dag 2015-05-12 framkommer att de har bedömt att det inte finns några förutsättningar för dig att fortsätta utbildningen på grund av de händelser som inträffade på praktikplatsen. Arbetsförmedlingen kommer med anledning av det att avbryta din anvisning till arbetsmarknadsutbildningen.

De händelser som ligger till grund för beslutet att avbryta utbildningen är […] följande.

- Attitydproblem. Enligt praktikanordnaren har det framkommit att du visat dig ha mycket svårt att ta emot order från yngre personer.
- Arbetsvägran. Du har vid tre tillfällen vägrat att utföra de arbetsuppgifter som ålagts dig.
- Svår att ha kontakt med. Praktikanordnaren har vid flera tillfällen inte kunnat nå dig via telefon och [sms] när det har behövts.

G.A.A. uppgav att han inte fått möjlighet att yttra sig över uppgifterna i ärendet innan Arbetsförmedlingen fattade sitt beslut. Han bifogade även ett mejl som han hade skickat till myndigheten den 15 maj 2015 där han förde fram synpunkter på beslutet.

Utredning

Arbetsförmedlingen anmodades att yttra sig över kommuniceringen inför det beslut som fattats, utformningen av beslutet samt hur G.A.A:s synpunkter på beslutet hade hanterats.

Arbetsförmedlingen (tf. chefsjuristen Carola Fransson) kom in med ett yttrande i vilket bl.a. följande angavs.

> G.A.A. anvisades en arbetsmarknadspolitisk utbildning till teletekniker med start den 6 oktober 2014. Utbildningen som G.A.A. anvisades […] bestod i dels utbildning, dels praktik. Typiskt sett ingår anordnaren ett eget avtal med olika praktikbolag för att placera de som går utbildningen på praktik. Praktikbolagen ska ha ett rekryteringsbehov och avsikten är att praktiken sedermera ska övergå i en fast anställning hos praktikbolaget. [– – –]
>
> I enlighet med 37 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program *ska* en anvisning återkallas om deltagaren t.ex. inte kan tillgodogöra sig programmet på ett tillfredställande sätt, missköter sig eller stör verksamheten. Samma information framkommer på den anvisning G.A.A. undertecknat […] och på så sätt har G.A.A. informerats om villkoren för utbildningen.
>
> Arbetsförmedlingen mottog den 10 mars 2015 ett klagomål från G.A.A. och började utreda vad som inträffat. Det framkom då att G.A.A. inte hade förutsättningar att ta del av utbildningen eftersom han misskött sig och stört verksamheten. [– – –] Praktiken avbröts den 12 maj 2015 i anledning av [detta].
>
> – – –

Avståendet av kommunicering inför beslut om återkallelse av den aktuella anvisningen den 12 maj 2015

JO har bett Arbetsförmedlingen att särskilt bemöta avstående av kommunicering innan beslut. Av daganteckning den 20 mars 2015 framgår att anordnaren inte kommer kunna ordna ytterligare praktikplats åt G.A.A. och han rekommenderas avbrott av anordnaren. Denna daganteckning har G.A.A. den 26 mars 2015 tagit del av.

– – –

Arbetsförmedlingen får konstatera att G.A.A. har varit informerad om vad som pågått i hans ärende. Det har kontinuerligt förevarit diskussioner med G.A.A. och anordnaren/praktikbolag, ofta för att G.A.A. själv fört sådana diskussioner på tal […]. Det framkommer av flera tidigare dagantecknings och [anordnarens skrivelse] att G.A.A. varit svår att nå. G.A.A. har tagit del av dagantecknings som beskrivit händelseförloppet och att anordnaren rekommenderat avbrott den 20 mars 2015. G.A.A. har yttrat sig över handläggningen i skrivelser, klagomål och vid besök i Arbetsförmedlingens direktservice.

Det framgår av dagantecknings den 24 mars 2015 och 13 april 2015 – vilka G.A.A. tagit del av den 26 mars 2015 och den 28 april 2015 – att [en] skrivelse från anordnaren efterfrågats av Arbetsförmedlingen. G.A.A. borde ha förstått att skrivelsen efterfrågats i anledning av att anordnaren rekommenderat avbrott. [– – –] Det kan alltså inte varit oväntat för G.A.A. att återkallelse av anvisningen skulle kunna bli utfallet.

Med detta sagt är Arbetsförmedlingen införstådd med skyldigheten att kommunicera enligt 17 § förvaltningslagen. Arbetsförmedlingen är medveten om att kommunikationsskyldigheten kan motivera kommunicering även i situationer som faller utanför paragrafens giltighetsområde.

Arbetsförmedlingen får dessvärre konstatera att G.A.A. inte fått del av anordnarens skrivelse och protokoll […]. Arbetsförmedlingen finner att anordnarens skrivelse borde ha kommunicerats med G.A.A. och att han borde fått yttra sig över skrivelsen innan beslut om återkallelse tagits. Arbetsförmedlingen förstår vikten av kommunicering för att utreda eventuella missförstånd och för att den sökande ska känna sig involverad.

Arbetsförmedlingen kan också nämna att det är ovanligt att en utbildning avbryts. Det är få personer som får gå en arbetsmarknadspolitisk utbildning och de som får delta är vanligtvis motiverade. I de sällsynta fall avbrott tas så sker det vanligen på den arbetssökandes egen begäran, och den arbetssökande informeras då naturligt om avbrottet och skälen därför. Detta kan i viss mån ha medverkat till att kommuniceringsskyldigheten i detta fall inte beaktats.

Utformningen av beslutet

JO har bett Arbetsförmedlingen att särskilt yttra sig över utformningen av beslutet. Handlingen med rubriken ”Svar på klagomål om utbildning” innehåller dels Arbetsförmedlingens svar på ett av G.A.A:s klagomål, dels ett beslut om återkallelse av anvisning med motivering. Arbetsförmedlingen finner att det är olyckligt att svaret på klagomålet och beslutet inte meddelats i separata handlingar.

I daganteckning den 12 maj 2015 framgår att arbetsförmedlaren skrivit en e-post till G.A.A. med innebörd att brev med motiveringen gällande avbrott i utbildningen är skickat till honom. Vad avser beslutet får Arbetsförmedlingen konstatera att det beslut som skickats till G.A.A. haft brister. Innebörden av beslutet hade t.ex. varit tydligare om beslutet haft rubriken ”Beslut” och beslutet borde ha varit försett med en besvärshänvisning i enlighet med 39–39 a §§ förordningen […] om arbetsmarknadspolitiska program. Arbetsförmedlingen menar att den motivering som lämnats har varit

klar och tydlig avseende vad som motiverat återkallelsen. Dock hade motiveringen kunnat knytas till 37 § förordningen […] om arbetsmarknadspolitiska program som utgjort den rättsliga grunden för återkallelsen och som G.A.A. tagit del av när han undertecknade anvisningen.

Hur G.A.A:s synpunkter den 15 maj 2015 i e-post hanterats

JO har särskilt bett Arbetsförmedlingen yttra sig [om] hur G.A.A:s synpunkter den 15 maj 2015 framställda i e-post hanterats. [Arbetsförmedlingen] Stockholm Globen har uppgett att under perioden den 10 mars 2015–12 maj 2015, som G.A.A:s klagomål utreddes, mottog Arbetsförmedlingen en stor mängd e-post från G.A.A. och periodvis flera e-post varje dag. Många e-post var likalydande. Arbetsförmedlingen har varit angelägen att försökt hjälpa G.A.A. och svara på hans klagomål. I den mån G.A.A. inte varit nöjd med svaren har han hänvisats till Arbetsförmedlingen kundrelationer i enlighet med den rutin som finns utformad för klagomål.

E-posten den 15 maj 2015 har G.A.A. alltså skickat efter att han haft omfattande skriftväxling med Arbetsförmedlingen under lång tid där han framställt en rad klagomål och synpunkter. Arbetsförmedlingen uppfattade G.A.A:s e-post den 15 maj 2015 som ett klagomål och svarade på e-posten med hänvisning till Arbetsförmedlingen kundrelationer […].

– – –

Arbetsförmedlingen har som nämnts funnit att beslutet borde innehållit en besvärshänvisning, och har i efterhand övervägt om e-posten skulle kunna förstås som en begäran om omprövning av beslutet. Arbetsförmedlingen finner att det inte går att utläsa att e-posten varit avsedd som en begäran om omprövning, men finner att Arbetsförmedlingen borde tagit ett större ansvar att utreda om så var fallet, eller vad G.A.A. menade i e-posten.

Avslutningsvis

– – –

För att försöka läka de brister som förekommit har [Arbetsförmedlingen] Stockholm Globen underrättats om att anordnarens skrivelse och protokoll […] ska skickas till G.A.A. Därutöver ska kontoret utreda huruvida G.A.A. avsett begära omprövning av beslutet i sin e-post den 15 maj 2015, och i annat fall upplysa honom om möjligheten att begära omprövning med beaktande av 24 § andra stycket förvaltningslagen […].

[– – –] Arbetsförmedlingen genomgår för närvarande ett omfattande utvecklingsarbete med fokus på god förvaltning. Grunder i förvaltningsrätt, inklusive kommuniceringsskyldigheten och utformningen av beslut, ingår som en del i introduktionsutbildningen som alla nyanställda genomgår. Arbetsförmedlingen uppmärksammar att det finns ett behov av ytterligare utbildningsinsatser och Arbetsförmedlingen planerar att genomföra ett ”kompetenslyft” i myndigheten. Det finns i myndigheten fokus på att stärka arbetsförmedlarnas kunskaper om förvaltningsrättslig handläggning.

I ett beslut den 22 juni 2016 anförde *JO Renfors* följande.

Bedömning

Inledning

När Arbetsförmedlingen återkallar en anvisning till en arbetsmarknadsutbildning får det bl.a. ekonomiska konsekvenser för den enskilde. En sådan åtgärd

innebär myndighetsutövning och ställer stora krav på en rättssäker handläggning.

Min granskning har inte avsett Arbetsförmedlingens beslut att återkalla G.A.A:s anvisning till arbetsmarknadsutbildningen den 12 maj 2015. Utredningen har i stället varit inriktad på om de uppgifter som tillförts ärendet kommunicerats med G.A.A. i nödvändig omfattning, hur beslutet utformats samt hur G.A.A:s synpunkter på beslutet har hanterats.

Kommunicering av uppgifter

Ett ärende får inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Myndigheten får dock i särskilt angivna undantagsfall avgöra ärendet utan att detta har skett, bl.a. om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövligt. Myndigheten bestämmer om underrättelsen ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. (Se 17 § förvaltningslagen.)

Myndigheternas s.k. kommuniceringsskyldighet är en av de viktigaste garantierna för materiellt riktiga avgöranden och för en myndighetsutövning som den enskilde kan känna förtroende för. Det är därför grundläggande att myndighetens avgörande grundas endast på material som parten fått ta del av och getts tillfälle att yttra sig över. (Se bl.a. JO 1994/95 s. 386, dnr 3917-1993, JO 2009/10 s. 351, dnr 1382-2007 och JO:s beslut den 9 december 2014, dnr 6563-2013.)

Av utredningen framgår att G.A.A. lämnade in ett klagomål på sin praktikplats till Arbetsförmedlingen den 10 mars 2015. Myndigheten tog därefter kontakt med anordnaren som lämnade in en skrivelse med en beskrivning av hur praktiken hade fungerat från anordnarens synvinkel. Till skrivelsen bifogades ett protokoll från ett möte som man hade haft med G.A.A. och praktikbolaget den 12 februari 2015.

Det kan konstateras att Arbetsförmedlingen fattade beslutet om att återkalla G.A.A:s anvisning till arbetsmarknadsutbildningen utan att han dessförinnan fått del av de ovannämnda handlingarna och getts möjlighet att yttra sig över dem. Det har inte kommit fram några omständigheter som inneburit att kommunicering kunde underlåtas. G.A.A. skulle därför ha getts tillfälle att yttra sig över uppgifterna i handlingarna från anordnaren innan beslutet fattades. Arbetsförmedlingen ska kritiseras för sin underlåtenhet i detta avseende.

Motivering och utformning av beslut

Ett beslut genom vilket en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis bl.a. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövligt att upplysa om skälen. (Se 20 § första stycket förvaltningslagen.)

Motiveringsskyldigheten syftar bl.a. till att garantera att myndigheterna prövar sina ärenden på ett sakligt och enhetligt sätt. En klargörande motivering ökar också förståelsen för beslutet och gör det lättare för parten att bedöma om det lönar sig att begära omprövning eller överklaga, och för den högre instansen att bedöma beslutets riktighet. För att en beslutsmotivering ska fylla sitt syfte måste vissa grundläggande krav vara uppfyllda. Det ska t.ex. framgå vilka rättsregler som har tillämpats. Det ska också gå att förstå vad som har varit avgörande för utgången i det enskilda fallet. Vidare gäller att myndigheterna ska sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt (7 § förvaltningslagen).

Arbetsförmedlingen har uppgett att handlingen med rubriken Svar på klagomål om utbildning som var daterad den 12 maj 2015 innehöll dels Arbetsförmedlingens svar på ett klagomål som G.A.A. fört fram, dels ett beslut om återkallelse av hans anvisning till en arbetsmarknadsutbildning. Utformningen av handlingen är svårbegriplig. Det framgår inte att handlingen innehåller två olika delar, och det har inte tydligt angetts att den innehåller ett beslut. Vid myndigheters beslutsfattande är det av stor vikt att beslutshandlingen utformas på ett sätt som inte kan missuppfattas. Som Arbetsförmedlingen angett borde svaret på klagomålet och beslutet ha meddelats i separata handlingar med tydliga rubriker.

I den handling som skickades till G.A.A. anges vidare att hans anvisning till arbetsmarknadsutbildningen avbryts. Det anges emellertid inte vilken bestämmelse som tillämpats, och någon sådan åtgärd – avbrytande av en anvisning – finns inte i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program. Enligt Arbetsförmedlingen innebar beslutet i själva verket att anvisningen återkallades med stöd av 37 § i förordningen. De angivna bristerna innebär väsentliga svårigheter för både den enskilde och andra att förstå vilket beslut som har fattats och bedöma om det är korrekt.

Sammanfattningsvis har den skrivelse med beslut som skickades till G.A.A. varit svårbegriplig, och de grundläggande kraven på beslutsmotivering har inte varit uppfyllda. Arbetsförmedlingen ska kritiseras för detta.

Underrättelse om beslut m.m.

En sökande, klagande eller annan part ska som huvudregel underrättas om innehållet i det beslut genom vilket myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. En underrättelse om myndighetens beslut ska också ge besked om hur parten kan överklaga beslutet, om detta går parten emot och kan överklagas. (Se 21 § första och andra styckena förvaltningslagen.)

I vissa fall har möjligheten att vända sig till en överordnad instans villkorats av att parten först begär att beslutsmyndigheten ska ompröva sitt beslut. Även om det i ett sådant fall endast är möjligt att överklaga omprövningsbeslutet, bör beslutet innehålla eller följas av en upplysning om möjligheten att begära omprövning. (Se Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, tredje uppl. s. 256.)

Arbetsförmedlingens beslut enligt förordningen om arbetsmarknadspolitiska program ska omprövas hos myndighetens centrala enhet för omprövning,

om det begärs av den som beslutet gäller. Ett omprövningsbeslut av ett beslut om att återkalla en anvisning av det slag som är aktuellt här får överklagas till domstol. (Se 37, 39 och 39 a §§ förordningen om arbetsmarknadspolitiska program.)

Arbetsförmedlingens beslut den 12 maj 2015 går G.A.A. emot, och det är ett beslut som efter omprövning kan överklagas. Arbetsförmedlingen skulle därför ha underrättat G.A.A. om hur han skulle göra om han inte var nöjd med beslutet och ville få det överprövat. Arbetsförmedlingen ska kritiseras för att myndigheten inte har fullgjort sin underrättelseskyldighet.

När det gäller G.A.A:s mejl till Arbetsförmedlingen den 15 maj 2015 i vilket han förde fram vissa synpunkter på det aktuella beslutet, har Arbetsförmedlingen uppgett att man uppfattade mejlet som ett klagomål och svarade på det genom att hänvisa honom till Arbetsförmedlingen kundrelationer. Med hänsyn till de kritiska synpunkter G.A.A. förde fram i mejlet ligger det enligt min mening nära till hands att uppfatta mejlet som en begäran om omprövning. Under alla förhållanden borde Arbetsförmedlingen ha utrett vad G.A.A. avsåg med mejlet, och myndigheten kan inte undgå kritik för att man underlät detta.

Avslutande synpunkter

Utredningen visar att Arbetsförmedlingen i sin handläggning av ärendet om återkallelse av G.A.A:s anvisning till en arbetsmarknadsutbildning inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt förvaltningslagen. Myndigheten har brustit såväl i sin kommuniceringsskyldighet som i sin motiverings- och underrättelseskyldighet. Ärendet belyser vikten av att Arbetsförmedlingen ser till att förvaltningsrättsliga regler och principer får genomslag i myndighetens verksamhet.

Arbetsförmedlingen har i sitt yttrande till JO uppgett att man genomför ett omfattande utvecklingsarbete med fokus på god förvaltning. I introduktionsutbildningen för alla nyanställda ingår grunder i förvaltningsrätt, och man planerar att genomföra ytterligare utbildningsinsatser för att stärka arbetsförmedlarnas kunskaper om förvaltningsrättslig handläggning. Vid ett besök på Arbetsförmedlingen tidigare i år har jag fått en redovisning av det arbete som pågår av generaldirektören och hans medarbetare. Åtgärderna är angelägna, och jag ser positivt på det fokus som frågorna har fått inom myndigheten.

Ärendet avslutas.

Domstolar

Underlåtenhet att komplettera utredningen i ett vårdnadsmål med uppgifter som framkommit efter huvudförhandlingen m.m.

(Dnr 5504-2014)

Beslutet i korthet: Efter huvudförhandlingen i ett vårdnadsmål fick rättens ordförande ett samtal från kommunen. Vid samtalet upplyste kommunen om att de kunde ordna med umgängesstöd i betydligt större omfattning än vad som hade kommit fram under huvudförhandlingen. Rättens ordförande får kritik för att hon inte kompletterade utredningen i målet med den nya uppgiften. Dessutom kritiseras ordföranden för handläggningen av en fråga om komplettering av domslutet enligt 17 kap. 15 § andra stycket rättegångsbalken.

Anmälan

Marianne A. framförde klagomål mot rådmannen Ann-Sofie Bexell vid Stockholms tingsrätt och uppgav bl.a. följande:

Hon var ombud för käranden i ett familjemål vid Stockholms tingsrätt (mål T 14448-12). Under handläggningen av målet hade tingsrätten begärt in ett yttrande från Båstads kommun i fråga om möjligheten att tillhandahålla s.k. umgängesstöd. I yttrandet angav kommunen att de kunde ställa upp med umgängesstöd tre timmar per månad. Den uppgiften bekräftades också muntligen till tingsrätten i början av juni 2014.

Under huvudförhandlingen den 25 och 26 augusti 2014 fanns det inget som tydde på att ordföranden, rådmannen Ann-Sofie Bexell, hade för avsikt att begära in ett kompletterande yttrande från kommunen om dess medverkan till umgängesstöd. Marianne A. blev därför förvånad när hon tog del av tingsrättens dom, som meddelades den 4 september 2014. Av domskälen framgick det att kommunen hade uppgett att man nu kunde ställa upp med umgängesstöd vid två tillfällen per månad och upp till fem timmar per gång. Av en dagboksanteckning framgick det att Ann-Sofie Bexell två dagar efter att huvudförhandlingen avslutades hade varit i kontakt med kommunen och fått denna information. Ann-Sofie Bexell kommunicerade inte informationen med parterna innan domen meddelades.

I ett samtal med Ann-Sofie Bexell påtalade Marianne A. också att domslutet var otydligt i fråga om när umgänget skulle påbörjas. Trots att parterna var oense om hur frågan borde regleras fattade Ann-Sofie Bexell ett beslut om komplettering av domslutet med stöd av 17 kap. 15 § andra stycket rättegångsbalken, RB, på följande sätt:

> Umgänget enligt p 2 a) ska påbörjas så snart inskolning skett av barnen hos umgängesstödet.

Utredning

Tillsammans med sin anmälan lämnade Marianne A. in kopior av anteckningarna från huvudförhandlingen, domen med beslutet om rättelse/komplettering och en utskrift av dagboksbladet i målet. JO begärde in en ny utskrift av dagboksbladet och därutöver en kopia av en mejlkonversation som hade ägt rum mellan bl.a. Marianne A. och Ann-Sofie Bexell den 4–8 september 2014 (tingsrättens aktbilaga 130).

Därefter uppmanade JO tingsrätten att lämna upplysningar om och yttra sig över det som Marianne A. hade uppgett i sin anmälan.

Tingsrätten (lagmannen Stefan Strömberg) lämnade in ett yttrande tillsammans med underyttranden från chefsrådmannen Anders Dereborg och rådmannen Ann-Sofie Bexell.

Ann-Sofie Bexell uppgav bl.a. följande [*bilagor här utelämnade, JO:s anm.*]:

Kompletterande yttrande

Vad först gäller yttrandet så har något kompletterande yttrande om umgängesstöd inte inhämtats efter huvudförhandlingens avslutande. Följande har hänt.

Målet handlades på enhet 23 på avdelning 2. Jag tjänstgör på enhet 22 och har inte varit ansvarig domare för målet enligt 15 § tingsrättsinstruktionen under målets beredning.

Jag blev indelad som ordförande på en muntlig förberedelse i målet den 4 juni 2014. Den 11 juni 2014 beslutade jag interimistiskt om visst umgänge mellan barnen och deras far under sommaren samt beslutade om medling mellan parterna. Huvudförhandling var inbokad till den 25 och 26 augusti 2014.

Efter den muntliga förberedelsen hade jag viss kontakt med medlaren och fick då informationen att umgänget med umgängesstöd snart skulle komma igång genom Båstads kommuns försorg. Därefter återgick beredningen av målet inför huvudförhandlingen till enhet 23.

Jag var indelad som ordförande även på huvudförhandlingen. Ett par dagar före huvudförhandlingen fick jag klart för mig att det inte hade blivit något umgänge i enlighet med det interimistiska beslutet den 11 juni 2014.

Vårdnadsmål är som bekant indispositiva och domstolen har ett ansvar för att målet blir utrett och kompletterat i den utsträckning som behövs med hänsyn till barnets bästa. Jag bedömde att det vore värdefullt att veta varför det inte hade blivit något umgänge, om det fanns något hinder för att verkställa beslutet om umgänge med umgängesstöd med hänsyn till barnens bästa eller om det fanns någon annan förklaring.

Jag sökte därför någon ansvarig på Båstads kommun och blev hänvisad till Carina Jaghammar som emellertid inte fanns på plats när jag ringde. Jag mailade då och bad henne kontakta mig och betonade vikten av att få ett besked före huvudförhandlingens avslutande för att kunna meddela parterna resultatet, se bifogade mail. Jag hade också ett par telefonkontakter med receptionen på socialförvaltningen och betonade vikten av en återkoppling innan huvudförhandlingen hade avslutats. Ingen hörde emellertid av sig.

Huvudförhandlingen hölls den 25 och den 26 augusti 2014. Den avslutades med besked till parterna att dom skulle meddelas den 4 september 2014.

Efter huvudförhandlingens slut den 26 augusti 2014 hölls enskild överläggning varvid dom beslutades. Modern tillerkändes ensam vårdnad om barnen och barnen fick rätt till umgänge med fadern i stort sett i enlighet med sitt yrkande.

Den 28 augusti 2014 blev jag uppringd av Cecilia Svensson vid socialförvaltningen i Båstads kommun. Jag förklarade att huvudförhandlingen var avslutad och dom beslutad och att hon ringde för sent. Eftersom hon ville förklara varför något umgänge inte hade skett i enlighet med tingsrättens beslut avbröt jag inte samtalet utan lyssnade på vad hon hade att säga. Jag ställde inga frågor om i vilken omfattning kommunen kunde ställa upp med umgängesstöd men Cecilia Svensson yttrade sig också om detta.

Jag bedömde att det var mest korrekt att göra en tjänsteanteckning om samtalet i VERA, vilket jag också gjorde. Jag övervägde därefter att skicka ett utdrag av dagboksbladet med tjänsteanteckningen till ombuden för kännedom men eftersom uppgifterna från samtalet inte hade någon påverkan på målets utgång valde jag att informera parterna genom att ta in uppgifterna som en upplysning i domen. Detta var, har jag insett nu, mindre lämpligt eftersom det har uppfattats som om att jag har tagit in ny utredning. Så har emellertid inte varit fallet.

Rättelse av domen

Samma dag som domen gavs blev jag uppringd av Marianne A. som, förutom synpunkter på ovanstående handläggning, ansåg att domen var otydlig eftersom det inte framgick när umgänget skulle börja. Jag förklarade för henne dels handläggningen enligt vad som anförts ovan, dels att domen gällde omedelbart i enlighet med p 3 i domslutet och att det inte gick att ange ett datum för när umgänget skulle börja eftersom barnen måste skolas in hos umgängesstödet vilket är socialnämndens ansvar och ligger utanför domstolens kontroll. Detta känner Marianne A. naturligtvis till och det angavs också i det interimistiska beslutet den 11 juni 2014.

Marianne A. krävde trots detta en rättelse av domen och angav också vad som enligt hennes mening skulle stå i den. Jag kommunicerade hennes synpunkter med motpartsombudet som inte tyckte att det behövdes någon rättelse men som kunde tänka sig ett förtydligande av innebörd att inskolning skulle ske innan umgänget började, se mailväxling aktbilaga 130.

Jag gjorde därefter ett förtydligande i enlighet med parternas önskemål även om det var min uppfattning – och fortfarande är – att det inte behövdes.

Det är naturligtvis bättre – inte minst ur verkställighetssynpunkt – om man kan ange ett datum när umgänget ska börja. Så gör man också när något umgängesstöd inte ska vara med vid umgänget. Det är dock inte möjligt när socialnämnden ska rekrytera umgängesstöd, inskolning ska ske osv.

Avslutande synpunkter

Jag beklagar det inträffade. Det hade varit mest korrekt att skicka tjänsteanteckningen för kännedom separat till ombuden än att lägga till den som en upplysning i domen.

Anders Dereborg yttrade följande:

När det gäller den information som lämnades från socialnämnden i Båstad efter huvudförhandlingen så delar jag Ann-Sofie Bexells uppfattning att det skulle ha varit lämpligt att informera parterna om detta redan när socialnämnden hörde av sig. Att informationen lämnades i domen bäddade uppenbarligen för missförstånd.

Samtidigt noterar jag att informationen inte haft någon inverkan på domen som var beslutad vid tillfället. I sammanhanget bör vidare noteras att domstol över huvud taget inte är bunden av nämndens besked om vilka förutsättningar som finns att tillgodose behovet av umgängesstöd (se prop. 2009/10:192 s. 30 ff.).

Vad gäller frågan om rättelse har jag ingen annan uppfattning än den som Ann-Sofie Bexell redogjort för.

Stefan Strömberg tillade slutligen följande:

> Jag ser det i och för sig som befogat att tingsrätten på sätt som skett sökt förnyad kontakt med Socialnämnden i Båstad kommun i samband med huvudförhandlingen i målet, dvs. inför ett slutligt avgörande av umgängesfrågan, för att närmare kontrollera varför det umgänge med umgängesstöd som tingsrätten tidigare förordnat interimistiskt om inte kommit till stånd (se prop. 2009/10:192 s. 30). Det är dock naturligtvis olyckligt att tingsrätten trots flera försök inte lyckats etablera sådan kontakt med socialnämnden förrän efter huvudförhandlingen i målet. I den situation som därigenom uppkommit, dvs. där socialnämnden efter huvudförhandlingen men innan tingsrätten formellt avgjort målet lämnat delvis ny information som tingsrätten därefter dokumenterat i en tjänsteanteckning, delar jag Anders Dereborgs och Ann-Sofie Bexells uppfattning att tjänsteanteckningen borde ha kommunicerats till parterna innan målet avgjordes. En sådan kommunicering kan enligt min mening inte anses ha varit uppenbart obehövlig.
>
> Vad sedan gäller kompletteringen av den aktuella domen så framgår det av Ann-Sofie Bexells yttrande att hon själv anser att någon komplettering av domen egentligen inte behövdes utan att avsikten med kompletteringen endast varit att göra ett förtydligande i enlighet med parternas önskemål. Även om syftet med ett sådant förtydligande varit vällovligt kan det enligt min mening ifrågasättas om förtydligandet ryms inom ramen för 17 kap. 15 § andra stycket rättegångsbalken, RB, vilket är den bestämmelse som enligt vad som anges i domen utgjort den legala grunden för kompletteringen. Anmälaren synes dock i den remitterade anmälan till JO snarast vända sig mot att kompletteringen skett trots att parterna ”har varit oense beträffande denna fråga”. För kompletteringar enligt 17 kap. 15 § andra stycket RB som sker inom två veckor efter det att ett avgörande meddelats, vilket varit fallet i det nu aktuella målet, krävs emellertid inte någon enighet mellan parterna för att en komplettering ska få ske. Eftersom ett beslut att komplettera en dom är ett slutligt beslut (prop. 1989/90:71 sid. 83) och då det gick att överklaga beslutet (52 kap. l § RB) skulle tingsrätten i beslutet dock ha angett hur den som ville överklaga skulle gå till väga (30 kap. 10 § andra stycket RB).

Marianne A. kommenterade tingsrättens remissvar.

I ett beslut den 15 september 2015 anförde *JO Lindström* följande:

Bedömning

Tingsrätten borde ha kompletterat utredningen i målet enligt 43 kap. 14 § RB

Rättslig reglering

När en domstol beslutar om umgänge mellan ett barn och en förälder som barnet inte bor tillsammans med får domstolen, om barnet har ett behov av det, besluta att en person som socialnämnden utser ska medverka vid umgänget, s.k. umgängesstöd (6 kap. 15 c § föräldrabalken, FB). Innan ett beslut om umgängesstöd meddelas ska rätten begära in ett yttrande från socialnämnden.

Av förarbetena till bestämmelsen om umgängesstöd framgår det att socialnämnden i sitt yttrande till domstolen inte ska ange om nämnden anser att det är lämpligt med umgängesstöd utan snarare om och i vilken omfattning det tänkta umgänget är genomförbart. Domstolen är inte bunden av nämndens be-

sked om vilka förutsättningar som finns för att tillgodose behovet av umgängesstöd, men nämndens ställningstagande får normalt ändå stort inflytande på domstolens bedömning (se prop. 2009/10:192 s. 13 och 30).

När en huvudförhandling har hållits i ett mål ska domen grundas på vad som förekommit vid förhandlingen (17 kap. 2 § första stycket RB). Man brukar kalla det material som domen grundas på för processmaterial. Om rätten sedan huvudförhandlingen har avslutats finner att det är nödvändigt att komplettera utredningen innan målet avgörs får en fortsatt eller ny huvudförhandling hållas (43 kap. 14 § RB). Om kompletteringen är av enkel beskaffenhet får rätten, efter samråd med parterna, i stället besluta att utredningen ska hämtas in på något annat lämpligt sätt. Om kompletteringen sker på det sättet blir även det som har hämtats in efter huvudförhandlingen processmaterial (17 kap. 2 § första stycket sista meningen RB).

JO:s ställningstagande

Ann-Sofie Bexell kontaktade Båstads kommun inför huvudförhandlingen för att komplettera utredningen i umgängesfrågan. Hon lyckades dock inte komma i kontakt med någon som kunde ge henne de uppgifter som hon efterfrågade. Först ett par dagar efter avslutad huvudförhandling och överläggning – den 28 augusti 2014 – blev Ann-Sofie Bexell uppringd av en tjänsteman vid kommunen.

Ann-Sofie Bexell har uppgett att hon då förklarade för tjänstemannen att huvudförhandlingen redan var avslutad och att domen i målet var beslutad. Under samtalet lämnade tjänstemannen nya uppgifter som gällde bl.a. i vilken omfattning som kommunen kunde ställa upp med umgängesstöd. Det skedde enligt Ann-Sofie Bexell utan att hon efterfrågade dessa uppgifter. Ann-Sofie Bexell antecknade de nya uppgifterna i verksamhetsstödet Vera och informerade parterna om uppgifterna genom att ta in en upplysning om dem i domen. Enligt Ann-Sofie Bexell hade de uppgifter som tjänstemannen lämnade emellertid inte någon påverkan på utgången i målet.

Det mål som Ann-Sofie Bexell handlade var indispositivt. Det betyder bl.a. att rätten hade ett eget, av parterna oberoende, ansvar för att domslutet blir i enlighet med barnens bästa. Det besked som Ann-Sofie Bexell fick den 28 augusti 2014 var att det gick att ordna umgängesstöd fem timmar per gång två gånger i månaden. Den uppgift som hade redovisats under huvudförhandlingen var att det bara gick att ordna umgängesstöd tre timmar en gång varje månad. Som jag ser det var den nya uppgiften därmed av stor betydelse för bedömningen av yrkandena i umgängesdelen. Enligt min uppfattning borde rätten därför ha kompletterat utredningen i målet med den nya uppgiften.

Huvudregeln i 43 kap. 14 § första meningen RB innebär att rätten skulle ha kompletterat utredningen vid en fortsatt huvudförhandling. Enligt 17 kap. 2 § RB skulle då både det som lades fram vid huvudförhandlingen den 25 och 26 augusti 2014 och det som förekommit vid den fortsatta huvudförhandlingen, alltså uppgiften om de förbättrade möjligheterna att ordna med umgängesstöd, ha varit processmaterial. Om den nya uppgiften om möjligheten att ordna umgängesstöd kunde bedömas vara en komplettering av enkel beskaffenhet, hade

det enligt 43 kap. 14 § andra meningen RB inte varit nödvändigt att hålla någon fortsatt huvudförhandling. Rätten skulle då ha kunnat inhämta utredningen på annat lämpligt sätt. Även i den situationen skulle socialnämndens nya uppgift om möjligheten till umgängesstöd ha varit processmaterial.

I tingsrättens dom redovisades den nya uppgiften om att kommunen kunde erbjuda umgängesstöd i utökad omfattning. Rätten förordnade också om umgänge som stämde överens med det nya beskedet från kommunen. Marianne A. har i sin sista skrift till JO skrivit att det synes märkligt att tingsrätten i sitt domslut kom fram till umgänge vartannat veckoslut under fem timmar per gång, precis det som socialnämnden hade angett att man kunde bistå med. Jag håller med om det. Läsaren av domen kan onekligen få den uppfattningen att domen grundar sig på detta besked från kommunen. I så fall skulle tingsrätten ha grundat domen på en uppgift som inte var processmaterial och som parterna inte hade fått del av, vilket skulle ha varit ett allvarligt fel. Ann-Sofie Bexell har emellertid i sitt yttrande till JO uppgett att kommunens nya besked inte inverkade på målets utgång utan att domen var beslutad före hennes telefonsamtal med kommunen. Jag anser mig inte kunna ifrågasätta hennes uppgift, och hon ska därför inte kritiseras för att ha grundat domen på en uppgift som inte varit processmaterial. Men som framgått anser jag att hon borde ha kompletterat utredningen enligt 43 kap. 14 § RB och på så sätt åstadkommit att uppgiften om de utökade möjligheterna att ordna med umgängesstöd hade blivit processmaterial. Hon ska ha kritik för att hon inte gjorde det.

Det saknades rättsligt stöd för tingsrättens beslut om komplettering av domslutet

Rättslig reglering

Enligt 17 kap. 15 § första stycket RB får rätten besluta om rättelse av en dom om rätten finner att domen innehåller någon uppenbar oriktighet till följd av rättens eller någon annans skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende. En rättelse av ett avgörande får alltså bara göras om avgörandet innehåller en uppenbar oriktighet. Man brukar säga att det bl.a. innebär ett krav på att felet ska vara objektivt konstaterbart. Oftast tar sig oriktigheten uttryck i en diskrepans mellan domskäl och domslut, men även fel som framgår vid en enklare jämförelse mellan avgörandet och handlingarna i målet bör kunna anses uppenbara (se NJA 2014 s. 29).

Om rätten av förbiseende har underlåtit att fatta ett beslut som skulle ha meddelats i samband med en dom eller ett slutligt beslut, får rätten komplettera sitt avgörande inom sex månader från det att avgörandet vann laga kraft (17 kap. 15 § andra stycket RB). En komplettering senare än två veckor efter det att avgörandet meddelades får dock endast göras om en part begär det och motparten inte motsätter sig kompletteringen.

Innan ett beslut om rättelse eller komplettering fattas ska parterna ha fått tillfälle att yttra sig om det inte är uppenbart obehövligt. Vidare ska beslutet om möjligt antecknas på varje exemplar av det avgörande som rättas eller kompletteras.

Ett beslut att rätta eller komplettera en dom är att anse som ett slutligt beslut (se bl.a. prop. 1989/90:71 s. 82). Beslutet ska avfattas skriftligen och expedieras till parterna samma dag (2 § förordningen [2003:234] om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m.). Eftersom beslutet går att överklaga (49 kap. 3 § RB) ska det också framgå hur den som vill överklaga beslutet ska gå till väga (17 kap. 12 § andra stycket RB).

JO:s ställningstagande

Efter viss korrespondens med parternas ombud lade Ann-Sofie Bexell till en mening i den punkt av domslutet som reglerade umgänget mellan pappan och parternas barn. I beslutet skrev Ann-Sofie Bexell att det var fråga om en komplettering med stöd av 17 kap. 15 § andra stycket RB. Eftersom beslutet fattades inom två veckor från det att domen meddelades fanns inget krav på att parterna skulle vara överens om kompletteringen.

Kompletteringar med stöd av den angivna bestämmelsen får dock endast gälla frågor som inte hör till själva saken i ett mål (se prop. 1989:90:71 s. 51 f.). Om rätten har glömt bort att pröva eller att ta ställning till ett moment i en prövad sak kan komplettering inte ske. Frågan om regleringen av umgänget var en del av saken i målet. Därmed saknades det förutsättningar för att med stöd av 17 kap. 15 § andra stycket RB komplettera domslutet på det sätt som Ann-Sofie Bexell gjorde.

Den ändring som Ann-Sofie Bexell gjorde av domslutet var inte heller av det slaget att den kan betraktas som en rättelse av en uppenbar oriktighet som tillkommit till följd av ett skrivfel, ett räknefel eller ett liknande förbiseende. Ändringen kunde således inte heller göras med stöd av bestämmelserna i 17 kap. 15 § första stycket RB.

Ann-Sofie Bexell kan inte undgå kritik för att hon utan rättsligt stöd fattade beslut om att komplettera förordnandet om umgänge i domslutet.

Slutligen vill jag tillägga att det, som tingsrätten uppgett, ska framgå av ett beslut om rättelse eller komplettering hur den som vill överklaga beslutet ska gå till väga. Någon sådan information framgick inte av Ann-Sofie Bexells beslut om komplettering.

Med dessa uttalanden avslutas ärendet.

Långsam handläggning av ett mål om vårdnad om barn m.m. och bristfällig utformning av ett beslut om vilandeförklaring

(Dnr 6730-2014)

Beslutet i korthet: Ett mål om vårdnad om barn m.m. har pågått vid Blekinge tingsrätt i två år och tre månader och är ännu inte avgjort. I JO:s beslut uttalas att det är en orimligt lång tid för ett mål som gäller vårdnaden om barn. De huvudsakliga orsakerna till att det har tagit så lång tid är avsaknaden av en tidsplan samt den bristfälliga kontrollen av hur en utsedd medlare skötte sitt uppdrag. Tingsrätten får kritik för sin handläggning av målet. I beslutet får även en rådman kritik för att ha utformat ett beslut om vilandeförklaring av målet så bristfälligt att dess innebörd kunnat missförstås.

Anmälan och JO:s begäran om handlingar

I en anmälan den 25 november 2014 framförde Cecilia E. klagomål mot Blekinge tingsrätt för handläggningen av ett mål om vårdnad om barn m.m. I sin anmälan lämnade Cecilia E. en utförlig redogörelse för den enligt henne mycket bristfälliga och långsamma handläggningen av målet, inklusive den utsedda medlarens utdragna och fruktlösa försök att åstadkomma samförståndslösningar mellan Cecilia E. och hennes förra make.

JO begärde in handlingar i tingsrättens mål T 2157-13. Av handlingarna framgick bl.a. följande:

Cecilia E. lämnade in en ansökan om stämning till tingsrätten den 10 september 2013. Den 4 november 2013 beslutade rådmannen Östen Mandelholm på parternas begäran att utse Eva-Lotta E. till medlare. Enligt beslutet skulle Eva-Lotta E. lämna in ett yttrande till tingsrätten senast den 15 december 2013.

Den 21 november 2013 ringde Eva-Lotta E. till Östen Mandelholm och uppgav att hon önskade biträde av Jan H. för att nå framgång i sitt uppdrag. Östen Mandelholm gav henne beskedet att hon kunde anlita Jan H.

I en skrivelse till tingsrätten den 12 december 2013 lämnade Eva-Lotta E. en redogörelse för de åtgärder som hon dittills hade vidtagit. Eftersom hon ansåg det nödvändigt med ytterligare samtal med föräldrarna och ett av barnen begärde hon anstånd med att redovisa uppdraget till den 31 januari 2014. Tingsrätten medgav det begärda anståndet.

Den 31 januari 2014 ringde Eva-Lotta E. till tingsrätten och uppgav att det behövdes en muntlig förberedelse för att klargöra positionerna tillsammans med parterna och ombuden.

Ett sammanträde för muntlig förberedelse hölls den 7 mars 2014. Den tillförordnade rådmannen Sara Vinnefors var ordförande vid sammanträdet. Parterna och deras ombud samt Eva-Lotta E. och Jan H. var närvarande. Eva-Lotta E. och Jan H. redogjorde för vidtagna åtgärder, bl.a. samtal med barnen, och drog slutsatsen att det krävdes en avancerad familjebehandling, samt presenterade ett sådant förslag. Det antecknades att parterna var överens om att genomgå den föreslagna behandlingen. Tingsrätten beslutade

1. att ta kontakt med Karlshamns kommun för att undersöka möjligheterna för finansiering av den föreslagna familjebehandlingen
2. att, om Karlshamns kommun inte hade möjlighet att finansiera den föreslagna familjebehandlingen, låta socialnämnden i Karlshamns kommun yttra sig över förslag till lämplig lösning
3. att medlingsuppdraget för Jan H. och Eva-Lotta E. skulle fortgå tills tingsrätten förordnade eller beslutade om något annat.

Den 8 april 2014 meddelade socialnämnden i Karlshamns kommun att den inte kunde finansiera den föreslagna familjebehandlingen.

I en skrift till tingsrätten den 23 april 2014 yrkade Cecilia E. att domstolen skulle besluta att barnen skulle bo hos henne. Hon begärde också att domstolen skulle förordna om en s.k. vårdnads-, boende- och umgängesutredning. Hon uppgav att medlingsuppdraget hade strandat och begärde att målet omgående skulle sättas ut till ett nytt sammanträde för muntlig förberedelse.

Eva-Lotta E. och Jan H. förelades att yttra sig. Efter att de hade beviljats anstånd lämnade Eva-Lotta E. och Jan H. in en skrivelse till tingsrätten den 8 maj 2014. De angav att det inte fanns någon anledning att ändra uppfattning om vad som behövde göras eller vilka insatser som familjen behövde. Deras avsikt var att hålla fortsatta samtal med barnen och parternas ombud och därefter lämna in ett nytt yttrande ”kring läget”. Alternativt skulle målet enligt Eva-Lotta E. och Jan H. sättas ut till ett nytt sammanträde för muntlig förberedelse. Skrivelsen ledde inte till något beslut från tingsrättens sida.

Den 19 maj 2014 meddelade Karlshamns kommun att parterna hade beviljats en insats i form av den föreslagna familjebehandlingen.

Efter att ha skickat över kommunens meddelande till parternas ombud och Eva-Lotta E. beslutade rådmannen Östen Mandelholm den 5 juni 2014 att målet skulle vilandeförklaras och ”återupptas på begäran av part”.

I en skrivelse till tingsrätten den 29 september 2014 meddelade Cecilia E. att familjebehandlingen inte hade varit framgångsrik, varför den hade avslutats. Hon framställde ett interimistiskt yrkande om barnens boende och begärde att handläggningen av målet skulle återupptas.

I en svarsskrift till tingsrätten den 20 oktober 2014 motsatte sig motparten Cecilia E:s interimistiska yrkande och att ytterligare utredning skulle inhämtas, samt begärde att målet skulle sättas ut till huvudförhandling. Efter viss ytterligare skriftväxling mellan parterna avslog rådmannen Östen Mandelholm i ett beslut den 5 december 2014 Cecilia E:s interimistiska yrkande om boende och begäran om vårdnads-, boende- och umgängesutredning.

JO:s remiss och domstolens remissvar

JO remitterade ärendet till tingsrätten den 22 januari 2015. Tingsrätten uppmanades att lämna upplysningar om och yttra sig över följande frågeställningar:

1. Handläggningens förenlighet med bestämmelsen i 42 kap. 6 § tredje stycket rättegångsbalken, RB.
2. Skälen till att tingsrätten inte hade upprättat någon tidsplan för målets handläggning.

3. Handläggningen av frågan om medlarens uppdrag.
4. Utformningen av det beslut om vilandeförklaring som fattades den 5 juni 2014.

Tingsrätten (lagmannen Laila Kirppu) lämnade in ett remissvar tillsammans med ett yttrande från rådmannen Östen Mandelholm.

Laila Kirppu lämnade följande yttrande:

> I vårdnadsmål läggs regelmässigt stor vikt vid att finna samförståndslösningar i avsikt att tillse barnets behov av en nära kontakt med båda föräldrarna. I vårdnadsmål som detta, där förhållandet mellan föräldrarna varit av mycket infekterad och komplicerad natur, finns det risk för att sökandet efter en samförståndslösning i barnets intresse tar tid. Enligt mitt förmenande måste stora ansträngningar göras och ges ett tidsmässigt utrymme med beaktande av vikten av att få föräldrarna att nå en överenskommelse som håller över tid. Där kan det ibland uppstå en konflikt mellan kravet på att nå ett snabbt avgörande av målet och kravet på att barnets bästa ska vara avgörande för alla beslut i denna typ av mål.
>
> I målet har emellertid inte någon tidsplan upprättats. En tidsplan hade sannolikt främjat snabbheten under förberedelsen. Kontrollen över hur medlaruppdraget har utförts har varit bristfällig och otydlighet har präglat medlaruppdragets utformning. Handläggningens förenlighet med bestämmelsen i 42 kap. 6 § tredje stycket rättegångsbalken kan därför ifrågasättas.
>
> Av JO:s beslut 1981/82 s. 37 framgår att rätten, vid beslut om vilandeförklaring av mål, inte bör låta målets återupptagande bli beroende av anmälan av part. Om rätten låter målets återupptagande bli beroende av anmälan av part avhänder sig rätten i viss mån ledningen av processen. Utformningen av vilandebeslut bör därför inte ske på det sätt som gjorts i målet.

Östen Mandelholm uppgav följande:

> Målet lottades in på undertecknads rotel, men jag personligen har inte deltagit i samtliga beslutade handläggningsåtgärder. Därtill kommer att ett av undertecknads handläggningsbeslut inte verkställts i den ordning som undertecknad föranstaltat om. Till följd av detta kom handläggningens fortgång beklagligtvis att stanna upp vid en mycket olämplig tidpunkt.
>
> I fråga om de specifika förhållanden som undertecknad uppmanats att yttra sig över kan anföras följande.
>
> Punkterna 1 och 2 hör samman och undertecknad vill därför redovisa dessa i ett sammanhang. Det är ett riktigt konstaterande att någon tidsplan för målets handläggning inte upprättats. Undertecknad har uppmärksammats på vikten av detta genom den kritik som JO uttalat den 17 oktober 2014 och kommer naturligtvis fortsättningsvis att beakta given kritik. Även utan tidsplan fanns det enligt undertecknads mening likväl förutsättningar för en lösning till gagn för barnets bästa till följd av de åtgärder som medlarna vid muntlig förberedelse i målet den 7 mars 2014 föreslagit i form av familjebehandling. Efter viss tvekan hos någon part och efter dröjsmål hos beslutsfattarna i Karlshamns kommun kom frågan om familjebehandling att något dra ut på tiden. Likväl fanns det, utan någon egentlig tidsplan, i vart fall enligt undertecknads bedömning, en realistisk plan för hur målet med framgång skulle kunna drivas vidare.
>
> Sedan fakta erhållits om att familjebehandlingen avbrutits uppstod för undertecknad just den fråga som nu ifrågasatts, nämligen ställningstagandet till ett snabbt avgörande av målet. Den bedömning som då gjordes, efter muntligt samråd med medlaren, var att begära in uppgifter från Karlshamns kommun beträffande barnens aktuella situation och, med beaktande av de-

ras ålder, deras egen syn på rådande förhållanden. Efter det att dessa uppgifter kommit in var undertecknads bedömning, vilket ombuden muntligen informerats om, att företa målet till huvudförhandling i stället för ny muntlig förberedelse. I den kommunikation som i denna del skulle ske med Karlshamns kommun, blev undertecknad efter några veckors tid varse att handläggningsbeslutet enligt givna direktiv inte verkställts. Den tidsutdräkt som uppstod till följd av detta anser sig undertecknad svårligen kunna lastas för.

I fråga om medlarens uppdrag enligt punkten 3 kan konstateras att denna utsetts enligt parternas gemensamma vilja. De åtgärder som medlaren inledningsvis föreslagit i form av familjebehandling synes ha varit förankrade hos parterna och med välinriktat syfte att nå en situation som skulle vara till gagn för barnen och även förbättra vårdnadshavarnas förmåga att kunna kommunicera med varandra. Huruvida medlarens uppdrag varit alltför otydligt beskrivet överlåter undertecknad vördsamt åt JO att lämna vidare synpunkter på.

Beträffande punkten 4 i JO:s remiss kan i efterhand konstateras att beslutets utformning gällande vilandeförklaring lätt kan misstolkas. För undertecknads del har det emellertid hela tiden varit fullt klart, oavsett beslutets faktiska formulering, att tingsrätten närhelst anledning därtill förekommer av eget initiativ kan återuppta handläggningen. Den något otydliga beslutsformuleringen beklagas, och en annorlunda formulering ska fortsättningsvis komma till användning.

Vid en närmare genomgång av målets handläggning, då särskilt sett i ljuset av de klagomål som riktats mot mig, kan undertecknad medge att det finns uppkomna frågor i målet som vid närmare begrundande hade kunnat åtgärdas på ett bättre och framförallt tydligare sätt. För sådana brister är undertecknad naturligtvis beredd att ta till sig befogad kritik. Arbetsbelastningen vid tingsrätten har under den tid som är aktuell i målet varit tung, vilket enligt undertecknads uppfattning i väsentlig mån kan ha bidragit till eventuella tillkortakommanden.

Cecilia E. kommenterade tingsrättens remissvar.

JO:s begäran om handlingar efter domstolens remissvar

JO begärde in ett nytt dagboksblad i målet daterat den 26 oktober 2015, en kopia av ett protokoll från ett sammanträde för muntlig förberedelse den 4 februari 2015 och en kopia av ett protokoll från Hovrätten över Skåne och Blekinge den 24 mars 2015. Av dessa handlingar framgick bl.a. följande:

Vid sammanträdet för muntlig förberedelse den 4 februari 2015 yrkade Cecilia E. i första hand ensam vårdnad om barnen, även interimistiskt, och i andra hand ett stadigvarande boende för dem hos henne. Hon vidhöll också sin begäran om att en vårdnads-, boende- och umgängesutredning skulle inhämtas. Motparten bestred yrkandena.

I ett beslut den 11 februari 2015 förordnade tingsrätten, genom rådmannen Tomas Törnqvist, att vårdnaden om barnen interimistiskt skulle anförtros Cecilia E. och att en vårdnads-, boende- och umgängesutredning skulle verkställas, vilken skulle vara tingsrätten till handa senast den 22 maj 2015.

I ett beslut den 2 april 2015 upphävde Hovrätten över Skåne och Blekinge tingsrättens interimistiska beslut om ensam vårdnad, vilket innebar att vårdnaden om barnen alltjämt tillkom parterna gemensamt.

Den begärda utredningen från socialnämnden i Karlshamns kommun kom in till tingsrätten den 30 juni 2015.

JO begärde slutligen in ytterligare ett nytt dagboksblad daterat den 17 december 2015. Av det framgick att tingsrätten fortfarande inte hade kallat parterna till en huvudförhandling i målet.

Rättslig reglering

I 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen finns ett uttryckligt krav på att en rättegång ska genomföras inom skälig tid. Vidare anges i 42 kap. 6 § tredje stycket RB att rätten ska driva förberedelsen i ett tvistemål med inriktning på ett snabbt avgörande. Denna förpliktelse ska rätten fullgöra genom formell och materiell processledning. Rätten ska alltså dels styra upp processens yttre ramar, dels verka för att tvistefrågorna blir klarlagda. Det är viktigt att rätten agerar med fasthet i båda dessa avseenden och hela tiden är aktiv under förberedelsen.

För att främja snabbheten under förberedelsen av ett tvistemål är rätten skyldig att upprätta en tidsplan för målets handläggning om det inte är obehövligt på grund av målets beskaffenhet eller av något annat skäl (42 kap. 6 § fjärde stycket RB). En omsorgsfullt upprättad tidsplan medför en uppstramning och effektivisering av förberedelsen och ger såväl parterna som rätten en god överblick över processen och vilka åtgärder som återstår att vidta för att kunna avgöra målet. Det skapar förutsättningar för en snabbare handläggning.

Utöver kravet på ett snabbt avgörande ska rätten, om det inte är olämpligt med hänsyn till målets beskaffenhet och övriga omständigheter, verka för att parterna förliks eller på annat sätt uppnår en samförståndslösning (42 kap. 17 § första stycket RB). I ett mål om vårdnad, boende och umgänge är det barnets bästa som ska vara avgörande för alla beslut, och detta gäller även vid samförståndslösningar. Lagstiftaren har ansett att en samförståndslösning mellan föräldrarna i frågor om vårdnad, boende och umgänge normalt är till barnets bästa. Det beror bl.a. på att det normalt är bra för barnet att den konflikt som finns mellan föräldrarna får en så hållbar lösning som möjligt, och om en samförståndslösning nås är förutsättningarna för att den ska hålla på sikt betydligt större än i andra fall (prop. 2005/06:99 s. 62 f.).

Enligt 6 kap. 18 § föräldrabalken, FB, kan föräldrar få hjälp att nå en samförståndslösning genom samarbetssamtal enligt socialtjänstlagen (2001:453). Rätten kan ge socialnämnden eller något annat organ i uppdrag att anordna sådana samarbetssamtal. Rätten kan också ge en medlare i uppdrag att försöka få föräldrarna att nå en samförståndslösning som är förenlig med barnets bästa (6 kap. 18 a § FB). Möjligheten att utse en medlare är framför allt tänkt att användas i vissa fall där samarbetssamtal redan har förekommit men föräldrarna inte lyckats nå en överenskommelse och det ändå kan finnas möjligheter att nå en samförståndslösning. Medlaren ska inom den tid som rätten bestämmer lämna en redogörelse för de åtgärder som har vidtagits. Tiden får inte sättas längre än fyra veckor, men rätten får förlänga tiden om det finns förutsättningar att nå en samförståndslösning (6 kap. 18 a § andra stycket FB). När bestämmelsen i 6 kap. 18 a § infördes angavs att domstolen bör kunna medge en kortare förlängning av tiden t.ex. om en samförståndslösning bedöms vara nära förestående (prop. 2005/06:99 s. 64 och 91).

Rätten får fatta ett beslut om att vilandeförklara ett mål om det för prövningen av målet är av synnerlig vikt att en fråga som är föremål för en annan rättegång eller behandling i en annan ordning först avgörs eller om det finns något annat hinder av längre varaktighet mot att handlägga målet (32 kap. 5 § RB).

I ett beslut den 21 december 2015 anförde *JO Lindström* följande:

JO:s bedömning

Allmänt

En tvistemålsrättegång i en tingsrätt leder normalt till att tingsrätten avgör målet genom en dom. Innan tingsrätten kan döma i målet ska i regel en förberedelse äga rum. Bestämmelserna om förberedelsen gäller för alla tvistemål, alltså både tvister om exempelvis penningfordringar och, som i det nu aktuella fallet, tvister mellan två föräldrar om deras gemensamma barn. Den fråga som aktualiseras genom tingsrättens yttrande till JO är om det just i tvister av det sistnämnda slaget kan finnas särskilda skäl att lägga ned tid på att nå en samförståndslösning även om det sker på bekostnad av önskemålet om att målet avgörs snabbt. Som tingsrätten varit inne på i sitt yttrande till JO kan det av hänsyn till barnen vara särskilt angeläget att åstadkomma en samförståndslösning.

I alla typer av tvistemål är rätten skyldig att driva förberedelsen med inriktning på ett snabbt avgörande av målet. Den skyldigheten är enligt lagen undantagslös. Samtidigt är det rättens skyldighet att verka för en samförståndslösning. Den skyldigheten är däremot förenad med ett undantag: rätten ska inte verka för en samförståndslösning om det är olämpligt med hänsyn till målets beskaffenhet och övriga omständigheter. Detta innebär att rättens grundläggande uppgift är att driva förberedelsen med inriktning på att målet avgörs snabbt och att det är inom den ramen som domstolen ska verka för en samförståndslösning (se bl.a. JO 2015/16 s. 86, dnr 7131-2014).

Det är domstolen och inte parterna som bestämmer hur förberedelsen av ett tvistemål ska skötas. Och just i mål om vårdnad, boende och umgänge är domstolens ansvar särskilt påtagligt. I dessa mål är det inte bara parterna som berörs av hur förfarandet anordnas utan även, och ibland framför allt, deras barn som inte har någon möjlighet att påverka valet mellan olika alternativ. För att man som domare ska ta på sig ansvaret att dra ut på processen för att söka nå en samförståndslösning måste man enligt min mening noga ha tänkt igenom om ett sådant förfarande är till nytta för barnen eller om det främst är föräldrarnas intressen som tillgodoses. Det ligger i sakens natur att det inte är bra för någon att vara inblandad i en rättegång som det är svårt att se något slut på. Framför allt för ett barn måste den otrygghet som följer av detta vara plågsam.

I familjemål har rätten särskilda verktyg till sin hjälp för att underlätta samförståndslösningar. Det är mycket vanligt att rätten ger socialnämnden i uppdrag att anordna samarbetssamtal för detta ändamål. Vid sidan av detta finns det också möjlighet för domstolen att utse en medlare som hjälper föräldrarna att komma överens. Både samarbetssamtalen och medlingen äger rum under

målets förberedelseskede. Det innebär att tillämpningen av dessa institut begränsas av rättens skyldighet att driva förberedelsen med inriktning på ett snabbt avgörande av målet.

Tingsrätten borde ha upprättat en tidsplan

Jag har i flera beslut påtalat vikten av att tingsrätten upprättar en tidsplan för ett tvistemåls handläggning om det inte är obehövligt på grund av målets beskaffenhet eller av något annat skäl (se JO 2015/16 s. 38, s. 83 och s. 86, dnr 6418-2013, 7131-2014 och 382-2015). Genom att upprätta en tidsplan kan man många gånger som domare förhindra att ett mål lever sitt eget liv och i stället ta kontroll över handläggningen.

Östen Mandelholm har i sitt yttrande till JO skrivit att det fanns en realistisk planering för hur målet med framgång skulle drivas vidare även om en tidsplan saknades. En upprättad tidsplan hade emellertid tidigt klargjort för såväl tingsrätten själv som parterna och medlaren hur denna planering såg ut, och tingsrätten hade varit tvungen att kontinuerligt följa upp den. Därigenom hade domstolen enkelt kunnat ha en bättre kontroll över handläggningen. Det var alltså inte obehövligt att upprätta en tidsplan, och enligt min uppfattning borde detta ha gjorts senast i anslutning till att medlaren utsågs.

Tingsrätten har brustit i kontrollen över medlarens uppdrag

Den 4 november 2013 utsåg rådmannen Östen Mandelholm en medlare, Eva-Lotta E. Hon fick den 25 november 2013 tillåtelse av Östen Mandelholm att anlita ett biträde, Jan H. Eva-Lotta E:s och Jan H:s arbete avslutades formellt när de lämnade i sina kostnadsräkningar den 20 januari 2015. Medlingsarbetet hade dock avslutats betydligt tidigare.

När domstolen överväger att anlita en medlare måste den beakta att den grundläggande regeln för förberedelsearbetet i ett tvistemål är att inriktningen ska vara att målet avgörs snabbt. Kravet på snabbhet har också lett till att huvudregeln i lagen är att medlarens uppdrag ska slutföras inom fyra veckor. I förarbetena till lagregeln om medlare sägs också att en medlare framför allt bör utses när samarbetssamtal förekommit men föräldrarna trots detta inte har lyckats nå en överenskommelse, eftersom det i sådana situationer finns goda möjligheter för domstolen att avgöra om det finns förutsättningar för medlaren att lyckas med sitt uppdrag inom en rimlig tid. Och självklart måste domstolen bevaka att medlaren verkligen redovisar i tid och att medlaren annars ansöker om förlängning av tiden. När domstolen tar ställning till en begäran om förlängning måste den också kontrollera om en samförståndslösning är nära förestående.

Östen Mandelholms beslut den 4 november 2013 att utse en medlare hade inte föregåtts av några samarbetssamtal eller en genomgång av målet vid en muntlig förberedelse. Inte heller innehåller beslutet några anvisningar till medlaren om hur uppdraget skulle fullgöras. Det är dessutom anmärkningsvärt att medlaren fick nästan sex veckor på sig för att lämna in ett yttrande trots att lagen föreskriver en längsta tid om fyra veckor.

Redan i Eva-Lotta E:s yttrande den 12 december 2013 framstod det med hänsyn till vad hon skrev som tveksamt om en samförståndslösning kunde bedömas vara nära förestående. Utan några närmare kontroller beviljade tingsrätten henne mer än sex veckors anstånd med uppdragets utförande. I protokollet från sammanträdet den 7 mars 2014 förefaller det som om målet med förfarandet inför tingsrätten – att avgöra tvisten mellan Cecilia E. och hennes tidigare make – kommit i bakgrunden. Anteckningarna i protokollet handlar om familjebehandling och om kommunens möjlighet att finansiera en sådan behandling. Det finns ingenting i protokollet som ger vid handen att en samförståndslösning låg inom nära räckhåll. Enligt min mening borde tingsrätten i samband med sammanträdet ha tagit upp frågan om avslutande av Eva-Lotta E:s uppdrag. I stället förlängde tingsrätten uppdraget på obestämd tid utan att ge några anvisningar för hur det skulle utföras.

Enligt min mening har tingsrätten misslyckats med kontrollen över medlarens uppdrag.

Utformningen av beslutet om vilandeförklaring var bristfällig

När det stod klart att parterna i målet hade enats om att genomföra en familjebehandling fattade Östen Mandelholm följande beslut:

Målet vilandeförklaras och återupptas på begäran av part.

Rätten har, som redan framgått, ett ansvar för att ett måls avgörande inte skjuts upp i onödan och således även för att eventuella uppehåll i handläggningen inte blir längre än vad som är nödvändigt. Om rätten fattar ett beslut om att vilandeförklara ett mål bör den därför inte låta målets återupptagande bli beroende av en anmälan av en part (se bl.a. JO 1981/82 s. 25). Så snart det hinder som var skälet till att ett mål förklarades vilande har upphört bör handläggningen av målet återupptas.

Östen Mandelholm har i sitt yttrande till JO uppgett att han hela tiden hade klart för sig att tingsrätten, om det hade funnits anledning till det, när som helst kunde ha återupptagit handläggningen av målet. Beslutet kom dock inte att utformas på det sättet.

Sammanfattning

Målet mellan Cecilia E. och hennes tidigare make har hittills pågått i två år och tre månader. Det är en orimligt lång tid för ett mål som gäller vårdnaden om barn. Tingsrätten har inte, som det föreskrivs i 42 kap. 6 § tredje stycket RB, drivit förberedelsen med inriktning på ett snabbt avgörande av målet. De huvudsakliga orsakerna till att det har tagit så lång tid är avsaknaden av en tidsplan samt den bristfälliga kontrollen av hur medlaruppdraget utfördes. Tingsrätten förtjänar kritik för sin handläggning av målet.

Östen Mandelholm kan inte undgå kritik för den bristfälliga utformningen av beslutet om vilandeförklaring den 5 juni 2014.

Vad Cecilia E. i övrigt har anfört ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Bristfällig utformning av domskälen i en brottmålsdom

(Dnr 380-2015)

Beslutet i korthet: Tingsrätten har formulerat sina domskäl så knapphändigt att det inte går att bedöma om domslutet är riktigt. Tingsrättens ordförande får kritik.

Initiativet

JO genomförde den 11–13 november 2014 en inspektion vid Blekinge tingsrätt och uppmärksammade då domen i mål B 174-14. Fråga uppkom om domskälen hade utformats i överensstämmelse med bestämmelsen i 30 kap. 5 § första stycket 5 rättegångsbalken, RB. JO Lindström beslutade att utreda frågan om tingsrättens motivering av domen i ett särskilt ärende.

Utredning

Ett dagboksblad och domen i tingsrättens mål begärdes in och granskades. Av handlingarna framgick bl.a. följande:

I målet var tre tilltalade åtalade för att ha rånat en person i dennes bostad och för människorov genom att föra målsäganden i bil från Kallinge till Ronneby. Två av dem var dessutom åtalade för misshandel. Av domen framgick att samtliga tilltalade förnekade att de hade gjort sig skyldiga till rån och människorov. De två som även var åtalade för misshandel erkände vissa delar av gärningen. I sina domskäl redovisade tingsrätten att förhör hade hållits med målsäganden, de tilltalade och två vittnen. Vidare framgick att viss skriftlig bevisning hade åberopats och att en ljudupptagning hade spelats upp. När det gällde åtalen för rån, människorov och misshandel skrev tingsrätten följande skäl i sin dom:

> [Målsägandens] uppgifter om händelseförloppet framstår som mycket osäkra. Utredningen i övrigt är inte sådan att åtalen för rån och människorov trots detta kan anses styrkta. Dessa åtal bör ogillas. Genom [två tilltalades] erkännanden och vad utredningen i övrigt ger vid handen är emellertid tillförlitligen styrkt att de gemensamt och i samförstånd vid en parkering i Ronneby misshandlat [målsäganden] genom att utdela slag som träffade överkroppen och utdela åtminstone en spark som träffade på ena knäet samt att misshandeln medfört smärta. [De två tilltalade] ska för detta dömas för misshandel, som inte kan bedömas som ringa.

I en remiss uppmanade JO tingsrätten att lämna upplysningar om och yttra sig över frågan om domskälens utformning.

Tingsrätten (lagmannen Laila Kirppu) lämnade in ett yttrande tillsammans med upplysningar från rådmannen Tomas Törnqvist.

Tomas Törnqvist upplyste om följande:

> Genom domen den 21 maj 2014 frikändes de tre tilltalade från åtal för människorov och rån. En av de tilltalade frikändes även från ett åtal för narkotikabrott, ringa brott. Samma person dömdes för narkotikabrott, ringa brott, rattfylleri och olovlig körning, grovt brott, till fängelse en månad. De båda övriga tilltalade dömdes för misshandel gentemot målsäganden. En av de

sistnämnda tilltalade dömdes till skyddstillsyn med särskild föreskrift, medan den andra tilltalade dessutom dömdes för vapenbrott, ringa brott, och ådömdes påföljden skyddstillsyn. Målsägandens skadeståndsyrkanden gentemot de båda som dömdes för misshandel bifölls delvis. Målsägandens skadeståndsyrkande mot den tredje tilltalade ogillades.

Fråga har uppkommit om domskälen utformats i överensstämmelse med bestämmelsen i 30 kap. 5 § första stycket 5 rättegångsbalken. Enligt min mening finns det fog för uppfattningen att domskälen är kortfattade. Möjligen kan en hård arbetsbelastning ursäkta detta. Jag beklagar om jag i något avseende har brustit och är i så fall beredd att ta till mig kritik.

Laila Kirppu uppgav följande:

I domskälen ska anges hur domstolen värderat bevismaterialet så att det klart framgår vilka bevis som enskilt eller tillsammans lagts till grund för avgörandet och varför så har skett.

Jag delar den uppfattning som rådmannen Tomas Törnqvist har gett uttryck för att domskälen är kortfattade. Jag anser att de är så summariska att det inte klart framgår hur tingsrätten har resonerat och vad tingsrätten har grundat sina slutsatser på.

I ett beslut den 15 september 2015 anförde *JO Lindström* följande:

Bedömning

Att domstolarna noggrant redovisar skälen för sina domslut är viktigt ur bl.a. rättssäkerhetssynpunkt och för förtroendet för rättskipningen. Att domstolarna ska motivera sina avgöranden följer också av Europakonventionens krav på en rättvis rättegång (se SOU 2001:103, s. 275 f. och de hänvisningar till praxis som görs där).

I 30 kap. 5 § första stycket RB finns bestämmelser om vad en brottmålsdom ska innehålla. Enligt bestämmelsens femte punkt ska domskälen med uppgift om vad som är bevisat i målet anges i domen. Med domskälen avses de skäl som bestämt utgången i målet såväl i bevisfrågan som i rättsfrågan. Rätten måste alltså redovisa hur den har värderat den bevisning som parterna åberopat och upplysa parterna om varför man ansett att en viss omständighet är styrkt eller inte. Vad parter och vittnen har uppgett behöver normalt inte redovisas ordagrant eftersom en alltför utförlig redogörelse för vad som kommit fram under bevisupptagningen snarast riskerar att onödigt tynga domen. Inte heller behöver den skriftliga bevisningen normalt redovisas i detalj. Däremot måste domskälen självfallet vara utformade så att det är möjligt att förstå vad tingsrätten grundar sina slutsatser på. I domskälen bör rätten under alla förhållanden redovisa hur den har bearbetat bevismaterialet. Detta innebär att det ska framgå av domskälen vilka bevis som enskilt eller tillsammans har styrkt en viss ifrågasatt händelse.

Hur utförlig en domsmotivering bör vara beror naturligtvis på omständigheterna i det enskilda målet (jämför 30 kap. 6 § RB om möjligheten att i vissa fall utfärda dom i förenklad form). Det är särskilt viktigt att rätten utförligt redovisar sin bevisvärdering i brottmål när åtalet ogillats eller den tilltalade fällts mot sitt nekande (se t.ex. JO 1999/2000 s. 55, dnr 305-1999). Det gör det möjligt för parterna och andra att kontrollera hur domstolen har resonerat och underlättar för domaren att själv kontrollera riktigheten av sina tankegångar. En

utförlig motivering underlättar också för den förlorande parten att bedöma om det lönar sig att överklaga och för den högre instansen att bedöma domens riktighet.

I det nu aktuella målet ogillade tingsrätten bl.a. ett åtal för rån och människorov. I domen redovisade tingsrätten de tilltalades inställning till åtalet och vilken bevisning som hade åberopats av parterna. Tingsrätten redovisade dock inte något om vad förhörspersonerna hade uppgett vid huvudförhandlingen och inte heller vad som hade kommit fram genom den skriftliga bevisningen. Tingsrätten skrev bara att målsägandens uppgifter framstod som mycket osäkra och att utredningen i övrigt inte var sådan att åtalen i dessa delar trots detta var styrkta. När det gäller påståendena om rån framgår det alltså inte om utredningen visade att de tilltalade befunnit sig i målsägandens lägenhet och i så fall vad som inträffade där. När det gäller påståendena om människorov framgår det inte om de tilltalade enligt vad utredningen visade hade färdats med målsäganden i bil till Ronneby eller vad som visats beträffande händelseförloppet under resan.

Det går enligt min mening inte att utifrån den skrivna domen bedöma om tingsrättens domslut i den här delen är riktigt. Domskälen uppfyller helt enkelt inte kraven i 30 kap. 5 § första stycket 5 RB.

Tomas Törnqvist var ordförande vid huvudförhandlingen, och han är ansvarig för utformningen av domen. Han ska därför kritiseras för den bristfälliga utformningen av domskälen.

Ärendet avslutas.

Bristfällig utformning av domskälen i en brottmålsdom

(Dnr 381-2015)

Beslutet i korthet: Tingsrätten har formulerat sina domskäl så knapphändigt att det inte går att bedöma om domslutet är riktigt. Tingsrättens ordförande får kritik.

Initiativet

JO genomförde den 11–13 november 2014 en inspektion vid Blekinge tingsrätt och uppmärksammade då domen i mål B 2260-13. Fråga uppkom om domskälen hade utformats i överensstämmelse med bestämmelsen i 30 kap. 5 § första stycket 5 rättegångsbalken, RB. JO Lindström beslutade att utreda frågan om tingsrättens motivering av domen i ett särskilt ärende.

Utredning

Ett dagboksblad och domen i tingsrättens mål begärdes in och granskades. Av handlingarna framgick bl.a. följande:

I målet var den tilltalade L.M. åtalad för misshandel. Åklagaren påstod att hon hade tagit ett stryptag runt målsägandens hals och att målsäganden fick

blåmärken, rivsår och svårigheter att andas. L.M. kom inte till huvudförhandlingen, men hennes offentliga försvarare var närvarande. Målet avgjordes trots att L.M. inte var närvarande. Av domen framgick att försvararen ifrågasatte lämpligheten av detta. Det antecknades vidare att L.M. under förundersökningen hade bekräftat att hon hade träffat målsäganden den aktuella kvällen men att hon till följd av berusning inte hade något minne av att det som påstods hade hänt. Åklagaren åberopade viss skriftlig bevisning, och förhör hölls med målsäganden och hennes make. Tingsrätten dömde L.M. för misshandel och skrev följande domskäl:

> Genom den åberopade bevisningen finner tingsrätten klarlagt att L.M. utövat sådant våld mot [målsäganden] som åklagaren påstått. L.M. ska därför dömas för misshandel, som inte är att bedöma som ringa.

I en remiss uppmanade JO tingsrätten att lämna upplysningar om och yttra sig över frågan om domskälens utformning.

Tingsrätten (lagmannen Laila Kirppu) lämnade in ett yttrande tillsammans med upplysningar från rådmannen Östen Mandelholm.

Östen Mandelholm upplyste om bl.a. följande:

> Tingsrätten beslutade att avgöra målet i den tilltalades utevaro. Förhandlingstiden uppgick till 40 minuter och tingsrätten avkunnade dom efter överläggning. Den tilltalade dömdes i enlighet med åklagarens gärningspåstående för misshandel, och påföljden bestämdes till skyddstillsyn med särskild föreskrift. Den tilltalade förpliktades att utge ersättning för kränkning. Domen överklagades inte av någon part.
>
> Under rubriken ”YRKANDEN M.M.” redovisades den tilltalades inställning till den åtalade gärningen på så sätt att hon bekräftat att hon träffat målsäganden den aktuella kvällen, men att hon till följd av sin berusning inte har något minne av händelsen som sådan. Den tilltalade motsatte sig att betala skadestånd men godtog beloppet som skäligt samt sättet att beräkna räntan.
>
> Under rubriken ”UTREDNINGEN” redovisades i domen den upptagna bevisningen, vilken således utgjordes av rättsintyg och fotografier samt förhör med målsägande och vittne. Berörda parter berättade om händelsen, men deras berättelser återgavs inte i domen.
>
> Under rubriken ”DOMSKÄL” angav tingsrätten helt kort att tingsrätten genom den åberopade bevisningen fann klarlagt att den tilltalade utövat sådant våld mot målsäganden som åklagaren gjort gällande. Till följd av detta dömdes den tilltalade för misshandel, vilken inte var att bedöma som ringa.
>
> Sett i ljuset av den fråga som JO nu ställt kan undertecknad hålla med om att domskälen är kortfattade, men att frågan om vad som är bevisat i målet likväl redovisats på ett sådant sätt att inte någon av parterna synes ha svävat i tvivelsmål om detta eller i övrigt ifrågasatt domens innehåll. Det förefaller troligt att ordrikedomen vid avkunnandet varit mer omfattande än vad som kommit på pränt i domen.
>
> För det fall JO anser att jag brustit i något avseende är jag naturligtvis beredd att ta till mig kritik för detta. En pressad arbetssituation, med underbemannad domarkår, kan möjligen ursäkta det inträffade.

Laila Kirppu uppgav följande:

> Beträffande redovisning av handläggningsåtgärder och domens utformning hänvisas till rådmannen Östen Mandelholms yttrande.

När en tilltalad döms mot sitt nekande eller, som i detta fall, när den tilltalade inte har någon minnesbild av den åtalade händelsen, måste domskälen vara utformade så att det är möjligt att förstå hur tingsrätten har resonerat och vad tingsrätten grundar sina slutsatser på. Av domskälen ska framgå hur domstolen värderat bevismaterialet så att det klart framgår vilka bevis som enskilt eller tillsammans lagts till grund för avgörandet och varför så har skett. Detta gäller i synnerhet när den tilltalade har dömts för brott trots att han eller hon inte har varit närvarande under huvudförhandlingen.

Jag delar den uppfattning som rådmannen Östen Mandelholm har gett uttryck för att domskälen är kortfattade. Jag anser att de är så summariska att det inte klart framgår hur tingsrätten har resonerat.

I ett beslut den 15 september 2015 anförde *JO Lindström* följande:

Bedömning

Att domstolarna noggrant redovisar skälen för sina domslut är viktigt ur bl.a. rättssäkerhetssynpunkt och för förtroendet för rättskipningen. Att domstolarna ska motivera sina avgöranden följer också av Europakonventionens krav på en rättvis rättegång (se SOU 2001:103, s. 275 f. och de hänvisningar till praxis som görs där).

I 30 kap. 5 § första stycket RB finns bestämmelser om vad en brottmålsdom ska innehålla. Enligt bestämmelsens femte punkt ska domskälen med uppgift om vad som är bevisat i målet anges i domen. Med domskälen avses de skäl som bestämt utgången i målet såväl i bevisfrågan som i rättsfrågan. Rätten måste alltså redovisa hur den har värderat den bevisning som parterna åberopat och upplysa parterna om varför man ansett att en viss omständighet är styrkt eller inte. Vad parter och vittnen har uppgett behöver normalt inte redovisas ordagrant eftersom en alltför utförlig redogörelse för vad som kommit fram under bevisupptagningen snarast riskerar att onödigt tynga domen. Inte heller behöver den skriftliga bevisningen normalt redovisas i detalj. Däremot måste domskälen självfallet vara utformade så att det är möjligt att förstå vad tingsrätten grundar sina slutsatser på. I domskälen bör rätten under alla förhållanden redovisa hur den har bearbetat bevismaterialet. Detta innebär att det ska framgå av domskälen vilka bevis som enskilt eller tillsammans har styrkt en viss ifrågasatt händelse.

Hur utförlig en domsmotivering bör vara beror naturligtvis på omständigheterna i det enskilda målet (jämför 30 kap. 6 § RB om möjligheten att i vissa fall utfärda dom i förenklad form). Det är särskilt viktigt att rätten utförligt redovisar sin bevisvärdering i brottmål när åtalet ogillats eller den tilltalade fällts mot sitt nekande (se t.ex. JO 1999/2000 s. 55, dnr 305-1999). Det gör det möjligt för parterna och andra att kontrollera hur domstolen har resonerat och underlättar för domaren att själv kontrollera riktigheten av sina tankegångar. En utförlig motivering underlättar också för den förlorande parten att bedöma om det lönar sig att överklaga och för den högre instansen att bedöma domens riktighet.

I det nu aktuella målet höll tingsrätten huvudförhandling trots att L.M. inte var närvarande och dömde henne för misshandel. I domen redovisade tingsrätten vad L.M. hade uppgett under förundersökningen om sina minnesbilder av den aktuella händelsen och vilken bevisning som åberopades i målet. Det står

dock ingenting i domen om vad de personer som hördes vid huvudförhandlingen berättade om händelsen och ingenting om vad som kom fram genom den skriftliga bevisningen. I redovisningen av skälen för att döma L.M. för misshandel anges endast att det genom den åberopade bevisningen är klarlagt att den tilltalade utövat sådant våld mot målsäganden som åklagaren påstått. Det framgår alltså inte hur rättens analys av bevisningen kunde leda fram till att rätten ansåg att det var bevisat att L.M. tagit ett stryptag trots att hon själv inte erkände det. När det gäller skadorna framgår det visserligen av domen att målsäganden visat upp ärr, men i övrigt framgår det inte hur rätten kommit fram till att ett strypgrepp orsakat blåmärken, rivsår och svårigheter att andas.

Enligt min mening går det alltså inte att utifrån den skrivna domen bedöma om tingsrättens domslut är riktigt. Domskälen uppfyller därför inte kraven i 30 kap. 5 § första stycket 5 RB.

Östen Mandelholm var ordförande vid huvudförhandlingen i målet, och han är ansvarig för utformningen av domen. Han ska därför kritiseras för den bristfälliga utformningen av domskälen.

Ärendet avslutas.

Utformningen av en brottmålsdom

(Dnr 3005-2015)

Beslutet i korthet: I en brottmålsdom redovisade Gävle tingsrätt målsägandens skadeståndsyrkanden genom hänvisning till en 20-sidig bilaga. JO konstaterar att bilagan innehåller så mycket onödig information att det är svårt att läsa ut vad som är föremål för domstolens prövning och att domen alltså är utformad på ett sätt som strider mot regleringen i 30 kap. 5 § rättegångsbalken. Dessutom finns det i den onödiga informationen integritetskänsliga uppgifter om målsäganden som på detta sätt helt i onödan spritts till dem som tagit del av domen. Den ansvariga domaren får kritik.

Initiativet

I samband med JO:s inspektion av Gävle tingsrätt den 21–23 april 2015 uppmärksammades utformningen av en brottmålsdom (B 1273-14). Genom domen dömde tingsrätten den tilltalade för ett rån i en butik och förpliktade honom att betala skadestånd till en anställd i butiken för kränkning, sveda och värk samt kostnader. Till domen hade fogats fakturor, diverse intyg, kvitton, läkarintyg, utdrag ur medicinska journaler samt kurvor över EKG-mätningar.

JO Lindström beslutade att ta upp utformningen av domen i skadeståndsdelen till utredning i ett särskilt ärende.

Utredning

Gävle tingsrätt uppmanades att lämna upplysningar om och yttra sig över relevansen av de bilagda handlingarna till domen i mål B 1273-14. Domstolen skulle vidare redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

Tingsrätten (lagmannen Anita Wallin Wiberg) gav in ett yttrande till vilket synpunkter från rådmannen Mikael Hammarstrand fogades.

Anita Wallin Wiberg anförde följande:

> Jag kan konstatera att det helt klart var olämpligt att till domen bifoga bilagorna till skadeståndsanspråket. Misstaget har sin grund i tekniken. När handlingen inkom skannades den in i sin helhet och när man sedan bifogade skadeståndsyrkandet i VERA som bilaga kom samtliga handlingar med. Självfallet borde domen och dess bilagor ha granskats med bättre eftertanke vid undertecknande och expediering. Tingsrätten har nu sett över sina rutiner vid inskanning och att det görs med bättre omdöme och urskillning.

Mikael Hammarstrand anförde följande:

> För det första är jag lika frågande som justitieombudsmannen varför bilagorna finns med i domen. Under alla förhållanden har jag inte medvetet sanktionerat detta. Jag har aldrig sett bilagorna. Jag har aldrig innan den aktuella domen, eller efter den aktuella domen, sanktionerat något dylikt i något mål.
>
> Det normala förfarande är att domen, inklusive bilagor, genomgår granskning och om det är lämpligt att bilägga dokument eller inte. Självklart är det inte lämpligt att bilägga de av JO omnämnda dokumenten. Varför de är bilagda har jag faktiskt inte något kunskapssvar på. Det är närmast obegripligt hur de hamnat där och jag kan endast, med mer eller mindre välgrundade, spekulationer lämna upplysningar i saken.
>
> Vad som upptäckts visar emellertid vikten av väl utarbetade rutiner mellan befattningshavare, notarien (eller motsvarande) och kansliet för undvikande av dylika misstag. Sådana upparbetade rutiner finns enligt min uppfattning vid domstolen men kan av naturliga, inte desto mindre tråkiga, skäl och av mer eller mindre medvetna eller omedvetna orsaker frångås vid tillfälliga arbetsanhopningar eller, som i detta fall, att en sommarnotarie tjänstgjort som protokollförare. Självklart är det jag som befattningshavare som ensam har ansvaret för att de ifrågasatta bilagorna inte biläggs domen.
>
> För egen del kan jag tillstå att JO:s upptäckt tveklöst inneburit en tankeställare och jag har nu för vana att aldrig underteckna en dom innan den är färdig för expediering och att den således inte går från notarie (eller motsvarande) för expediering utan att jag ser domen i sitt slutgiltiga skick först.

I ett beslut den 11 april 2016 anförde *JO Lindström* följande:

Bedömning

I en brottmålsdom ska bl.a. parternas yrkanden samt de omständigheter som dessa grundas på anges (30 kap. 5 § första stycket 4 rättegångsbalken, RB). Det är ganska vanligt att tingsrätterna redovisar yrkanden och åberopanden genom att hänvisa till bilagor som fogas till domen. En förutsättning för att en sådan metod ska uppfylla lagens krav är förstås att bilagorna verkligen innehåller en begriplig redogörelse för yrkandena och åberopandena (se JO 2015/16 s. 79). Kravet på begriplighet innebär inte bara att yrkandena och åberopandena ska kunna utläsas av de bilagor som fogas till domen. Det krävs också att bilagorna inte innehåller onödig information som gör domen oöverskådlig och svårläst. För mycket information kan göra det svårt för läsaren att uppfatta den redogörelse för yrkanden och åberopanden som obligatoriskt ska framgå av domen.

I det brottmål som avgjordes genom tingsrättens dom hade målsäganden lämnat in en skrift med sitt skadeståndsyrkande till domstolen. Hon yrkade skadestånd för kränkning samt sveda och värk och diverse kostnader som bl.a. avsåg resor till sjukhus. Till skriften var fogat två fakturor från Landstinget Gävleborg, ett intyg om inkomstbortfall från Konsum Gävleborg, två parkeringskvitton, ett kvitto för en resa med kollektivtrafik, ett intyg från en kurator, ett läkarintyg, journalhandlingar från sjukvården, fem sidor diagram (sannolikt efter EKG-mätningar) och en sammanställning av resultatet (hjärtfrekvens m.m.) efter arbetsprover. Sammanlagt omfattade skriften och bilagorna 20 sidor. Dessa 20 sidor är fogade som en bilaga till tingsrättens dom och i den skrivna domen hänvisas till denna bilaga. Enligt min mening innehåller bilagan så mycket onödig information att det är svårt för läsaren att läsa ut vad som är föremål för domstolens prövning. Domen är alltså utformad på ett sätt som strider mot regleringen i 30 kap. 5 § RB. Härtill kommer att det i den onödiga informationen finns integritetskänslig information om målsäganden som på detta sätt helt i onödan spritts till dem som tagit del av domen.

Mikael Hammarstrand var ansvarig för domen och förtjänar kritik.

Ärendet avslutas.

Tingsrätternas fördelning av ungdomsbrottmål

(Dnr 6615-2015 och 282-2016)

Beslutet i korthet: Enligt 25 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare ska mål mot den som inte har fyllt 21 år handläggas av juristdomare och nämndemän som särskilt har utsetts av domstolen. JO har i anslutning till inspektioner granskat fördelningen av ungdomsbrottmål vid åtta tingsrätter.

JO konstaterar att reglerna om koncentration av ungdomsbrottmål aldrig har fått något riktigt genomslag. Skälen för en koncentration har ifrågasatts, och de reformer som har ägt rum av tingsrätternas yttre och inre organisation gör att det enligt JO:s mening nu finns skäl att avskaffa regeln om koncentration av ungdomsmålen. JO överlämnar därför ett exemplar av sitt beslut till Justitiedepartementet.

Än så länge gäller emellertid regeln om koncentration av ungdomsmål, och det ingår i JO:s uppdrag att se till att domstolarna tillämpar den. JO:s granskning har visat att två av de inspekterade tingsrätterna, Gotlands tingsrätt och Haparanda tingsrätt, trots påpekanden vid inspektionerna fortfarande inte fördelar ungdomsmålen på det sätt som föreskrivs. Enligt JO:s mening har lagmännen vid dessa tingsrätter därför åsidosatt sina skyldigheter i anställningen på ett sätt som utgör sådana tjänsteförseelser som bör leda till en disciplinpåföljd. JO överlämnar därför ärendet till Statens ansvarsnämnd för prövning av frågan om disciplinansvar för dessa båda lagmän.

Södertörns tingsrätt fördelar inte heller ungdomsmålen på det sätt som föreskrivs i lagen. Tingsrätten har inte tidigare fått något påpekande från JO

om detta. JO kritiserar nu tingsrätten för att den inte fördelar ungdomsmålen enligt lag och förutsätter att tingsrätten snarast vidtar de åtgärder som behövs för att rätta till det.

– – –

Statens ansvarsnämnd beslöt i maj 2016 att inte vidta någon åtgärd mot någon av de anmälda lagmännen. JO fann därefter inte tillräcklig anledning att söka ändring av nämndens beslut och JO:s ärenden avslutades.

1 JO:s inspektioner av Uddevalla, Gotlands, Skaraborgs, Sundsvalls, Haparanda, Blekinge och Gävle tingsrätter

1.1 Inspektionerna och uppföljningen

Vid inspektioner 2012–2015 av Uddevalla, Gotlands, Skaraborgs, Sundsvalls, Haparanda, Blekinge och Gävle tingsrätter konstaterade JO Lindström att tingsrätterna inte fördelade ungdomsbrottmålen på det sätt som föreskrivs i 25 § första stycket lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, LUL. JO Lindström förutsatte att tingsrätterna snarast skulle vidta de åtgärder som behövdes för att rätta till det (dnr 4372-2012, 2597-2013, 5451-2013, 967-2014, 2538-2014, 6003-2014 och 1830-2015). Som uppföljning av inspektionerna uppmanade JO Lindström de nämnda tingsrätterna att lämna in sina aktuella arbetsordningar och yttra sig över arbetsordningens förenlighet med 25 § LUL.

1.2 Tingsrätternas svar till JO

Uddevalla tingsrätt har åtta ordinarie domare. I arbetsordningen, som fastställdes den 17 juni 2014, sägs under punkt 10.1 att tingsrätten har domare som särskilt utbildats för ungdomsmål. Lagmannen Stefan Olsson anförde i anledning av JO:s begäran om yttrande följande:

> En av våra domare har fått utbildning i handläggning av ungdomsmål av Domarakademien, två andra har genom humanjuristnätverk kontinuerligt uppe frågor som berör ungdomsmålen. En av de två sist nämnda ingår också i en regional referensgrupp med fokus på ungdomsmål.
>
> Vad gäller lydelsen av bestämmelsen i arbetsordningen kan jag inte se annat än att den är förenlig med 25 § LUL, även om det möjligen hade varit bättre med en skrivning där det anges att domarna är ”särskilt utsedda” eftersom inte alla har särskild utbildning.
>
> Beträffande tillämpningen så är det inte enkelt för en domstol med relativt få ordinarie domare att strikt upprätthålla kravet på att endast vissa domare handlägger ungdomsmålen. Utan att ha fört statistik ska jag ärligt säga att det inte är ovanligt att någon annan domare – pga. semestrar, andra ledigheter, rättegångar i stora mål, uppdrag som lärare för DV eller sjukdomar – får gå in. Kravet på snabb handläggning har naturligtvis betydelse och bidrar till att alternativen ibland begränsas kraftigt.
>
> Vi kommer nu, med anledning av att det varit ett nytt val av nämndemän, att gå ut med en förfrågan till de ny- och omvalda om de är intresserade av ungdomsmål för att fånga in dem som ska kunna utses. Vi har gjort detta tidigare och då noterat att de nämndemän som anmält intresse oftast är sådana personer som ägnat sig åt arbete med ungdomar i våra kommuner, vilket kan ställa till det ur jävssynpunkt. Detta sagt som en allmän reflexion.

Gotlands tingsrätt har tre ordinarie domare. I arbetsordningen, som fastställdes den 1 april 2015, sägs i punkt 4.5 att samtliga domare (inklusive nämndemän) uppfyller kraven i 25 § LUL om att handlägga och avgöra s.k. ungdomsmål. Lagmannen Mikael Mellqvist yttrade följande:

> Enligt min uppfattning är tingsrättens arbetsordning i detta avseende förenlig med vad som föreskrivs i 25 § första stycket LUL.
>
> Tilläggas kan följande. Bestämmelsen i 25 § första stycket LUL anger inte annat än att en ”ungdomsdomare” ska vara ”särskilt utsedd”. Arbetsordningens generella angivelse om att samtliga domare vid tingsrätten ”uppfyller kraven” är måhända inte det mest glasklara sättet att uttrycka att de är ”särskilt utsedda”. Men avsikten är glasklar; samtliga domare är särskilt utsedda att delta i avgörandet av ”ungdomsmål”. I sak skulle en annan ordning vara ohanterbar eller i vart fall vålla tingsrätten allvarliga bekymmer – vilket skulle medföra att rättssäkerheten blev lidande.

JO inhämtade därefter uppgifter från Mikael Mellqvist som förklarade att tingsrätten inte hade någon fast fiskalsplats men att tingsrätten ibland tog emot fiskaler och att fiskalerna som togs emot inte utsågs särskilt att handlägga ungdomsmål.

Skaraborgs tingsrätt har tio ordinarie domare. Av arbetsordningen, som fastställdes den 14 oktober 2011 och reviderades senast den 2 september 2015, framgår att fem av de tio ordinarie domarna handlägger ungdomsmål. Vidare framgår att det finns särskilt utsedda nämndemän för ungdomsmål. Lagmannen Anna-Karin Lundberg skrev i sitt yttrande till JO att tingsrätten ansåg att nödvändiga åtgärder vidtagits och att arbetsordningen med bilagor var förenlig med 25 § LUL.

Sundsvalls tingsrätt hade vid tiden för JO:s inspektion åtta ordinarie domare och två tingsfiskaler. Tingsrättens arbetsordning fastställdes den 28 februari 2015. Arbetsordningens 27 § har följande lydelse:

> Lagmannen förordnar genom särskilt beslut vilka ordinarie domare vid tingsrätten som ska handlägga *ungdomsmål* som omfattas av bestämmelsen i 25 § första stycket lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.
>
> Lagmannen kan genom särskilt beslut förordna att även en annan domare som tjänstgör vid tingsrätten får handlägga visst eller vissa ungdomsmål. Lagmannen kan också förordna att en erfaren tingsnotarie får handlägga ungdomsmål med tilltalad som fyllt arton år som rör brott på vilka endast böter kan följa och målet kan avgöras utan huvudförhandling.
>
> Lagmannen beslutar årligen bland de nämndemän som erhållit tillräcklig erfarenhet vilka som får anlitas för tjänstgöring i ungdomsmål.

Lagmannen Robert Schött anförde i sitt yttrande till JO följande:

> Med tillämpning av arbetsordningen har lagmannen i särskilt beslut förordnat numera samtliga ordinarie domare vid tingsrätten att handlägga ungdomsmål. Tingsfiskaler som nått tillräcklig erfarenhet – vanligen tjänstgöring under minst ett år – förordnas särskilt att handlägga visst ungdomsmål [– – –]. Tingsnotarie som av lagmannen erhållit behörighet enligt 16–18 §§ tingsrättsinstruktionen kan i förekommande fall med tillämpning av 27 § andra stycket arbetsordningen förordnas särskilt att handlägga visst ungdomsmål.
>
> Med tillämpning av 27 § tredje stycket förordnar lagmannen årligen i ett särskilt beslut de nämndemän som får anlitas för tjänstgöring i ungdomsmål. För att komma i fråga för sådan tjänstgöring ska nämndemannen

> ha erhållit tillräcklig erfarenhet. Arbetsordningen kommer i denna del sannolikt att förtydligas genom att hittills tillämpade krav för förordnandet skrivs in, nämligen att nämndemannen genomgått en av domstolen anordnad utbildning innefattande handläggningen av s.k. ungdomsmål och därtill tjänstgjort aktivt som nämndeman under minst ett år.
>
> Tingsrätten anser att nuvarande arbetsordning uppfyller de krav på föreskrifter som förutsätts enligt 25 § LUL och att tingsrätten även i övrigt handlägger ungdomsmålen på sätt som anges i tillämplig lagstiftning.

Haparanda tingsrätt har tre domare. I arbetsordningen som gäller sedan den 1 juli 2015 finns under punkt 4.4 följande bestämmelse:

> Ungdomsbrottmål handläggs av särskilt utsedda domare; lagmannen Agneta Karlsson, rådmannen Annika Nilsson och tf. rådmannen Örjan Johansson. Vid avgörande ska särskilt utsedda nämndemän delta; noterade i nämndemannaförteckningen.

Lagmannen Agneta Karlsson anförde i sitt yttrande till JO följande:

> Tingsrätten har i sin arbetsordning särskilt utsett domare och nämndemän för ungdomsmålen. I tingsrättens mening är detta väl förenligt med 25 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

JO inhämtade därefter uppgifter från Agneta Karlsson som förklarade att tingsrätten sedan mitten av januari 2016, i stället för en ordinarie och en tillförordnad rådman, hade två ordinarie rådmän och att arbetsordningen hade ändrats på så sätt att de tre ordinarie domarna vid tingsrätten nu var särskilt utsedda att handlägga ungdomsmål.

Gävle tingsrätt har sju ordinarie domare. I arbetsordningen, som gäller sedan den 14 april 2015, anges under punkt 3.7.1 att fyra av dessa domare handlägger ungdomsmål. Lagmannen Anita Wallin Wiberg anförde i sitt yttrande till JO den 4 december 2015 att detta var förenligt med 25 § LUL och tillade följande:

> Tingsrätten har fortfarande inte några särskilda ungdomsnämndemän, vilket inte är förenligt med 25 § LUL, men efter årsskiftet kommer vi att ha ungdomsnämnder. Anledningen till att tingsrätten, trots JO:s kritik vid inspektionen, inte har tillsatt ungdomsnämnder är att det under hösten skulle bli nyval avseende nämndemännen. Tingsrätten kommer att ha utbildning för alla nämndemän och i samband med det kommer samtliga att tillfrågas angående uppdrag som nämndeman i ungdomsmål. De som då visar intresse kommer att få särskild utbildning.

Blekinge tingsrätt har sex ordinarie domare. I arbetsordningen, som gäller sedan den 1 maj 2015 och reviderades den 20 oktober 2015, sägs under punkt 4.9 följande om tillämpningen av 25 § LUL:

> Rådmännen i Blekinge tingsrätt och nämndemän enligt en särskild lista är att anse som särskilt utsedda att handlägga ungdomsmål.
>
> Mål där åtal väckts mot den som har fyllt 18 år och som rör brott på vilket endast böter kan följa får även handläggas av behörig tingsnotarie med nämnd vid huvudförhandling och av behörig tingsnotarie utan nämnd om målet avgörs på handlingarna.
>
> Behöriga tingsnotarier i Blekinge tingsrätt är att anse som särskilt utsedda att på handlingarna avgöra ungdomsmål som rör brott där det ingår fängelse i straffskalan, men där det endast är aktuellt att döma till böter.
>
> Tingsnotarier ska inte handlägga mål där tillämpning av 34 kap. brottsbalken är aktuellt.

Dåvarande lagmannen Laila Kirppu yttrade sig enligt följande:

> Blekinge tingsrätts arbetsordning är reviderad så att den numera är förenlig med 25 § första stycket lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Samtliga rådmän har utsetts av domstolen att handlägga mål mot den som ej har fyllt 21 år. Lagmannen är inte särskilt utsedd. För nämndemännen har en lista över särskilt utsedda sådana upprättats.

2 JO:s inspektion av Södertörns tingsrätt

2.1 Tingsrättens arbetsordning och JO:s remiss

Södertörns tingsrätt har i sin arbetsordning under punkt 8.5 följande föreskrifter om ungdomsbrottmål:

> Samtliga ordinarie domare är utsedda att handlägga mål och ärenden om brott där den misstänkte inte har fyllt 21 år. Tingsfiskaler får handlägga ungdomsmål efter särskild prövning. Prövningen bör göras av chefsrådmannen eller ungdomsdomaren på avdelningen och ske i samråd med tingsfiskalen. Tingsnotarier handlägger som huvudregel inte ungdomsmål och inte under några omständigheter ungdomsmål med annat än böter i straffskalan.
>
> Samtliga nämndemän är utsedda att delta vid avgörande av ungdomsmål.

Vid en inspektion av Södertörns tingsrätt den 14–16 december 2015 beslutade JO Lindström att ta upp tingsrättens fördelning av ungdomsbrottmål till utredning i ett särskilt ärende. Tingsrätten uppmanades att lämna upplysningar om och redovisa sin bedömning av om ungdomsmålen vid tingsrätten handläggs av särskilt utsedda domare och nämndemän på det sätt som föreskrivs i 25 § första stycket LUL.

2.2 Tingsrättens svar på remissen

Tingsrätten (lagmannen Petra Lundh) svarade bl.a. följande:

> **Domare**
>
> **Varför har tingsrätten särskilt utsett samtliga ordinarie domare att döma i ungdomsmål?**
>
> Södertörns tingsrätt är en stor domstol som har ett mycket stort antal ungdomsmål. De ungdomsmål som omfattas av den aktuella bestämmelsen kan vara såväl enkla och begränsade som svåra och omfattande. Tingsrätten har mot den bakgrunden valt att organisera sig på ett sätt som medför att handläggningen i varje enskilt ungdomsmål ska hålla en hög kvalitet, väl motsvarande lagstiftarens intentioner, och vara effektiv, bl.a. i den meningen att fristerna ska kunna hållas.
>
> För en stor del av ungdomsmålen finns en frist om två veckor för när målet som senast ska sättas ut till huvudförhandling. I regel har de åtalade ungdomarna också försvarare i målet. I storstockholmsområdet är dock försvararna i stor utsträckning tidigt uppbokade för förhandlingar. För att kunna tillmötesgå den tilltalades val av försvarare och hålla fristerna måste i stället tingsrätten vara flexibel när det gäller vilka dagar målet kan sättas ut på. Med ett större antal domare att fördela dessa mål på ökar alltså förutsättningarna att klara fristen och tillgodose den unges val av försvarare. Som en följd av detta klarar tingsrätten också bättre av att fördela arbetet

mellan domarna på ett sådant sätt att arbetsmiljön och arbetsbelastningen blir acceptabel.

Genom att inte utesluta ett antal ordinarie domare från att döma i ungdomsmål kan tingsrätten i stället satsa på att bygga upp och behålla kompetensen hos samtliga ordinarie domare. Eftersom tingsrättens ordinarie domare under många år handlagt en ansenlig mängd ungdomsmål har de naturligtvis förvärvat en gedigen erfarenhet på området. Om en grupp i och för sig lämpliga domare utesluts från arbetsuppgiften framöver kommer dessa att tappa sin kompetens och erfarenhet på området. Tingsrättens sätt att arbeta brett med specialiseringen får också till följd att kvaliteten i dömandet upprätthålls även under semesterperioder eller när många ungdomsmål pågår samtidigt i domstolen.

Av förarbetena framgår inte hur stor andel av en domstols alla domare som bör vara särskilt utsedda för att intentionen i lagstiftningen ska anses uppfylld. Som redovisas nedan har tingsrätten i sitt sätt att hantera frågan tagit fasta på lagstiftningens avsikt när det gäller den eftersträvade kvaliteten och de goda effekterna utåt, dvs. i förhållande till de unga och deras föräldrar (prop. 2000/01:56).

Hur möter tingsrätten kravet på den särskilda kvalitet och kompetens som krävs i målen?

Det är av vikt att den särskilda kompetens och erfarenhet som krävs för att handlägga ungdomsmål och utdöma relevanta påföljder säkras och görs tillgänglig på varje avdelning inom tingsrätten. Riksrevisionen betonade i sin rapport 2009-06-16, Hanteringen av unga lagöverträdare (RiR 2009:12), vikten av att säkra kompetensen vid handläggning av ungdomsmål och pekade bl.a. på att kompetenssäkring kan ske genom att domstolarna utser särskilt lämpade ungdomsdomare som bör ges särskild utbildning och som bör handlägga majoriteten av ungdomsmålen (se rapporten s. 48).

Södertörns tingsrätt har i syfte att säkra kompetensen i ungdomsmål skapat en referensgrupp för specialisering i brottmål där den tilltalade är mellan 15 och 21 år, den s.k. ungdomsdomargruppen. Gruppen består av en ordinarie domare – ungdomsdomaren – från varje avdelning på tingsrätten. De domare som deltar i gruppen anlitas i möjligaste mån för att handlägga svåra eller omfattande ungdomsmål och i övrigt har de i uppgift att agera som stöd och kunskapskälla åt sina kollegor.

Ungdomsdomargruppen sammankallas några gånger om året eller vid behov för genomgång av praxis och allmänt erfarenhetsutbyte. Sammankallande är en chefsrådman som under många år arbetat med ungdomsbrottmål, först med lagstiftningsfrågor på Justitiedepartementet och därefter på olika sätt inom domstolsväsendet. Domarna i gruppen deltar också i de möten tingsrätten håller två gånger om året med företrädare för socialtjänst, åklagare, polis, frivården m.m. (se nedan). Ungdomsdomarna förväntas även delta i de särskilda utbildningar som anordnas i ungdomsmål av Domstolsakademin eller fristående aktörer. De håller också i den domstolsinterna utbildning i handläggning av ungdomsmål som regelbundet ges på tingsrätten för samtliga personalkategorier.

För att underlätta hanteringen och rutinerna kring ungdomsmålen har tingsrätten tagit fram två promemorior som stöd. En längre som innehåller utförligare information om handläggningen riktad till domare och en kortare som innehåller moment som närmast rör handläggarnas uppgifter.

På tingsrättens intranät publiceras löpande även material som kan vara till nytta vid avgörande av ungdomsmål samt protokoll från samverkansmötena med externa aktörer.

Några av de domare som ingår i ungdomsdomargruppen deltar också i det humanjuridiska nätverk som finns i Stockholm och som bl.a. behandlar frågor kring ungdomsmål. Några är dessutom med i det nationella nätverk för ungdomsmål som bildades 2015 i Domstolsverkets regi.

Från tingsrätten har även ett antal domare och handläggare deltagit i det erfarenhetsutbyte, ERFA, kring hanteringen av ungdomsmål som Domstolsverket har anordnat.

Tingsrätten kallar som nämnts ovan två gånger per år representanter från ungdomspolisen, åklagarkamrarna, socialförvaltningen, frivården m.fl. till s.k. samrådsmöten. Syftet med dessa möten är att alla intressenter ska få information om aktuella frågor och kunna lyfta gemensamma generella frågor. I mötena finns också ett utbildningsinslag.

Som redogjorts för ovan är ungdomsdomarna mycket aktiva och drivande när det gäller att inhämta kunskap om allt som kan gagna en högkvalitativ ungdomsmålshantering. Förutom att döma i de svåraste och mest omfattande ungdomsmålen är en viktig uppgift för ungdomsdomarna att vidareförmedla information och ny kunskap till övriga ordinarie domare. Detta sker såväl på tingsrättsnivå som på avdelningsnivå. Förutom att domarna på tingsrätten går Domstolsakademins kurser på området hålls således på tingsrätten regelbundna utbildningstillfällen för alla domare rörande påföljder för unga lagöverträdare och därmed sammanhängande frågor. Vidare lyfts aktuella frågor kring rättsfall och lagändringar som rör ungdomsmålen på tingsrättens återkommande praxismöten. Ungdomsdomarna informerar och uppdaterar också sina kolleger kontinuerligt på avdelningsmöten, på domarmöten och i andra sammanhang. De fungerar naturligtvis därutöver som bollplank och diskussionspartner i allehanda frågor som kan uppkomma i denna typ av mål. Härtill kommer, som redan nämnts, att de ordinarie domarna med hänsyn till det stora antalet ungdomsmål som handläggs på domstolen har en gedigen erfarenhet av att handlägga denna typ av mål.

Sammantaget kan konstateras att de ordinarie domarna på tingsrätten med den valda organisationen har eller får den kompetens och det stöd som i förarbetena angetts som angeläget i ungdomsmålen.

Nämndemän

Tingsrätten har hållit utbildningstillfällen för samtliga nämndemän rörande ungdomsmål. Syftet är att nämndemännen ska förstå vad som skiljer dessa mål från övriga brottmål, hur påföljdssystemet i stora drag är konstruerat såvitt avser unga lagöverträdare och något om de särskilda problem m.m. som kan krävas för att avgöra frågor i ungdomsmål. Utbildningen hålls av den domare som även utbildar tingsrättens domare och nya utbildningstillfällen ges löpande. Tilläggas bör också att tingsrätterna i Stockholmsområdet nyligen tagit fram en regiongemensam utbildning såväl för nya nämndemän som för mer erfarna. Båda utbildningarna innehåller avsnitt om handläggningen av ungdomsmål.

– – –

Tingsrättens slutsats

Av lagtexten framgår att domare och nämndemän ska vara särskilt utsedda av domstolen att handlägga ungdomsmål. Detta gäller inte om det rör mål där endast böter kan följa eller om det möter hinder. Det finns inte något krav på lämplighet. Det bakomliggande skälet för denna reglering är att säkerställa en hög kvalitet på handläggningen.

Tingsrättens sätt att organisera och hantera ungdomsmålen följer såväl lagtextens ordalydelse som dess intentioner. Tingsrätten har visserligen inte uteslutit några ordinarie domare från att handlägga ungdomsmål, förutsatt att de ansetts lämpliga att döma i ungdomsmål. I stället bedriver tingsrätten ett löpande och aktivt arbete för att se till att de särskilt utsedda ordinarie domarna på tingsrätten väl ska uppfylla de krav som lagstiftaren tänkt för dessa mål. I tidigare förarbeten (se prop. 1994/95:12) har det framförts som särskilt viktigt att ordföranden vinnlägger sig om att vara klar, tydlig och

pedagogisk samt att ordföranden och nämnden är väl insatta i kriminella ungdomars problem för att finna den adekvata påföljden. När det gäller det förstnämnda, dvs. kravet på att ordföranden ska vara klar, tydlig och pedagogisk, har tingsrätten under lång tid arbetat med bemötandefrågor innefattande bl.a. hur ordföranden bör uppträda och agera mot parter i förhandlingssituationen, också i förhållande till ungdomar. Tingsrätten har vidare under flera år bedrivit ett arbete med att modernisera språket i domar och beslut, allt för att våra avgöranden ska vara lätta att begripa och tillgängliga för alla.

Vad som förs fram i förarbetena om personkontinuitet, dvs. vikten av att den unge om han eller hon återkommer efter att ha begått nya brott möter samma person (se prop. 1994/95:12), är inte realistiskt på en så stor domstol som Södertörns tingsrätt, även om domstolen skulle utesluta ett antal domare från dessa mål.

Vad som i samma förarbeten sägs om att det, med ett begränsat antal domare i ungdomsmål, är lättare att låta dessa få särskild utbildning i olika frågor som har med ungdomar att göra, har tingsrätten tillgodosett genom att ha en mycket hög ambition i fråga om utbildning och fortbildning, viss specialisering, handläggningspromemorior, stöd i arbetet av vissa utpekade ungdomsdomare samt att vara aktiva aktörer i externa och domstolsinterna sammanhang. Tingsrätten har därutöver, mot bakgrund av tingsrättens sätt att arbeta med en beredningsorganisation, satsat på en förhöjd kompetens även på handläggarsidan.

De domare som tingsrätten utsett för ungdomsmålen har således den erfarenhet och kompetens som krävs. Som en följd av detta klarar tingsrätten också de frister som finns i målen och kan tingsrätten i större utsträckning än annars tillgodose de tilltalades önskemål om en särskild försvarare. Genom den rådande ordningen möter tingsrätten även de krav som ställs på en god arbetsmiljö, rimlig arbetsbelastning och en större möjlighet för domarna att förena arbetsliv med bl.a. föräldraskap.

3 Rättslig reglering

3.1 1995 års regler

Den 1 mars 1995 infördes nya regler om domstolarnas handläggning av ungdomsbrottmål i 25 § LUL. Reglerna hade följande lydelse (SFS 1994:1760):

> Mål i tingsrätt och hovrätt mot den som inte har fyllt tjugoett år skall, om det inte möter hinder, handläggas av lagfarna domare som, med avseende på intresse och fallenhet för arbete med unga lagöverträdare, är särskilt lämpade för uppgiften. Detsamma skall gälla i fråga om nämndemän som anlitas för tjänstgöring i sådana mål.
>
> I mål som rör brott på vilket endast böter kan följa får andra än dem som avses i första stycket anlitas.

De mål som handlades av domare enligt paragrafen skulle enligt 4 § förordningen (1994:1763) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare i tingsrätt och hovrätt fördelas på en eller flera särskilda ungdomsrotlar. Det gällde dock inte vid de hovrätter och de mindre tingsrätter där det skulle orsaka olägenheter att införa sådana rotlar.

I förarbetena till de nya reglerna (prop. 1994/95:12 s. 53 och 82 f.) anges att det finns en rad fördelar med att det vid domstolarna finns särskilda domare som handlägger ungdomsmål. En sådan domare får särskild kunskap om och stor erfarenhet av ungdomsmål. Det sägs också att det är särskilt viktigt att ordföranden vinnlägger sig om att vara klar, tydlig och pedagogisk. Vidare är det

av stor betydelse att såväl ordföranden som rättens övriga ledamöter är väl insatta i kriminella ungdomars problem för att finna den adekvata påföljden. Ytterligare en fördel med ett begränsat antal domare i ungdomsmål är att det kan vara lättare att låta dessa få särskild utbildning i olika frågor som har med ungdomar att göra. Slutligen anges att fördelarna med personkontinuitet, dvs. att den unge om han eller hon återkommer efter att ha begått nya brott möter samma person, gäller också i fråga om domare. Det anges vidare att de argument som regeringen har gett uttryck för när det gäller specialiseringen av polis och åklagare i stora delar även har bärkraft när det gäller handläggningen i domstol.

3.2 Utvärderingen av 1995 års regler

Reglerna utvärderades efter några år av en särskild utredare som redovisade utvärderingen i betänkandet Handläggning av ungdomsmål – en utvärdering av 1995 års ungdomsmålsreform (SOU 1999:108). Sammanfattningsvis framgick följande. Några tingsrätter anförde att specialiseringen hade inneburit en viss effektivisering, att kvaliteten på handläggningen hade höjts och att målen handlades med betydligt större engagemang. Många tingsrätter anförde emellertid att specialiseringen inte hade inneburit någon förändring för ungdomsmålens handläggning. De flesta tingsrätter svarade att bestämmelsen att särskilt lämpade domare skulle handlägga ungdomsmål inte tillämpades, att samtliga domare var lämpliga eller att vissa hade utsetts utan att det hade angetts några skäl till det. Vidare anförde det stora flertalet tingsrätter att det inte valdes ut några särskilda nämndemän eller att alla nämndemän ansågs lämpliga eller att åtminstone ingen kunde anses olämplig. Nästan alla tingsrätter uppgav dock att man ansåg sig ha tillgång till tillräckligt många lämpliga nämndemän. Tingsrätterna lämnade också främst synpunkter på olika praktiska svårigheter som ansågs förknippade med specialiseringen inom domstolarna. Det framfördes att det är en nackdel att andra domare som ska rycka in under t.ex. semestertider inte har ungdomsmålen aktuella för sig, vilket kan ge en kvalitetssänkande effekt. Andra påpekanden som gjordes var att det är svårt att ordna en särskild ungdomsrotel på de mindre tingsrätterna, att det är svårt att samla en särskild ungdomsnämnd till extra ting, att det är psykiskt påfrestande att döma i enbart ungdomsmål, att det kan vara problem att hitta domare som är särskilt lämpade, att det principiellt kan ifrågasättas varför endast vissa domare ska anses lämpliga samt att det finns en risk att systemet med särskilda ungdomsdomare är svårt att förena med en förändrad domstolsorganisation med t.ex. storrotlar.

3.3 2001 års regler

Regeringen bedömde efter utvärderingen att det inte längre borde anges något lämplighetskrav för domare och nämndemän som handlägger ungdomsbrottmål i lagtexten. Däremot fanns det enligt regeringen flera fördelar med att handläggningen av ungdomsbrottmål var koncentrerad till vissa domare och rotlar. En specialisering gav enligt regeringen goda effekter utåt, i förhållande till de unga och deras föräldrar. Vidare höjdes kvaliteten på handläggningen

när den var koncentrerad till vissa rotlar. Rotelinnehavaren får enligt regeringen stor kunskap om de särskilda regler som gäller för just ungdomsbrottmålen och för ungdomars situation. Dessutom torde en specialisering underlätta framtida ut- och fortbildningsinsatser. Skälen för att behålla specialiseringen för domarnas del gällde enligt regeringen i hög grad också i fråga om nämndemän. Den särskilda erfarenhet av kriminella ungdomars särskilda problem m.m. som kunde krävas för att avgöra frågor i ungdomsmål gällde enligt regeringen också för nämndemännen. Fördelarna med personkontinuitet, dvs. att den unge om han eller hon återkommer efter att ha begått nya brott möter samma person, gällde enligt regeringen även för nämndemännen (prop. 2000/01:56 s. 21 f.).

> Sammanfattningsvis föreslog regeringen således att kravet på att det skulle vara särskilt lämpade domare och nämndemän som handlade ungdomsbrottmål ersattes med en bestämmelse om att de lagfarna domare och nämndemän som handlade sådana mål skulle vara särskilt utsedda för uppgiften.
>
> Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag. 25 § LUL fick sin nuvarande lydelse den 1 juli 2001 (SFS 2001:152):
>
> Mål i tingsrätt och hovrätt mot den som inte har fyllt tjugoett år skall, om det inte möter hinder, handläggas av lagfarna domare som särskilt har utsetts av domstolen att handlägga sådana mål. Detsamma skall gälla i fråga om nämndemän som anlitas för tjänstgöring i sådana mål.
>
> I mål som rör brott på vilket endast böter kan följa får andra än dem som avses i första stycket anlitas.

Bestämmelsen om ungdomsrotlar i 4 § förordningen (1994:1763) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare behölls oförändrad. Efter att JO påpekat att bestämmelsen hade förlorat sin betydelse sedan rotelbegreppet försvunnit från förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion upphävde regeringen bestämmelsen den 1 juni 2013 (SFS 2013:199).

I ett beslut den 31 mars 2016 anförde *JO Lindström* följande:

4 JO:s bedömning

4.1 Hur ska 25 § LUL tillämpas?

25 § LUL föreskriver alltså att ungdomsmålen ska handläggas av juristdomare som särskilt har utsetts av domstolen. Av förarbetena till 2001 års lagstiftning framgår klart att tanken med bestämmelsen var att åstadkomma en specialisering av ungdomsbrottmålen genom en koncentration till vissa domare. Uppenbarligen åstadkommer man inte detta genom att fördela ungdomsmålen till alla domstolens domare. Domstolen kan därför inte tillämpa bestämmelsen så att den utser alla domare som är anställda vid tingsrätten – alltså de ordinarie domarna, de som under en längre tid vikarierar för ordinarie domare och de fiskaler som tjänstgör på utbildningsplatser – att handlägga ungdomsbrottmål.

Däremot framgår det varken av 25 § LUL eller av lagförarbetena hur långt den föreskrivna koncentrationen ska drivas. Ju färre domare som delar på ungdomsmålen, desto närmare till hands ligger det att säga att tingsrätten uppfyller lagens krav på koncentration till vissa domare. Lagstiftaren har inte gett några

riktlinjer i frågan, utan det är domstolarnas ansvar att tillämpa lagen med beaktande av att lagstiftaren velat åstadkomma en specialisering av ungdomsmålen genom en koncentration till vissa domare.

Enligt 25 § LUL ska de särskilda ungdomsdomarna användas i ungdomsmålen *om det inte möter hinder*. Det finns alltså en möjlighet att använda andra domare. I förarbetena till 1995 års regler sägs att möjligheten att låta ett ungdomsmål handläggas av en annan domare än den särskilda domaren är avsedd att användas restriktivt, i fall där det inte är praktiskt möjligt för den särskilda domaren att själv handlägga målet, t.ex. vid sjukdom eller i semestertider (prop. 1994/95:12 s. 103).

Reglerna i 25 § LUL gäller också nämndemän.

4.2 Nu finns det skäl att upphäva 25 § LUL

Specialisering för domare har under lång tid förekommit på olika sätt inom Sveriges Domstolar. Den specialisering som finns i dag kan delas in i tre huvudtyper: specialisering genom att vissa måltyper handläggs på specialdomstolar och nämnder, specialisering genom koncentration av vissa måltyper till någon eller några domstolar och specialisering genom intern uppdelning av målen inom en viss domstol. Det är den sistnämnda typen av specialisering, s.k. domstolsintern specialisering, som är i fokus i detta ärende.

En ökad grad av specialisering har länge varit en del i arbetet med att reformera domstolarna. I regeringens handlingsplan för reformeringen av domstolsväsendet (skr. 1999/2000:106) behandlas frågan om specialisering inom domstolsväsendet. Där anges att reformeringen av domstolsväsendet ska bedrivas med utgångspunkt i de krav som medborgarna har rätt att ställa på snabbhet, kvalitet och service och med beaktande av domstolarnas särskilda roll. Ett medel som anges för att uppnå dessa mål är att ge förutsättningar för en mer långtgående specialisering av domarnas arbetsuppgifter (s. 8). En bibehållen hög kvalitet i dömandet förutsätter enligt regeringen att domarna kan få särskild erfarenhet och särskilda kunskaper på olika områden. Regeringen angav slutligen att en mer långtgående specialisering än i dag behövs för att möta de behov som följer av bl.a. internationaliseringen och komplexiteten i samhället (s. 9).

Domstolsverket gjorde för några år sedan en kartläggning av tingsrätternas arbetsformer som redovisas i publikationen DV-rapport 2010:5. Där sägs följande om specialisering:

> Nästan tre fjärdedelar av tingsrätterna har uppgett att det hos dem förekommer någon form av specialisering inom den dömande verksamheten. Konkurser är det enskilt vanligaste specialområdet; omkring hälften av tingsrätterna har angett dessa som föremål för specialisering. Nästan lika vanligt verkar det vara med specialisering inom ekobrottmål. Vidare är det ganska vanligt med specialisering av fastighets- och/eller fastighetsdomstolsmål.
>
> På ett mindre antal domstolar förekommer enligt enkätsvaren specialisering inom s.k. humanjuridik, arbetsrätt, sjö- och transporträtt, utsökningsärenden, ärenden om företagsrekonstruktion, skuldsaneringsärenden, mål med internationell anknytning, miljö/miljöbrottmål samt tryckfrihetsmål.
>
> Vid ett fåtal tingsrätter förekommer specialisering inom andra områden, bl.a. ungdomsmål, entreprenadmål, hyresmål, offentlig upphandling, djurskydd, mål om rikets säkerhet, mål om hemliga tvångsmedel, arbetsmiljö-

mål, immaterialrättsliga mål, näringslivstvister och konkurrensmål. Det förekommer också att domstolsärenden och tvistemål behandlas som specialområden.

Ett problem med den specialisering som föreskrivs i 25 § LUL är att reglerna inte har fått genomslag trots att de funnits i mer än 20 år. Vid utvärderingen av 1995 års regler svarade de flesta tingsrätter att bestämmelsen att särskilt lämpade domare skulle handlägga ungdomsmål inte tillämpades. Det stora flertalet tingsrätter svarade också att det inte valdes ut några särskilda nämndemän eller att alla nämndemän var lämpliga eller att åtminstone ingen kunde anses olämplig. En enkät som redovisas i DV-rapport 2003:3 visade att bara fyra av landets sex hovrätter speciallottade ungdomsmål; de återstående två hovrätterna fördelade således ungdomsmålen i strid med 25 § LUL (rapporten s. 12). I den rapport från 2010 som jag redovisat i det föregående uppges att specialisering i fråga om ungdomsmål bara förekom vid ett fåtal tingsrätter. Av de åtta tingsrätter som detta ärende handlar om var det ingen som fullt ut följde lagen när jag inspekterade dem. Och trots anmärkningarna vid inspektionerna är det två av tingsrätterna som fortfarande fördelar ungdomsmålen i strid med lagen.

Det finns alltså ett utpräglat motstånd hos domstolarna mot att tillämpa regeln om koncentration av ungdomsbrottmålen. Sannolikt ifrågasätter man skälen för specialisering. Huvuduppgiften för domstolen i ungdomsmål liksom i alla andra brottmål är att bedöma om den tilltalade är skyldig eller oskyldig. Det är svårt att se att den uppgiften kan motivera en koncentration till vissa domare. Påföljderna i ungdomsbrottmål avviker visserligen från de påföljder som vuxna kan dömas till, men det är fråga om bedömningar av bl.a. brottets straffvärde, brottets art, billighetsskäl, vårdbehov och betydelsen av återfall som varje domare är väl bekant med. Det är klart att det är viktigt att domaren i ett ungdomsmål är klar, tydlig och pedagogisk, men det är lika viktigt i andra mål som handläggs vid en muntlig förhandling.

Ett av de skäl som åberopades till stöd för en koncentration av ungdomsmålen var vikten av s.k. personkontinuitet. Om den unge återkommer efter att ha återfallit i brott skulle han eller hon möta samma domare. När reglerna infördes fanns det närmare 100 tingsrätter i landet, och de flesta av dem var små. Nu finns det 48 tingsrätter. Möjligheten för den som återfaller i brott att få träffa samma domare har minskat avsevärt och bedöms nog numera knappast vara ett tungt skäl för koncentration av ungdomsmålen.

Som framgått finns det nackdelar med en koncentration av ungdomsmålen. Tingsrättsarbetet sköts till stor del vid muntliga förhandlingar. De flesta av dessa är planerade lång tid i förväg, medan andra – företrädesvis förhandlingarna i ungdomsbrottmål och i brottmål där den tilltalade är häktad – enligt lag måste sättas ut med kort varsel. Det blir svårare att sköta en tingsrätt om inte alla domare kan dela på handläggningen av de brådskande målen. Det gäller inte minst små tingsrätter, och det är förstås ingen tillfällighet att Gotlands och Haparanda tingsrätter trots min kritik vid inspektionerna inte utsett särskilda ungdomsdomare på det sätt som föreskrivs i 25 § LUL.

Det finns alltså skäl både för och emot en koncentration. Oavsett hur man bedömer bärkraften i dessa skäl måste frågan ställas varför riksdagen ska be-

stämma att ungdomsbrottmålen ska koncentreras till vissa domare medan domstolarna själva får bestämma om hanteringen av t.ex. familjemål, mål om våld i familjen och ekobrottmål. Under de år som har gått sedan regeln om koncentration av ungdomsmålen infördes har tingsrätterna fått avsevärt ökade möjligheter att bestämma om sin egen organisation. Det pågår ständigt diskussioner i domstolarna om det bästa sättet att utföra uppdraget, och det finns många exempel på lyckade projekt om bl.a. specialisering. Ett utmärkt sådant exempel är den ambitiösa hantering av ungdomsbrottmålen som beskrivs i yttrandet från Södertörns tingsrätt. Förhållandena har även i detta hänseende ändrats sedan 25 § LUL infördes, och nu är det svårt att förstå varför riksdagen och inte domstolarna själva ska bestämma om hanteringen av just ungdomsbrottmål.

Sammanfattningsvis konstaterar jag att reglerna om koncentration av ungdomsbrottmål aldrig har fått något riktigt genomslag. Skälen för en koncentration har ifrågasatts, och de reformer som ägt rum av tingsrätternas yttre och inre organisation gör att det enligt min mening nu finns skäl att avskaffa regeln om koncentration av ungdomsmålen. Jag överlämnar därför ett exemplar av detta beslut till Justitiedepartementet.

4.3 Åtgärder från JO:s sida

4.3.1 Utgångspunkter

Min uppgift är enligt 13 kap. 6 § första stycket regeringsformen att utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter. Oavsett vad jag tycker om regeln i 25 § LUL är den fortfarande gällande lag. Det ingår alltså i mitt uppdrag att se till att domstolarna tillämpar den.

Som framgått anser jag att regleringen i 25 § LUL innebär följande: Tingsrätten ska särskilt utse de juristdomare och de nämndemän som ska döma i ungdomsmålen. Det är inte tillåtet att utse alla juristdomare som är anställda vid tingsrätten och det är inte tillåtet att utse alla nämndemän. Hur många av tingsrättens juristdomare respektive nämndemän som ska utses är en fråga som varje tingsrätt har att bedöma med utgångspunkt från syftet med lagstiftningen.

4.3.2 Uddevalla, Skaraborgs, Sundsvalls, Gävle och Blekinge tingsrätter

Skaraborgs tingsrätt och Gävle tingsrätt har utsett ungdomsdomare helt i enlighet med syftet med regleringen i 25 § LUL. Som jag tolkar redovisningen från Uddevalla tingsrätt är så fallet även där.

Sundsvalls tingsrätt och Blekinge tingsrätt har utsett nästan alla juristdomare till ungdomsdomare. Det kan ifrågasättas om det innebär en meningsfull koncentration av hanteringen, men jag finner inte tillräckliga skäl att underkänna den bedömning som tingsrätterna har gjort.

Uddevalla, Skaraborgs, Sundsvalls, Gävle och Blekinge tingsrätter har utsett eller avser att utse särskilda ungdomsnämndemän.

Det finns alltså inte tillräcklig anledning för mig att vidta några åtgärder med anledning av redovisningen från Uddevalla, Skaraborgs, Sundsvalls, Gävle och Blekinge tingsrätter.

4.3.3 Gotlands och Haparanda tingsrätter

När det gäller Gotlands tingsrätt gör jag följande överväganden: Vid min inspektion av tingsrätten den 21–23 maj 2013 anmärkte jag på att ungdomsbrottmålen inte handlades av särskilt utsedda domare och nämndemän på det sätt som föreskrivs i 25 § LUL. Jag uttalade att jag förutsatte att tingsrätten snarast skulle vidta de åtgärder som behövdes för att rätta till det. Som framgått fördelar tingsrätten fortfarande ungdomsmålen i strid med föreskrifterna i 25 § LUL. I sin egenskap av lagman är Mikael Mellqvist enligt 1 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion ansvarig för att tingsrättens verksamhet bedrivs i enlighet med gällande rätt. Enligt min mening har Mikael Mellqvist, genom att inte se till att ungdomsmålen handläggs av särskilt utsedda juristdomare och nämndemän i enlighet med vad som föreskrivs i 25 § LUL, åsidosatt sina skyldigheter i anställningen på ett sätt som utgör en sådan tjänsteförseelse som enligt 14 § lagen (1994:260) om offentlig anställning, LOA, bör leda till en disciplinpåföljd.

Jag gör följande överväganden när det gäller Haparanda tingsrätt: Vid min inspektion av tingsrätten den 20–22 maj 2014 anmärkte jag på att tingsrättens dåvarande arbetsordning inte innehöll några föreskrifter om att ungdomsbrottmålen ska handläggas av särskilt utsedda domare och nämndemän på det sätt som föreskrivs i 25 § LUL. Jag uttalade att jag förutsatte att tingsrätten snarast skulle vidta nödvändiga åtgärder för att rätta till det. Tingsrätten har nu rättat till problemet i fråga om nämndemännen. Däremot strider fördelningen mellan juristdomare fortfarande mot bestämmelsen i 25 § LUL. I sin egenskap av lagman är Agneta Karlsson enligt 1 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion ansvarig för att tingsrättens verksamhet bedrivs i enlighet med gällande rätt. Enligt min mening har Agneta Karlsson, genom att inte se till att ungdomsmålen handläggs av särskilt utsedda juristdomare i enlighet med vad som föreskrivs i 25 § LUL, åsidosatt sina skyldigheter i anställningen på ett sätt som utgör en sådan tjänsteförseelse som enligt 14 § LOA bör leda till en disciplinpåföljd.

Enligt 34 § LOA är det Statens ansvarsnämnd som ska ta ställning till frågan om disciplinansvar. Med stöd av 6 § tredje stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän beslutar jag därför att överlämna ärendet till Statens ansvarsnämnd för prövning av frågan om disciplinansvar för Mikael Mellqvist och Agneta Karlsson. Någon annan påföljd än en varning är enligt min mening inte påkallad.

4.3.4 Södertörns tingsrätt

Södertörns tingsrätt har utsett alla ordinarie juristdomare till ungdomsdomare; det är bara tingsfiskalerna som är undantagna. I enlighet med min bedömning av fördelningen i Sundsvalls tingsrätt och Blekinge tingsrätt ifrågasätter jag om det innebär en meningsfull koncentration av hanteringen, men jag finner inte tillräckliga skäl att underkänna tingsrättens bedömning. Däremot har tingsrätten inte utsett särskilda ungdomsnämndemän, vilket strider mot bestämmelsen i 25 § LUL.

Tingsrätten har inte tidigare fått något påpekande från JO om fördelningen av ungdomsbrottmål. Nu förtjänar tingsrätten kritik för att den inte har utsett särskilda ungdomsnämndemän, och jag förutsätter att tingsrätten snarast vidtar åtgärder för att rätta till problemet.

– – –

Statens ansvarsnämnds prövning

I ett beslut den 17 maj 2016 beslöt Statens ansvarsnämnd att inte vidta någon åtgärd med anledning av JO:s anmälan. Som motivering anförde ansvarsnämnden följande:

Allmänna utgångspunkter för ansvarsnämndens prövning

Av 34 § lagen (1994:260) om offentlig anställning, LOA, följer att Statens ansvarsnämnd prövar bl.a. frågor om disciplinansvar beträffande de som, i likhet med Agneta Karlsson och Mikael Mellqvist, har anställningar som lagmän.

Enligt 14 § LOA får en arbetstagare, som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen, meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse. Är felet med hänsyn till samtliga omständigheter ringa, får någon påföljd inte meddelas.

För att ett arbetsrättsligt disciplinansvar ska komma i fråga gäller att ansvarsnämnden, utifrån den utredning som föreligger, kan konstatera att arbetstagaren har brustit mot de normer och föreskrifter som följer med anställningen. När det gäller utrymmet att ålägga domare disciplinansvar för tjänsteförseelser kan rent allmänt sägas att också rättsskipningens grundlagsfästa självständighet måste beaktas (11 kap. 3 § regeringsformen, se även AD 2014:5). Disciplinpåföljder kan därför främst komma ifråga om en domare har begått något formellt fel. Om saken däremot handlar om t.ex. ett ställningstagande i en rättslig fråga ankommer det på ansvarsnämnden att iaktta betydande försiktighet vid sin prövning så att nämnden inte inkräktar på domstolens självständighet. Ansvarsnämnden anser sig dock i princip oförhindrad att pröva om t.ex. en domare som meddelat ett avgörande eller fattat något annat beslut – exempelvis ett administrativt sådant – i klar strid med gällande rätt ska drabbas av disciplinpåföljd för tjänsteförseelse.

Ansvarsnämndens bedömning

JO har i anmälan gjort gällande att Agneta Karlsson och Mikael Mellqvist ska tilldelas disciplinpåföljd i form av en varning för att de, trots påpekanden från JO, fortfarande inte fördelar ungdomsmålen i enlighet med bestämmelsen i 25 § LUL; Agneta Karlsson vad gäller juristdomarna, Mikael Mellqvist vad gäller både juristdomarna och nämndemännen. Enligt JO är det nämligen inte tillåtet att utse *alla* juristdomare anställda vid tingsrätten eller *alla* nämndemän kopplade till tingsrätten att döma i ungdomsmål. Lagmännens uppfattning är att deras nu kritiserade beslut att fördela ungdomsmålen är förenliga med aktuell bestämmelse.

Av Agneta Karlssons yttrande hit framgår dock att hon numera har reviderat Haparanda tingsrätts arbetsordning på så sätt att rådmännen ska handlägga ungdomsmålen (dvs. samtliga rådmän, ej lagmannen). Ändringen medför således att tingsrätten framöver får anses fördela måltypen på ett för JO godtagbart sätt (jfr fördelningen vid Blekinge tingsrätt). Revideringen har emellertid inte föranlett någon kommentar från JO:s sida varför ansvarsnämnden i det följande har att pröva de båda anmälningarna hit.

Den granskning som JO har genomfört har ägt rum inom ramen för JO:s tillsynsverksamhet. Ett beslut eller uttalande i JO:s tillsynsärenden är dock inte rättsligt bindande, även om JO:s mening normalt sett får ett betydande genomslag. Det förhållandet att Agneta Karlsson och Mikael Mellqvist, trots tidigare påpekanden från JO, fortfarande vid tidpunkten för anmälan hit inte fördelade ungdomsmålen på det sätt som JO anser att 25 § LUL föreskriver kan således inte i sig utgöra en tjänsteförseelse. Däremot kan så bli fallet om deras respektive beslut vid en objektiv bedömning har fattats i klar strid med gällande rätt.

Det har i ärendet framkommit olika tolkningar av hur den diskuterade bestämmelsen ska tillämpas. Det finns i och för sig skäl som talar för att JO:s analys av hur 25 § LUL ska tillämpas är riktig. Det går dock, enligt ansvarsnämndens mening, inte att hävda att lagmännens uppfattning står i klar strid med bestämmelsen, tolkad efter dess ordalydelse.

Oavsett hur det förhåller sig med den saken anser ansvarsnämnden sammantaget att det som JO har lagt Agneta Karlsson och Mikael Mellqvist till last inte är av den arten att de kan anses ha åsidosatt sina skyldigheter i anställningen på ett sådant sätt att en tjänsteförseelse föreligger. Vid denna bedömning beaktar ansvarsnämnden också bl.a. det förhållandet att det påstådda felhandlandet inte förefaller ha orsakat någon rättsförlust, annan skada eller påtaglig risk för skada. Enligt nämnden går det slutligen inte heller att vid graderingen av det påstådda felhandlandet att bortse från det faktum att det enligt JO finns utrymme för att avskaffa bestämmelsen, med motiveringen att den inte har fått något riktigt genomslag.

Det ovan anförda leder till slutsatsen att ärendena inte föranleder någon ytterligare åtgärd från ansvarsnämndens sida utan de skrivs av från vidare handläggning.

– – –

I ett beslut den 20 maj 2016 fann *JO Lindström* inte tillräcklig anledning att söka ändring av Statens ansvarsnämnds beslut. JO:s ärenden avslutades.

Underlåtenhet att pröva en invändning om jäv hos beslutsmyndigheten

(Dnr 695-2014)

Beslutet i korthet: Omsorgsnämnden i en kommun beslutade att ge ett handelsbolag en varning enligt alkohollagen. Bolaget överklagade beslutet och uppgav att en ledamot i nämnden hade varit jävig. I stället för att själv ta ställning till invändningen om jäv undanröjde förvaltningsrätten det överklagade beslutet och återförvisade målet till kommunen för handläggning.

Förvaltningsprocesslagen innehåller inga bestämmelser om hur domstolen ska göra när det kommer upp en fråga om fel i förfarandet hos den förvaltningsmyndighet som har fattat det överklagade beslutet. Enligt JO:s uppfattning bör rättegångsbalkens reglering av frågor om rättegångsfel vara vägledande också inom förvaltningsprocessen. Förvaltningsrätten borde inte ha återförvisat målet till kommunen på grund av jävsinvändningen. I stället borde förvaltningsrätten själv ha bedömt om ledamoten var jävig. Först om så hade varit fallet skulle rätten ha tagit ställning till om det överklagade avgörandet skulle undanröjas och målet återförvisas till nämnden.

Gällande rätt framgår inte alldeles tydligt av lagtext eller andra rättskällor. Därför finns det inte tillräcklig anledning att rikta kritik mot förvaltningsrätten.

Bakgrund

Omsorgsnämnden i Ljusdals kommun beslutade den 21 juni 2012 att ge LEGY Handelsbolag en varning enligt alkohollagen (2010:1622). Bolaget överklagade beslutet och uppgav bl.a. att en person som hade deltagit i nämndens beslut var jävig. Förvaltningsrätten gav nämnden tillfälle att yttra sig över överklagandet inklusive jävsinvändningen. I ett svar till förvaltningsrätten den 18 juni 2013 bestred nämnden bl.a. att det skulle ha varit en jävssituation vid omsorgsnämndens sammanträde den 21 juni 2012 när beslutet fattades.

Förvaltningsrätten beslutade den 11 december 2013 (mål 3388-12) att undanröja det överklagade beslutet och återförvisa målet till omsorgsnämnden för förnyad handläggning. Beslutet fick enligt 34 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, inte överklagas. I skälen för avgörandet angavs bl.a. följande:

> Fråga om jäv skall i första hand prövas av den beslutande myndigheten och innan beslut tas i sakfrågan. Jävsinvändningen har framkommit först vid överklagandet i förvaltningsrätten. På grund av instansordningsprincipen skall överklagade beslutet därför undanröjas och målet återförvisas till omsorgsnämnden för förnyad handläggning.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Omsorgsnämnden i Ljusdals kommun klagomål mot handläggningen av och beslutet i Förvaltningsrätten i Faluns mål 3388-12. Till anmälan var samtliga handlingar (aktbilagorna 1–21) i målet fogade.

Utredning

JO begärde in dagboksblad i mål 3388-12 från Förvaltningsrätten i Falun.

Därefter remitterades ärendet till förvaltningsrätten som ombads att lämna upplysningar om handläggningen av jävsinvändningen och beslutet om återförvisningen samt i övrigt kommentera vad anmälaren hade framfört om handläggningen i dessa delar.

Förvaltningsrätten i Falun (lagmannen Johan Montelius) yttrade följande:

> Domaren i målet, f.d. rådmannen Roland Häggman, har lämnat följande yttrande.
>
> > Förvaltningsrätten konstaterade vid sitt sammanträde den 28 november 2013 att bolaget i sitt överklagande (aktbilaga 1 punkten 3.7) anförde jäv mot en, icke namngiven, ledamot i omsorgsnämnden. Rätten konstaterade även att omsorgsnämnden i sina första yttranden (Ab 2 och Ab 14, protokollsutdrag 2012-07-25 och 2012-11-15) inte uttalat sig i jävsfrågan samt att rättens kansli 2013-05-21 förelagt nämnden att bemöta klagandens jävsinvändning (Ab 16).
> >
> > Omsorgsnämnden bestrider därefter i sitt yttrande enligt protokoll 2013-06-18 (Ab 18) att någon jävssituation skulle ha förelegat vid sammanträdet 2012-06-21 då det beslutades att bolaget skulle tilldelas en varning och nämnden anför varför den anser att jäv inte kan ha förelegat.
> >
> > Bolaget vidhöll sin jävsinvändning i sitt slutyttrande (Ab 20 punkt 3.7 med tillägg).
> >
> > Rättens bedömning blev som framgår av beslutet att en grav jävsinvändning framförts av klaganden. Invändningen, som närmast avsåg så kallat delikatessjäv enligt 6 kap 25 § 5 kommunallagen eller 11 § 5 förvaltningslagen, var av sådan art att beslut i sakfrågan inte kunde tas utan en närmare utredning. Någon tillfredsställande utredning hade inte presterats i jävsfrågan av omsorgsnämnden genom kommuniceringsförfarandet och enligt instansordningsprincipen borde såväl utredning som beslut i frågan i första hand ankomma på omsorgsnämnden. Rätten beslutade därför att överklagade beslutet skulle undanröjas och målet återförvisas till omsorgsnämnden för förnyad handläggning. Som kommentar till vad omsorgsnämnden anför i sina klagomål hos JO vill jag anföra att rätten inte haft för avsikt att generellt påpeka för omsorgsnämnden huruvida den i varje beslut bör ta ställning till och redovisa om den (eller någon ledamot) är jävig eller ej. Rätten har endast konstaterat att en jävsinvändning föreligger som bör prövas innan beslut i sakfrågan tas, att tillräcklig utredning inte föreligger för att rätten ska kunna pröva jävsfrågan som andra instans samt att frågan lämpligen avgörs bäst genom en förnyad handläggning hos omsorgsnämnden. Då en jävsfråga inte kan komma under bedömning i andra instans utan samband med överklagande av själva saken medförde rättens bedömning att överklagade beslutet skulle undanröjas och målet i sin helhet återförvisas till omsorgsnämnden för förnyad handläggning. Det är vidare givetvis så att en jävsfråga kan komma under prövning vid ett överklagande av saken oavsett om den beslutande myndigheten tagit eller inte tagit ställning till frågan eller rent formlöst bedömt att jäv inte föreligger. Vad omsorgsnämnden anfört i Ab 18 innebär ju inte att den prövat frågan om den aktuelle ledamoten var jävig eller inte innan beslutet utan endast att den anser i efterhand att jäv inte förelegat. Detta räcker inte för att tillgodose den enskilde partens rättmätiga krav på ett i formell ordning rätt tillkommet beslut.
>
> – – –

> Jag [*Johan Montelius, JO:s anm.*] har inget att tillägga i ärendet utan överlåter åt Justitieombudsmannen att avgöra om förvaltningsrättens handläggning varit riktig eller inte.

Omsorgsnämnden gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 2 juli 2015 anförde *JO Lindström* följande:

Bedömning

Frågan i detta ärende är hur en förvaltningsdomstol ska göra när det kommer upp en fråga om att det kan ha skett ett förfarandefel i underinstansen, alltså ett fel som innebär att underinstansen åsidosatt en förfaranderegel eller tillämpat regeln på ett felaktigt sätt.

När den som är part i ett förvaltningsärende anser att en beslutsfattare är jävig kan frågan komma upp i första instans, alltså i den förvaltningsmyndighet som ska ta ställning i sakfrågan. Då ska myndigheten enligt 12 § tredje stycket förvaltningslagen (1986:223) snarast besluta i jävsfrågan. I detta fall behandlade nämnden inte jävsfrågan i sitt beslut den 21 juni 2012. Frågan kom i stället upp genom att bolaget i sitt överklagande till förvaltningsrätten skrev att en av nämndens ledamöter hade varit jävig.

Handläggningen i förvaltningsrätten regleras av FPL. Lagen innehåller inga bestämmelser om hur domstolen ska göra när det kommer upp en fråga om det har förekommit ett fel i förfarandet hos den förvaltningsmyndighet som har fattat det överklagade beslutet. Däremot finns det i rättegångsbalken, RB, en utförlig reglering av motsvarande fråga för de allmänna domstolarnas del.

RB:s reglering innebär i korthet följande. Om hovrätten konstaterar att det förekommit ett rättegångsfel i tingsrätten *kan* hovrätten undanröja domen. I vissa allvarligare fall *ska* hovrätten undanröja domen när det har förekommit ett rättegångsfel. Däremot finns det inga regler om att hovrätten ska undanröja tingsrättsdomen och återförvisa målet för att tingsrätten ska utreda om det har förekommit ett rättegångsfel. Det är hovrättens, och inte tingsrättens, sak att ta ställning till om det har förekommit ett rättegångsfel i tingsrätten. Först när hovrätten har konstaterat att det har förekommit ett rättegångsfel blir det aktuellt för hovrätten att ta ställning till om tingsrättens avgörande ska undanröjas och målet återförvisas till tingsrätten.

I kommentaren till FPL (Wennergren och von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m., sjätte upplagan, s. 403) uttalas att RB:s reglering av frågor om rättegångsfel bör uppfattas som en allmän processuell rättsgrundsats som i brist på särskild reglering i FPL bör vara vägledande också i förvaltningsprocessen. Stöd för detta finns i rättsfallet RÅ 1997 ref. 10 där Regeringsrätten åberopade bestämmelserna i RB till stöd för sitt ställningstagande till en fråga om rättegångsfel. I kommentaren (s. 404) sägs att om ledning söks i regleringen i RB bör en förvaltningsdomstol överväga återförvisning när någon typ av förfarandefel förekommit i underinstansen.

Jag delar kommentarförfattarnas uppfattning att RB:s reglering av frågor om rättegångsfel – eller förfarandefel – bör vara vägledande också inom förvaltningsprocessen. När det – som i det aktuella fallet – görs gällande i överkla-

gandet att en beslutsfattare i den första instansen varit jävig bör alltså den domstol som ska ta ställning till överklagandet själv ta ställning till invändningen om jäv. Först om domstolen kommer fram till att invändningen varit riktig blir det aktuellt att ta ställning till om det överklagade avgörandet ska undanröjas och målet ska återförvisas till underinstansen.

Jag anser alltså att förvaltningsrätten inte borde ha undanröjt nämndens beslut och återförvisat målet till nämnden på grund av jävsinvändningen. I stället borde förvaltningsrätten själv ha tagit ställning till om ledamoten hade varit jävig. Eftersom gällande rätt inte alldeles tydligt framgår av lagtext eller andra rättskällor finns det dock inte tillräcklig anledning för mig att rikta kritik mot förvaltningsrätten.

Ärendet ger inte skäl till några ytterligare uttalanden eller åtgärder från min sida.

Ärendet avslutas.

Långsam handläggning av ett mål enligt namnlagen

(Dnr 39-2015)

Beslutet i korthet: Ett mål enligt namnlagen inleddes vid förvaltningsrätten den 4 mars 2013. Målet var färdigberett den 9 april samma år men avgjordes inte förrän den 20 februari 2015, dvs. nästan två år efter det att målet kom in till domstolen. Förvaltningsrätten får allvarlig kritik för den långa handläggningstiden.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Bruno U. klagomål mot Förvaltningsrätten i Linköping med anledning av den långsamma handläggningen av ett mål enligt namnlagen (1982:670).

Utredning

JO begärde in dagboksblad i förvaltningsrättens mål 1457-13. Av detta framgick bl.a. att målet kom in till domstolen den 4 mars 2013 och att det inte var avslutat.

Ärendet remitterades till förvaltningsrätten som uppmanades att lämna upplysningar om och yttra sig över handläggningstiden i målet. Domstolen skulle även redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

Förvaltningsrätten, genom lagmannen Owe Horned samt rådmannen och enhetschefen Ronny Idstrand, uppgav följande i ett remissvar:

> Målet avser tillämpning av namnlagen.
>
> Målet inkom till förvaltningsrätten i Linköping den 4 mars 2013. Skriftväxling mellan domstolen och parterna inleddes relativt omgående och synes ha varit avslutad redan den 9 april samma år. Troligen rubricerades målet redan i detta läge som ”Klart för avgörande” (KFA). Detta framgår dock inte av vårt målhanteringssystem (VERA).
>
> I VERA har målet rubricerats som

– inkommet, den 4 mars 2013,
– överlämnat till domare den 3 juni 2014,
– överlämnat till domare den 14 januari 2015,
– föredraget och överlämnat för expediering den 19 februari 2015 samt
– avslutat den 20 februari 2015.

Av VERA framgår vidare att målet legat hos tre olika handläggare samt fyra olika domare. Dessa är

handläggare 1:32 (Tamara Handl), domare 1:4 (Ronny Idstrand),

handläggare 1:60 (Helena Thalin), domare 1:26 (Ulf Jonare),

handläggare, (= saknar handläggare), domare 1:27 (Marika Ericson),

handläggare 1:11 (Christine Lindström), domare 1:27 (Marika Ericson),

handläggare 1:11 (Christine Lindström, domare 1:7 (Anna Brynolfsson).

Förklaringen till denna synes oordnade hantering ligger bland annat i följande omständigheter.

Undertecknad Ronny Idstrand står som domare till och med den 21 juli 2013. Jag minns inte målet. Vid återkomst från semestern 2013 var jag tvungen att ta tag i de ca.100 mål gällande elnätsföretagens intäktsramar för åren 2012–2015. Jag och en kollega till mig skulle under hösten enbart arbeta med dessa mål. Vi städade därför undan samtliga andra mål. Förvaltningsrätten hade anställt tre t.f. rådmän som skulle ersätta oss i den normala målhanteringen.

Målet fördelades härefter på Helena Thalin och Ulf Jonare under en kortare tid. Det kan i efterhand inte utredas anledning till detta. Därefter fördelades det på t.f. rådman Marika Ericson. Christine Lindström fick i januari 2014 i uppdrag att sätta upp ett förslag till dom. Enligt Christine Lindströms minnesbild lämnades sedermera ett förslag till dom till den då ansvarige domaren, Marika Ericson. Detta framgår tyvärr inte av VERA. Målet kom dock inte att avgöras innan Marika Ericson slutade den 31 maj 2014.

Med anledning av ovanstående fördelades målet härefter om i juni 2014 till Christine Lindström och ansvarig domare Anna Brynolfsson. Anna Brynolfsson kom som fiskal till förvaltningsrätten samma månad och fick då detta mål samt flera andra mål direkt fördelade på sig. Hon hade redan från start ansvar för flera mål som var äldre än detta mål och mål som dessutom var av klar förturskaraktär. I valet mellan olika mål, var detta därför inte ett mål som kom att prioriteras. När hon under hösten 2014 började arbeta med målet insåg hon att det inte var klart att avgöra, utan krävde ytterligare utredning av praxis från EU-domstolen och Europadomstolen. Hon och handläggaren diskuterade målet vid flera tillfällen. Anna Brynolfsson lade ner ett stort arbete med att få målet färdigt. Hon omarbetade stora delar av det förslag som var uppsatt. Det föredrogs och avgjordes i februari 2015.

Det är naturligtvis otillfredsställande att parterna har behövt invänta avgörandet under närmare två år. Förvaltningsrätten har under perioden haft att hantera flera medarbetare som slutat och arbetat med att få in nya medarbetare i sina respektive roller. Sett i efterhand kan det konstateras att målet har vandrat mellan olika handläggare och domare. Vår lärdom av detta är dels att göra bättre genomgångar av vilka mål som ska lyftas fram, när någon skiftar eller slutar sin tjänstgöring, dels att ansvarig enhetschef bör ta ett ansvar för den mängd mål som initialt fördelas på nyanställda fiskaler. Det pågår även ett internt utvecklingsarbete att fördela inkommande mål tidigare under handläggningen till viss bestämd domare. Vår förhoppning med detta är att ytterligare belysa domarnas ansvar för målens hantering.

Vår bedömning är den att domstolen och enheten trots allt har gjort sitt bästa för att hantera det aktuella målet. Bland berörda befattningshavare är det, förutom nedanstående, endast Anna Brynolfsson, som har lämnat synpunkter på utformandet av detta yttrande.

Till remissvaret bifogade förvaltningsrätten den meddelade domen.

Bruno U. fick möjlighet att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 9 februari 2016 anförde *JO Lindström* följande:

Bedömning

I regeringsformen finns ett uttryckligt krav på att en rättegång ska genomföras inom skälig tid (2 kap. 11 § andra stycket). Vidare anges i 17 § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion att ett mål vid en förvaltningsrätt ska avgöras så snart det kan ske, vilket innebär att ett mål som är klart för avgörande inte får bli liggande någon längre tid.

I detta fall inleddes målet vid förvaltningsrätten den 4 mars 2013 och avgjordes den 20 februari 2015. Målets totala handläggningstid uppgick därmed till ett år och elva månader. Av förvaltningsrättens yttrande framgår att skriftväxlingen i målet avslutades redan den 9 april 2013 och att målet då bedömdes vara klart för avgörande. Ändå dröjde det alltså ytterligare ett år och tio månader innan målet avslutades. Under denna tid vandrade ansvaret för målet dessutom mellan flera olika handläggare och domare.

Av den dom som bifogats remissvaret framgår att målet varit relativt komplicerat. Att ändå låta handläggningstiden bli så lång som nästan två år är emellertid inte acceptabelt och förvaltningsrätten förtjänar allvarlig kritik för den långa handläggningstiden.

Jag noterar att domstolen har vidtagit åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för att målen ska kunna avgöras inom rimlig tid, bl.a. genom att ytterligare belysa domarnas ansvar för målens hantering. Jag ser positivt på detta och hoppas att åtgärderna får avsedd effekt.

Med dessa uttalanden avslutas ärendet.

Försvaret

Kritik mot Försvarsmakten för det sätt som en övning har genomförts på m.m.

(Dnr 5822-2014)

Beslutet i korthet: I beslutet kritiseras Försvarsmakten, Skaraborgs regemente (P4), för att ha utformat förutsättningarna för en övning på ett sådant sätt att det funnits en överhängande risk för att civilpersoner mot sin vilja skulle kunna bli en del av övningen. En radioamatör blev i samband med övningen konfronterad av militär personal när han befann sig inom övningsområdet som inte var avlyst. I utredningen har det framkommit uppgifter om att en kapten, efter att ha genomfört ett samtal med radioamatören, bad radioamatören att avlägsna sig från platsen. Eftersom händelsen inte skedde inom ett skyddsområde konstaterar chefsJO att kaptenen inte har haft befogenhet att vidta denna åtgärd.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 10 oktober 2014, framförde Carl-Gunnar H. klagomål över hur personal vid Försvarsmakten, Skaraborgs regemente (P4), har agerat i samband med att en radioamatör, J.J., uppehöll sig i ett Natura 2000-område. Av anmälan och bifogade handlingar framgick bl.a. att den militära personalen skulle ha överträtt sina befogenheter genom att ha kvarhållit personen under vapenhot. Vidare skulle ett befäl ha beordrat närvarande soldater att se till så att J.J. ”inte åkte någonstans”. Slutligen skulle den militära personalen ha krävt att J.J. legitimerade sig utanför skyddsområde och ha förbjudit honom att fotografera i området.

Utredning

Inledande åtgärder

Inledningsvis inhämtades muntliga uppgifter från överstelöjtnanten N.E. Nilsson, chef för Skaraborgsgruppen vid Skaraborgs regemente. Även vissa handlingar hämtades in. Vid den inledande utredningen framkom bl.a. följande:

Den 4 oktober 2014 genomfördes en övning på Skaraborgs regementes övningsområde. Inför övningen hade medverkande personal fått uppgifter om att ”fiendesoldater” kunde vara förklädda till civilister. Omkring kl. 12.40 rapporterades det att en person befann sig i närheten av ett ”fingerat” skyddsobjekt. En larmstyrka under ledning av en fänrik inom hemvärnet skickades till platsen, som inte ligger inom avlyst område. Enligt överstelöjtnant Nilsson hade därmed inte Försvarsmaktens personal rätt att vidta några tvångsåtgärder mot civilpersoner som befann sig på platsen. Några sådana åtgärder vidtogs inte heller mot J.J. För att kunna bedöma situationen på rätt sätt kallade fänriken på ett befäl i övningsledningen och kapten Klaus Davet anlände till platsen. Efter

händelsen upprättade såväl fänriken som kaptenen redogörelser för det inträffade. Vidare upprättades en incidentrapport.

Av den redogörelse som fänriken upprättade framgår bl.a. att han när larmstyrkan kom till platsen beordrade avsittning. Han gjorde bedömningen att risken för våldshandlingar var låg, och han närmade sig J.J. utan stridsutrustning samt med vapnet på bröstet. Efter att ha bett J.J. legitimera sig berättade denne att han var radioamatör, och fänriken fick titta på den utrustning som J.J. hade med sig. J.J. hade bl.a. satt upp en antenn i ett träd och i bagaget på bilen syntes viss teknisk utrustning. Fänriken kunde inte själv avgöra vilken form av sändare eller mottagare det rörde sig om. I samband med att fänriken rapporterade in uppgifterna till en högre chef bad han soldaterna ”hålla koll på” J.J. Han bad även J.J. att stanna kvar på platsen, vilket denne inte hade något emot. När fänriken rapporterade in uppgifterna till övningsledningen uppgav han att han inte kunde bedöma situationen korrekt och ”om personen ingick i momentet eller inte, eller om det handlade om skarp underrättelseinhämtning”. Av den anledningen bad han om vidare instruktion och kompanichefen svarade att ett befäl från övningsledningen var på väg.

I väntan på det överordnade befälet började J.J. fråga soldaterna vilka vapensystem och radioutrustning de hade. Det spädde, enligt fänriken, på hans oro över situationen. Vidare hämtade J.J. en större kamera och riktade denna mot fänriken. J.J. ombads ”vänligt men bestämt” att inte fotografera soldaterna och denne lovade att inte göra detta. Enligt soldaterna fotograferade J.J. ändå. När kaptenen anlände till platsen blev J.J. mer talför, och han berättade att han deltog i en tävling. Efter att ha talat en del om J.J:s förehavanden uppgav han att han skulle hem på lunch och fänriken samt kaptenen bedömde att ”insatsen” därmed var över.

Enligt fänriken genomfördes inga tvångsåtgärder, dvs. vare sig fordon, person eller terräng visiterades. J.J. hindrades inte heller att lämna platsen, och under hela händelsen uppträdde fänriken och hans soldater utan aggression och med ”yttersta vänlighet”. Han beordrade inte J.J. något, utan bad om uppgifter och bad att denne skulle stanna kvar på platsen så att ”saken kunde utredas”.

Av kaptenens redogörelse framgår bl.a. följande: När han anlände till platsen verkade J.J. irriterad och ville ”mästra” honom. J.J. uppgav att det inte rådde fotograferingsförbud på platsen och att han ville fotografera soldaterna. Vidare uppgav J.J. att han hade rätt att vistas på platsen som var ett Natura 2000-område. Kaptenen förklarade att det hör till ”allmänt hyfs” att inte fotografera folk som inte vill detta och att J.J. inte befann sig i ett naturområde. Kaptenen förklarade vidare att J.J. befann sig på ett militärt övningsområde och att det genomfördes en övning. Efter att ha fått en rapport av fänriken bad kaptenen J.J. att ta ned sin antenn och avlägsna sig från platsen. J.J. gick med på att göra detta. Därefter kontaktade kaptenen den säkerhetsansvarige på Skaraborgsgruppen och rapporterade om händelsen. Enligt kaptenen var det fråga om en ”ovanlig händelse” och han skrev vidare ”jag kunde inte avgöra vilket uppsåt mannen hade med radioanläggningen. Tävlade han? Pejlade han? Spelade in radiosamtal?”

Av den säkerhetsrapport som har upprättats framgår bl.a. följande:

När hemvärnssoldaterna upptäcker radion i bilen och den pågående signaleringen konfronteras mannen varvid han blir upprörd och uppträder ifrågasättande. Mannen försöker fotografera soldaterna men uppmanas bestämt att avbryta detta. Mannen påstår att han deltar i en ”Amatörradio tävling” och att han och andra åker runt på olika platser för att ha kontakt och få in signaler från en kortvågssändare på ÖLAND. Efter att kompaniövningsledaren [kapten Davet] har anlänt till platsen och pratat med mannen packar han ihop sin utrustning och avviker från platsen efter tydlig uppmaning från övningsledaren.

Remiss till Försvarsmakten

Med anledning av vad som hade redovisats i promemorian förelades Försvarsmakten att yttra sig över vad som hade redovisats i promemorian. I sitt yttrande skulle Försvarsmakten även beröra följande:

1. Ange vilka möjligheter som myndighetens personal har att på en inte avlyst plats
   - begära att civilpersoner ska legitimera sig
   - begära att civilpersoner ska stanna kvar på platsen
   - uppmana civilpersoner att lämna platsen.
2. En del av de skrivningar som har gjorts i rapporterna från händelsen ger intrycket av att befälen ansett sig ha haft rätt att närmare utreda huruvida J.J. bedrev någon olaglig verksamhet på platsen (jfr bl.a. skrivningarna om ”skarp underrättelseinhämtning”, att det var svårt att avgöra mannens ”uppsåt” och att han ombads stanna kvar på platsen för att saken skulle kunna ”utredas”). Försvarsmakten bör lämna en redogörelse för huruvida personalen har haft rätt att genomföra en sådan utredning.
3. Utveckla skälen för varför det upprättades en säkerhetsrapport.

Försvarsmaktens remissvar

I sitt remissvar anförde Försvarsmakten, genom överbefälhavaren, generalen Sverker Göranson, bl.a. följande:

Yttrande

Enligt Försvarsmakten har ingripandet ägt rum på ett militärt övningsområde som inte var avlyst och dit allmänheten hade tillträde. Ingripandet har enligt Försvarsmakten inte ägt rum med stöd av bestämmelserna i skyddslagen (2010:305).

Försvarsmakten har inte befogenhet att begära att civilpersoner ska legitimera sig då dessa befinner sig inom områden som inte avlysts och dit allmänheten har tillträde. Det förhållande att myndighetens personal ombad J.J. att legitimera sig då denne påträffades på övningsområdet grundades på en missuppfattning om att J.J. var figurant och ingick i övningen. Övningens karaktär, och de iakttagelser som gjordes om den verksamhet J.J. bedrev, bidrog till att missuppfattningen uppstod.

Försvarsmaktens personal kan med stöd bestämmelserna om envarsgripande i 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken kvarhålla den som påträffas på bar gärning och har begått ett brott på vilket fängelse kan följa. Exempel på sådant brott är spionerі och olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 5 och 10 §§ brottsbalken. Den gripne ska då skyndsamt överlämnas till närmaste polisman.

Efter att den personal som påträffade J.J. på övningsområdet insåg att J.J. inte ingick i övningen uppstod misstanke om att J.J. bedrev någon form av otillåten underrättelseinhämtning riktad mot Försvarsmakten. Misstanken baserades i första hand på den tekniska utrustning J.J. använde sig av när han påträffades. Försvarsmakten anser att den personal som initialt påträffade J.J. på övningsområdet därmed hade rätt att be J.J. kvarstanna på platsen. Om J.J. inte frivilligt kvarstannat hade de även haft rätt att med stöd av bestämmelserna i 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken kvarhålla honom mot hans vilja.

Den personal som påträffade J.J. agerade som medlemmar av en militär enhet, och rapporterade det inträffade till högre militär chef (kaptenen) vilken övertog ansvaret för situationen då denne kom till platsen. Då kaptenen bildat sig en uppfattning om vad som inträffat, bedömde denne att det inte fanns skäl att misstänka J.J. för att bedriva otillåten verksamhet. Något stöd för att därefter kvarhålla J.J. och något skäl att tillkalla polis förelåg därmed inte.

Försvarsmakten har inte befogenhet att i den aktuella situationen uppmana civilpersoner att lämna ett militärt övningsområde som inte är avlyst och dit allmänheten har tillträde. Detta får endast ske om personen ifråga hindrat Försvarsmaktens övningsverksamhet. Något sådant har J.J. inte gjort. Om J.J. uppmanades av Försvarsmaktens personal att lämna den aktuella platsen var det därför felaktigt.

Försvarsmakten ska inte fullgöra uppgifter som ankommer på brottsbekämpande myndigheter. Häri ligger att det inte ankommer på den försvarsmaktspersonal som deltog i ingripandet att närmare utreda om J.J. bedrev någon brottslig verksamhet. Enligt Försvarsmaktens uppfattning har det heller inte handlat om en brottsutredning då ansvarigt befäl i rapporterna från händelsen talat om "skarp underrättelseinhämtning", "uppsåt" och att J.J. ombads stanna "för att saken skulle kunna utredas". Detta förhållande innebär dock inte att den vid ingripandet närvarande försvarsmaktspersonalen skulle vara förhindrad att ta ställning till om J.J., i samband med att han påträffades inom övningsområdet, bedrev otillåten underrättelseinhämtning. Tvärtom var det nödvändigt för ansvarigt befäl att bilda sig en uppfattning om huruvida J.J. bedrev otillåten verksamhet, för att kunna ta ställning till om ett envarsgripande var påkallat. Enligt Försvarsmakten har den som avser att besluta om envarsgripande inte bara en rätt, utan en skyldighet, att göra sådana överväganden. Dessa överväganden är dock inte att jämföra med en brottsutredning.

Var och en som misstänker säkerhetshotande verksamhet ska snarast möjligt rapportera förhållandet till sin närmaste chef, arbetsledare eller till säkerhetschefen enligt 4 kap. 2 § Försvarsmaktens föreskrifter (FFS 1997:2) för Försvarsmaktens personal. De iakttagelser som gjordes av J.J. och dennes verksamhet i samband med den pågående militära övningsverksamheten var av sådan art att det fanns skäl att upprätta en säkerhetsrapport över gjorda iakttagelser och åtgärder.

Carl-Gunnar H. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 28 augusti 2015 uttalade *chefsJO Fura* följande:

Förundersökning

I anslutning till händelsen den 4 oktober 2014 gjorde J.J. en polisanmälan angående tjänstefel. Efter att anmälan hade lagts ned beslutade åklagare den 25 februari 2015 att inleda en förundersökning. Under förundersökningen genomfördes förhör med J.J., den fänrik som hade haft kontakt med J.J. och kaptenen Klaus Davet. Därefter beslutade åklagare den 17 juni 2015 att lägga ned förundersökningen med motiveringen att det saknades anledning att anta att brott

som hör under allmänt åtal hade förövats. Jag har tagit del av vad som framkommit i förundersökningen och har därefter beslutat att inte vidta några ytterligare utredningsåtgärder.

Bedömning

Av utredningen framgår att ett insatskompani från hemvärnet tog kontakt med J.J. när han befann sig på ett av Skaraborgs regementes övningsområden. Platsen där han uppehöll sig var inte ett skyddsområde. Mot bakgrund av dessa förhållanden finner jag skäl att inledningsvis lämna en redogörelse för ett antal bestämmelser som reglerar militär personals möjligheter att använda sig av tvångsmedel m.m., för att därefter ge min syn på det som inträffat.

Rättsliga utgångspunkter

Skyddslagen

Militär personals befogenhet att ingripa mot civilpersoner regleras bl.a. i skyddslagen (2010:305). Lagen har tillkommit för att det ska vara möjligt att skydda byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt mot sabotage, terroristbrott, spionerі och grovt rån.[1] Det finns även bestämmelser i lagen som är till för att skydda allmänheten mot skada som kan uppkomma till följd av militär verksamhet.[2] Enligt 3 § i den nämnda lagen är det möjligt att besluta att något ska vara ett skyddsobjekt för att på så sätt tillgodose behovet av skydd. Försvarsmakten har rätt att besluta att ett område där det bedrivs tillfälliga övningar ska utgöra skyddsobjekt.[3]

Ett beslut om skyddsobjekt innebär bl.a. att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet. Om skyddsobjektet omfattar ett område gäller förbudet också för en enskild person som äger eller annars nyttjar området.[4] Militär personal får anlitas för bevakning av skyddsobjekt och benämns då skyddsvakt.[5] Uppdraget som skyddsvakt innebär att den militära personalen bl.a. har rätt att kräva att den som uppehåller sig vid ett skyddsobjekt uppger namn, födelsetid och hemvist. Vidare får den som uppehåller sig vid ett skyddsobjekt finna sig i att hans eller hennes fordon undersöks. Den som bevakar ett skyddsobjekt får även besluta om kroppsvisitation och undersökning av fordon, om det behövs för att bevakningsuppgiften ska kunna fullgöras.[6]

Vidare får den som bevakar ett skyddsobjekt – om det behövs för att bevakningsuppgiften ska kunna fullgöras – avvisa, avlägsna eller, om en sådan åtgärd

[1] Se 1 § skyddslagen.
[2] Se 2 § skyddslagen. Bestämmelsen gör det bl.a. möjligt att besluta om tillträdesförbud för att förhindra att allmänheten kommer till skada vid skarpskjutning (se prop. 1989/90:54 s. 41).
[3] Se 5 § 2 skyddslagen. Av 18 § första stycket samma lag anges att regeringen eller den myndighet som regering bestämmer får besluta i frågor om skyddsobjekt. Enligt 2 § skyddsförordningen (2010:523) får Försvarsmakten besluta bl.a. i frågor om skyddsobjekt som gäller övningsområden om beslutet inte avser längre tid än tre dygn. Om beslutet avser längre tid än så är det länsstyrelsen i det län där området finns som är behöriga beslutsfattare (se 3 §).
[4] Se 7 § första stycket och 8 § skyddslagen.
[5] Se 9 § skyddslagen.
[6] Se 10 och 11 §§ skyddslagen.

inte är tillräckligt, tillfälligt omhänderta en person som befinner sig inom eller vid skyddsobjektet, om personen exempelvis vägrar att på begäran lämna uppgift om namn m.m.[7] En skyddsvakt har inom skyddsobjektet och i dess närhet samma befogenhet som en polisman att gripa den som det finns skäl att anhålla för spionerі, sabotage, terroristbrott, grovt rån eller förberedelse till ett sådant brott samt att beslagta föremål som personen för med sig. Detta gäller också om den misstänkte är på flykt från skyddsobjektet. Ett gripande ska genast anmälas till en polisman.[8]

De redovisade bestämmelserna innebär sammanfattningsvis att militär personal i egenskap av skyddsvakt har relativt långtgående befogenheter att vidta tvångsåtgärder mot enskilda. Avgörande för denna befogenhet är att den militära personalen har utsetts av Försvarsmakten till skyddsvakt[9] och har fått i uppdrag att bevaka ett skyddsobjekt.

Andra bestämmelser av betydelse

Även vissa bestämmelser i polislagen (1984:387) omfattar militär personal som tjänstgör som vaktpost, utför bevakning eller upprätthåller ordningen. Enligt polislagen får militär personal i samband med sådana uppdrag, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna, är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd, om

1. han eller hon möts med våld eller hot om våld
2. någon som ska häktas, anhållas eller annars med laga stöd berövas friheten försöker undkomma eller den militära personalen annars möts av motstånd när han eller hon ska verkställa ett sådant frihetsberövande, eller
3. den militära personalen med laga stöd ska avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme eller verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller annan liknande åtgärd, vid beslag eller omhändertagande av egendom eller vid sådan husrannsakan som avses i rättegångsbalken.[10]

Bestämmelser om militär personals ordningshållning återfinns exempelvis i lagen (1994:181) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. och förordningen (1996:927) med bestämmelser för Försvarsmaktens personal.

Även med stöd av lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning kan militär personal i vissa speciella situationer ha samma befogenhet som en polisman att gripa personer enligt 24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken.[11] Bestämmelsen innebär en rättighet för en polisman att i brådskande fall gripa en person utan anhållningsbeslut. För att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ska kunna begära stöd vid bekämpning av terrorism krävs enligt huvudregeln bl.a. att regeringen har lämnat sitt medgivande till detta. I brådskande fall som kan innebära fara för människors liv eller

[7] Se 12 § skyddslagen.
[8] Se 13 § och 17 § första stycket skyddslagen.
[9] Se 6 § andra stycket skyddsförordningen.
[10] Se 29 § första stycket polislagen jfr med 10 § första stycket 1, 2 och 4 i samma lag.
[11] Se 5 § i lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.

hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom får Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen framställa begäran direkt till Försvarsmakten och sedan underrätta regeringen om att stöd har begärts. Därefter ska regeringen pröva om beslutet att begära stöd ska undanröjas eller bestå.[12] Ett beslut om att lämna stöd till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen fattas av överbefälhavaren eller av den inom Högkvarteret som överbefälhavaren har utsett till beslutsfattare.[13]

Det redovisade innebär att militär personal som regel inte har någon rätt att ingripa med stöd av polislagen och exempelvis avvisa personer som genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen.[14] Emellertid intar militärpolisen en särskild ställning. Militärpolisen ska upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten inom Försvarsmakten samt vid sådana övningar som Försvarsmakten genomför tillsammans med andra myndigheter.[15] Militärpolis är, genom att den fullgör direkta polisuppgifter, att anse som polispersonal och har i princip fullständiga polisiära uppgifter inom ramen för sitt uppdrag. Därmed gäller alltså i tillämpliga delar samtliga bestämmelser i 8–22 §§ polislagen och inte endast befogenhet att använda våld i vissa fall.[16]

Det innebär att en militärpolis exempelvis i samband med en militärövning har rätt att avvisa en civilperson från allmän plats. En sådan åtgärd förutsätter givetvis att personen genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna och att åtgärden är nödvändig för att ordningen ska kunna upprätthållas.

Slutligen vill jag nämna att Försvarsmakten har pekat på den bestämmelse i 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken som reglerar s.k. envarsingripande. I bestämmelsen anges bl.a. att om den som har begått brott, på viket fängelse kan följa, påträffas på bar gärning eller på flyende fot, får han eller hon gripas av envar. Den gripne ska skyndsamt överlämnas till närmaste polisman. Det kan konstateras att det för exempelvis brottet spioneri ingår fängelse i straffskalan.[17]

Mina överväganden

Befälet för det insatskompani som skickades ut till platsen där J.J. uppehöll sig bad att han skulle visa legitimation. Eftersom J.J. inte befann sig inom avlyst område (skyddsområde) fanns det inte någon rätt för den militära personalen

[12] Se 1 § andra och fjärde styckena lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.
[13] Se 2 § andra stycket förordningen (2006:344) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.
[14] Se 29 § tredje stycket polislagen motsatsvis.
[15] Se 1 § förordningen (1980:123) med reglemente för militärpolisen.
[16] Se Berggren och Munck, *Polislagen – En kommentar* (version den 1 april 2014, Zeteo), kommentaren till 29 §.
[17] Enligt 19 kap. 5 § brottsbalken kan den som har gjort sig skyldig till spioneri dömas till fängelse i högst sex år.

att begära detta. Det framgår även att hemvärnspersonalen tittade på den radioutrustning som fanns i J.J:s bil. Av den anledningen vill jag även framhålla att det inte fanns någon skyldighet för honom att visa upp bilens innehåll.[18]

En bidragande orsak till att den militära personalen vidtog vissa åtgärder i förhållande till J.J., var den omständigheten att de hade fått instruktioner om att deltagare i övningen kunde uppträda som civilpersoner. Det, i förening med att J.J. använde amatörradio, gjorde att hemvärnspersonalen missbedömde situationen. Mot den bakgrunden finner jag inte skäl att kritisera agerandet i denna del. Av samma skäl saknar jag anledning att kommentera det förhållandet att J.J. ombads att stanna kvar på platsen i avvaktan på att ett högre befäl skulle komma dit.

Händelsen ger mig emellertid anledning att ge min syn på några generella frågor. Jag vill understryka att jag saknar anledning att ifrågasätta hemvärnsbefälets uppgifter om att J.J. på ett vänligt sätt ombads att legitimera sig och att inga tvångsåtgärder riktades mot honom. Lika lite saknar jag skäl att ifrågasätta hemvärnsbefälets påstående om att han uppfattade det som att J.J. legitimerade sig och visade upp sitt fordon frivilligt.

Även om den militära personalen har uppfattat att alla åtgärder skedde på frivillig väg, vill jag betona att situationen inte nödvändigtvis behöver ha uppfattats på samma sätt av J.J. I ett läge när en civilperson blir kontaktad av beväpnad militär personal kan det för honom eller henne, av lätt förståeliga skäl, framstå som alternativen är få. Oavsett hur korrekt och vänligt uppträdandet är, kan situationen som sådan förmedla att den enskilde måste rätta sig efter den militära personalens önskemål. Av den anledningen vill jag understryka vikten av att militär personal utbildas i vilka befogenheter den har och därmed att den här typen av situationer kan undvikas.

Som jag konstaterat tidigare var det de förutsättningar som hemvärnspersonalen hade fått för övningen som bidrog till den uppkomna situationen. Jag vill därför betona att den som utformar militära övningar måste vidta sådana mått och steg att civilpersoner inte riskerar att mot sin vilja bli en del av övningen. Med facit i hand framstår det som mindre lyckat att ge hemvärnspersonalen instruktionen att fiendesoldater kunde uppträda som civilpersoner, samtidigt som övningen genomfördes i ett område dit civilpersoner hade fritt tillträde.

Även på förhand borde det ha varit möjligt för ansvarigt befäl att inse att det fanns en risk för att förutsättningarna skulle kunna ge upphov till problem. Det som har inträffat visar på att det funnits brister i övningens genomförande och jag är kritisk till detta. Om en övning ändå ska hållas under sådana förhållanden – vilket jag i och för sig ställer mig tveksam till – måste övningsledningen säkerställa att civilpersoner inte blir en del av övningsscenariot. Det kan exempelvis ske genom att de som deltar i övningen bär tydliga markeringar och att all den personal som medverkar informeras om denna grundläggande förutsättning innan övningen tar sin början.

Händelsen avslutades med att kapten Klaus Davet, som hade tillkallats av hemvärnsbefälet, avvisade J.J. från platsen. Enligt den rapport som kaptenen upprättade efter händelsen bad han J.J. att ”avlägsna sig från platsen”. I den

[18] Jfr 10 § 1 och 3 skyddslagen.

säkerhetsrapport som upprättades av majoren Jonas Löfgren framgår det att J.J. ”avviker från platsen efter tydlig uppmaning från övningsledaren”. Av Försvarsmaktens remissvar framgår inte vilka överväganden som låg bakom kaptenens agerande. Jag kan emellertid konstatera att åtgärden skedde i ett område som inte omfattades av skyddslagens bestämmelser. Därmed har kaptenen, i den aktuella situationen, inte haft något lagligt stöd för sin åtgärd.[19]

Med beaktande av vad som har framkommit i ärendet saknar jag skäl att ytterligare kommentera de klagomål som Carl-Gunnar H. har framfört.

[19] Jfr 12 § skyddslagen.

Hälso- och sjukvård

Ett landsting har lämnat missvisande information till allmänheten om möjligheten att betala patientavgifter med kontanter

(Dnr 4956-2014)

Beslutet i korthet: Efter en anmälan mot Region Östergötland har JO granskat utformningen av regionens information om betalning av patientavgifter. Genom en dom från Högsta förvaltningsdomstolen är det klarlagt att ett landsting inte kan vägra att ta emot kontant betalning av patientavgifter. Av den information om betalning av patientavgifter som Region Östergötland tidigare använde framgick inte att det var möjligt att betala med kontanter. Sedan regionen uppmärksammats på att detta stod i strid med riksbankslagen har regionen ändrat informationen. Enligt JO är både den tidigare och den nya informationen missvisande och ofullständig. Regionen får kritik för detta.

JO tillägger: Det finns inte något hinder mot att ett landsting informerar om att det är ett önskemål att man betalar patientavgiften på annat sätt än med kontanter. Detta måste dock formuleras på ett sådant sätt att det inte råder några tvivel om att det är möjligt att betala även med kontanter.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde N.N. bl.a. följande. Styrelsen för Landstinget i Östergötland (numera Regionstyrelsen i Region Östergötland) fattade den 25 augusti 2009 beslut om kontantfri betalning av patientavgifter. Beslutet har av allt att döma genomförts i praktiken. Landsting är dock skyldiga att ta emot kontant betalning enligt riksbankslagen. Sedan landstinget uppmärksammats på en kammarrättsdom där det uttalats att det finns en skyldighet att ta emot kontant betalning har personal vid landstinget ibland uppgett att det åter har blivit möjligt att betala kontant, men det har fungerat dåligt i praktiken. Informationen till patienterna om betalning i kallelser, på internet, i en broschyr och på ett anslag har varit felaktig eller missvisande, och personalen på mottagningarna har inte verkat känna till att de är skyldiga att ta emot kontant betalning. N.N. har vid ett antal telefonsamtal diskuterat detta med centralt placerad personal inom landstinget. Vid telefonsamtalen har det kommit fram att landstinget har gett patienterna felaktig, vilseledande eller ofullständig information för att undvika kontant betalning. Sedan han först tog kontakt med landstinget har dock vissa åtgärder vidtagits. Det felaktiga anslaget har tagits ned, och landstinget har uppgett att den interna informationen om kontant betalning förstärkts. Vissa ändringar har gjorts i informationen till patienterna på internet. Denna information är dock fortfarande felaktig, vilseledande eller ofullständig, och syftet med det är att patienterna inte ska förstå att de kan betala kontant.

N.N. gav också ett antal konkreta exempel på landstingets information om betalning av patientavgifter. Några av dessa återges nedan i avsnittet Bedömning.

Utredning

En föredragande hos JO tog in vissa muntliga upplysningar från Mikael Borin, ekonomidirektör vid landstinget.

Sedan begärde JO att landstingsstyrelsen skulle yttra sig över anmälan. I ett protokollsutdrag från det sammanträde som landstingsstyrelsen hade med anledning av JO:s remiss anfördes i huvudsak följande:

> Landstingets beslut att avskaffa kontanthantering har inte inneburit att landstinget har vägrat att ta emot kontanter. Landstinget har tagit emot kontanter om patienten begärt att få betala kontant. Dock har landstinget efter en prejudicerande dom justerat sin information på så sätt att det inte framstår som att landstinget aldrig tar emot kontanter.

Landstingsstyrelsen beslutade vid sammanträdet att lämna in ett yttrande där huvudsakligen följande anfördes (bilagan har utelämnats):

> ### Sammanfattning
>
> Landstingsstyrelsen beslutade den 25 augusti 2009 att kontanthanteringen inom Landstinget skulle upphöra från och med den l mars 2010. Samtidigt togs det fram en intern rutin till kassaansvariga vid receptioner m.m. som beskrev att om någon insisterade på att betala kontant skulle kontanterna tas emot. Efter att Landstinget av anmälaren uppmärksammats på Kammarrättens dom av den 5 juni 2013 har Landstinget förtydligat sina interna anvisningar och även haft extra informationer till receptionspersonal och sett över så att felaktig information på t.ex. affischer om att kontanter inte tas mot tagits bort.
>
> ### Ärendet
>
> Av bilaga l framgår skälen för Landstingsstyrelsens beslut. Skäl som anförts beskriver anställdas obehagskänslor över att behöva hantera kontanter, särskilt på kvällar och helger. Vidare beskrivs att kontanthantering utgör en säkerhetsrisk och därmed också ett potentiellt arbetsmiljöproblem. Det är därutöver förenat med en icke ringa kostnad att hantera kontanter.
>
> Landstinget har för patienternas bekvämlighet erbjudit flera olika betalningssätt som alternativ till kontant betalning. Utöver betalkortsterminaler har Landstinget erbjudit betalning mot faktura med 30 dagars kredit och autogiro.
>
> Landstinget har därmed ansett att samtliga patienter och kunder har erbjudits passande betalningsalternativ. För patienter som insisterat på att betala kontant har det funnits en "reservrutin" sedan kontantstoppet infördes vilken inneburit att Landstinget tagit emot kontant betalning. Denna har haft formen av en intern anvisning som inneburit att man i receptionerna ska ta emot kontanter om någon insisterar på att få betala kontant. Anvisningen skickades ut i samband med övergången men det har också informerats muntligt till så kallade kassaansvariga. Under åren har också kontanter tagits emot även om det sammanlagt inte har rört sig om några stora summor. Till exempel var beloppet 5 000 kr år 2013.
>
> Landstinget har dock av Kammarrätten i Sundsvalls dom av den 5 juni 2013 i mål nr 2013-852 förstått att Landstinget inte explicit kan neka att ta emot sedlar och mynt utgivna av Sveriges Riksbank och har inrättat sig efter detta. De förändringar som gjorts efter detta har varit att förtydliga

befintliga anvisningar och informera ekonomichefer i landstinget samt att i möten med kassaansvariga vid receptioner ännu mer trycka på att landstinget inte kan neka kontantbetalning om någon insisterar att få betala kontant. Informationsinsatser har även riktats till den interna helpdesk som finns om receptionspersonal ringer och ställer frågor till. Även i malldokumenten för internkontroll av administrativa rutiner har detta lyfts in för samtliga produktionsenheter. Det finns dock information på många ställen i landstinget och det tar tid att ersätta tryckt material och det har även tagit tid att hitta de olika ställen där den felaktiga informationen om att kontanter inte tas emot längre framgått. Landstinget tror sig dock numera ha tagit bort den felaktiga informationen överallt där den förekommer.

Vad gäller anmälarens förslag att Landstinget ska informera om att kontant betalning tas emot gör Landstinget följande bedömning. Landstinget har framfört olika skäl till varför kontanthantering utgör en belastning för Landstinget. Eftersom kontanthantering bidrar till både en sämre arbetsmiljö och utgör en icke ringa kostnad, som ska finansieras av skattebetalarna på bekostnad av den vård som kan ges framstår det som rimligt att Landstinget väljer att framhålla vissa betalningssätt framför andra. Vad gäller kontant betalning väljer Landstinget att inte framhålla den. Att Landstinget har en skyldighet att ta emot mynt och sedlar utgivna av Riksbanken innebär enligt Landstingets tolkning inte att Landstinget därmed ådragit sig en förpliktelse att nogsamt informera om denna lagstadgade skyldighet. Däremot ska Landstinget inte ge felaktig information i något avseende. Därför anser Landstinget att man även fortsättningsvis kan använda formuleringar som följer.

– – –

[*De utelämnade formuleringarna redovisas nedan i avsnittet Bedömning, JO:s anm.*]

Vad anmälaren påstår att anställda hos Landstinget sagt och menat framstår delvis som spekulationer från anmälarens sida. Anmälarens slutsatser om innebörden i vad som sagts kan inte lastas Landstinget. Landstinget varken undanhåller eller ger felaktig information avsiktligen om något.

N.N. yttrade sig över landstingsstyrelsens yttrande.

I ett beslut den 26 november 2015 anförde *JO Wiklund* följande:

Bedömning

Enligt 5 kap. 1 § andra stycket riksbankslagen är sedlar och mynt som ges ut av Riksbanken lagliga betalningsmedel.

Högsta förvaltningsdomstolen har nyligen avgjort ett mål som gällde frågan om ett landsting är skyldigt att ta emot betalning av patientavgifter med kontanter (dom den 10 september 2015 i mål nr 2793-14). Domstolen konstaterade bl.a. att (det i målet aktuella) landstingets beslut om att patientavgifter kunde betalas kontant endast vid två av landstingets vårdinrättningar stod i strid med riksbankslagen. Genom domen är det alltså klarlagt att ett landsting inte kan vägra att ta emot kontant betalning av patientavgifter.

I augusti 2009 fattade landstingsstyrelsen ett beslut om att landstinget fr.o.m. den 1 mars 2010 skulle upphöra med att ta emot kontant betalning. Det kan konstateras att landstingsstyrelsens beslut inte var förenligt med riksbankslagen. Beslutet har legat till grund för hur landstinget därefter har utformat sin information till allmänheten om betalning med kontanter. Jag har funnit skäl att granska om landstingets information uppfyller de krav som kan ställas på

information som myndigheter lämnar till enskilda om myndighetens verksamhet. En självklar utgångspunkt är att informationen till allmänheten ska vara korrekt. Den enskilde ska kunna rätta sitt handlande efter de besked som myndigheten lämnar.

I anmälan till JO har anmälaren tagit upp ett antal exempel på den information som landstinget under 2014 lämnade om betalning av patientavgifter.

– På Vrinnevisjukhuset i Norrköping fanns ett anslag med följande text: ”Av säkerhetsskäl hanterar vi inte kontanter på akutmottagningen.”
– I en broschyr som lämnades ut på samma sjukhus, och som lämnats in till JO, anges att ”betalning ska ske via faktura eller kreditkort”.
– I en kallelse från kirurgmottagningen på samma sjukhus angavs bl.a. följande: ”Avgiften betalas med kort. Är detta inte möjligt får du en faktura som skickas hem. Betalning kan även ske via autogiro.”

Landstingsstyrelsen har inte förnekat att den nu redovisade informationen har förekommit. Tvärtom har landstingsstyrelsen anfört att landstinget har arbetat med att ersätta felaktig information om kontantbetalning sedan anmälaren uppmärksammade myndigheten på en kammarrättsdom där det framgick att ett landsting inte utan stöd i lag kan inskränka rätten att betala patientavgifter med sedlar och mynt utgivna av Riksbanken. Jag utgår därför från att de uppgifter som anmälaren har lämnat om landstingets information är riktiga.

Som framgått ovan instämde Högsta förvaltningsdomstolen genom sin dom i september 2015 i den bedömning som olika kammarrätter tidigare hade gjort. I sitt yttrande till JO har landstingsstyrelsen uppgett att beslutet från 2009 inte inneburit att landstinget har vägrat att ta emot kontanter, utan att patienter som begärt att få betala kontant har kunnat göra det. Även om landstinget i praktiken har accepterat kontant betalning har den redovisade informationen varit felaktig eftersom det inte har framgått att det har varit möjligt att betala med kontanter. För detta förtjänar landstinget kritik.

Anmälaren har också citerat information som varit tillgänglig på landstingets (numera Region Östergötlands) webbplats. På ett antal ställen används formuleringar som ”vi ser helst att du betalar med ditt bankkort” och ”vid besök i den öppna sjukvården [m.m.] betalar du vanligtvis avgiften innan besöket. Betalning sker främst via betalkort, faktura eller autogiro”.

Gemensamt för de olika exempel som anmälaren har hänvisat till är att det inte tydligt framgår att det är möjligt att betala med kontanter.

I sitt yttrande har landstingsstyrelsen också redovisat de formuleringar som ska användas framöver.

> Avgift för vårdinsatser ska i huvudsak betalas i förväg. Med anledning av att landstinget under år 2010 övergick till kontantlös hantering av avgifter ska betalning i huvudsak ske med kort. Om kortbetalning inte görs kan fakturering ske. På grund av säkerhetsskäl för såväl personal som patienter, tas kontant betalning endast emot i undantagsfall.

Hur ska jag betala?

Betala i den öppna sjukvården

Vid besök i den öppna sjukvården, läkarbesök och besök för sjukvårdande behandling (vård av annan vårdgivare än läkare), betalar du vanligtvis avgiften innan besöket. Betalning sker främst via betalkort, faktura eller autogiro.

Betala med kort

Vi ser helst att du betalar besöket med ditt bankkort.

Faktura eller autogiro

Du kan ansluta dig till autogiro så att alla dina avgifter till landstingets sjukvård eller folktandvård automatisk dras från ditt konto. Du får alltid en avisering om vilket belopp som ska dras från kontot.

Här kan du hämta en blankett för anmälan till autogiro.

Autogirot gäller inte hos de privata vårdgivarna eller klinikerna.

Betala i den slutna sjukvården

Om du blir inlagd på sjukhus (intagen i så kallad sluten vård) kan du inte betala med kort. I stället får du en räkning skickad hem till dig eller så dras avgiften via autogiro.

Informationen till allmänheten om vilka alternativ som finns för att betala patientavgifter ska vara korrekt och tydlig. När landstinget informerar om betalningsalternativen kan därför inte möjligheten att betala med kontanter utelämnas. Användningen av uttryck som att man ”helst”, ”vanligtvis”, ”i huvudsak” eller ”oftast” ska betala med betalkort, och det faktum att information om kontant betalning samtidigt saknas, ger intryck av att det inte är möjligt att betala kontant. I den information som myndigheten enligt remissvaret ska använda i fortsättningen hänvisas dessutom till att landstinget 2010 övergick till kontantlös hantering av avgifter. Samtidigt anges att kontant betalning tas emot endast i undantagsfall. Det framgår inte vad som kan utgöra ett undantagsfall. Formuleringen ger intryck av att landstinget har möjlighet att vägra att ta emot kontant betalning.

Enligt min mening är både den information som åtminstone tidigare varit tillgänglig via myndighetens webbplats och den information som ska användas framöver missvisande och ofullständig. Regionen förtjänar kritik för detta.

Jag vill tillägga att jag inte ser något hinder mot att regionen informerar om att det är ett önskemål att patientavgifter betalas på annat sätt än med kontanter. Detta måste dock formuleras på ett sådant sätt att det inte råder några tvivel om att det är möjligt att betala även med kontanter. Jag förutsätter att regionen ser över informationen om betalning av patientavgifter.

Det som anmälaren har anfört i övrigt ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

När en patient begär att få göra en ljudinspelning av ett samtal med en läkare bör utgångspunkten vara att det ska vara tillåtet när patienten själv deltar i samtalet

(Dnr 5043-2014)

Beslutet i korthet: En patient klagade på att en läkare hade förbjudit honom att genom en ljudinspelning dokumentera ett samtal med läkaren.

Enligt JO bör det oftast kunna förutsättas att en enskild har godtagbara skäl för att få dokumentera ett samtal med en läkare, t.ex. att i efterhand gå igenom läkarens råd eller att låta en anhörig ta del av samtalet. Utgångspunkten bör alltså vara att det ska vara tillåtet för en patient att göra en ljudinspelning av ett samtal med en läkare när patienten själv deltar i samtalet. Det finns naturligtvis situationer när det är motiverat att förbjuda en enskild att spela in ett samtal, t.ex. om sekretesskänsliga uppgifter som avser någon annan person ska diskuteras vid samtalet eller om det finns anledning att misstänka att inspelningen är tänkt att användas på ett, som JO tidigare uttryckt det, provokativt eller för tjänstemannen förlöjligande sätt. Det måste dock alltid göras en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet innan ett förbud mot inspelning meddelas.

Läkaren kan i det här fallet inte undgå viss kritik för sin hantering av patientens begäran om att få spela in samtalet.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade Mikael S. på läkaren Getachew Sissay vid Jämtlands läns landsting (numera Region Jämtland Härjedalen), Zätagränds hälsocentral. Han uppgav bl.a. att läkaren hade förbjudit honom att genom en ljudinspelning dokumentera ett samtal med läkaren.

Utredning

JO begärde att landstingsstyrelsen (numera regionstyrelsen) skulle yttra sig över det som Mikael S. hade uppgett om att en läkare hade nekat honom att spela in ett samtal.

I sitt remissvar uppgav regionstyrelsen bl.a. följande:

> Den aktuella händelsen inträffade på ett undersökningsrum på en hälsocentral i Östersund. Läkaren medger att han vägrade delta i ett samtal som spelades in med hänsyn till sin personliga integritet.
>
> Jämtlands läns landsting, numera Region Jämtland Härjedalen, har antagit regler för spridning av information samt fotografering och inspelning i landstingets lokaler. Av reglerna framgår följande under avsnitt 3:
>
> ### ”LJUDUPPTAGNING
>
> Att patienter väljer att spela in samtal med vårdpersonal är oftast för att i lugn och ro, efter besöket, kunna lyssna på vilka besked och råd man fick.
>
> - Enligt svensk lag är ljudupptagning alltid tillåten så länge den som spelar in själv också deltar i samtalet.

- Enligt lag ska patientens behov av trygghet stå i centrum. Vården ska vara tillgänglig, respektera patientens självbestämmande och integritet samt främja goda kontakter. Därför finns ingen grund för ett inspelningsförbud.

Vill man spela in ljud är det ändå bra att först informera övriga som medverkar. Om personalen anser att det kommer påverka vårdsituationen negativt, är det lämpligare att kalla in annan personal än att förbjuda inspelningen.”

Till undersökningsrum har allmänheten inte tillträde. Endast de som har tid för undersökning får tillträde till rummen. Landstinget har möjlighet att reglera vad som får förekomma i lokalerna och har gjort det genom de ovannämnda reglerna.

Det finns inget allmänt förbud mot inspelning av samtal som man själv deltar i. Man behöver heller inte upplysa de som deltar i samtalet om inspelningen. Det finns å andra sidan heller ingen allmän skyldighet för någon att delta i ett samtal som spelas in.

Regionen har valt att inte ha något inspelningsförbud i sina lokaler. Reglerna bygger på att den som vill spela in ett samtal upplyser om detta så att andra som deltar i samtalet kan ta ställning till om de vill delta i samtalet eller inte. Om det är en anställd i regionen som inte vill delta i ett samtal som spelas in ska en annan personal träda in i stället.

Läkaren har med hänsyn till regionens bestämmelser gett felaktig upplysning till patienten. Läkaren skulle i stället ha avbrutit besöket och kallat in annan personal som kunde tagit över och fortsatt. Felaktigheten är dock inte att bedöma som tjänstefel eftersom förutsättningarna för det brottet inte föreligger.

Självfallet ska patienter behandlas med omtanke och respekt. I det ligger också, som framgår av regionens ovannämnda regler, att som regel delta i samtal som spelas in. Endast om det finns omständigheter som föranleder annat bör man avstå från att delta i sådana samtal

Med hänsyn till den utveckling som skett och sker vad gäller teknisk utrustning för inspelning och möjligheter till spridning av inspelat material finns anledning att fortlöpande överväga konsekvenserna för den personliga integriteten både för var och en och för anställda i offentlig verksamhet.

Regionen kommer att påminna de anställda om regionens regler för inspelning.

Mikael S. fick tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 18 januari 2016 anförde *JO Wiklund* följande:

Bedömning

Regionens lokaler är inte en plats dit allmänheten har fritt tillträde. Regionen har därför rätt att i en betydande utsträckning ställa upp de tillträdes- och ordningsregler som ska gälla för lokalerna (se JO 2011/12 s. 594, dnr 3909-2010 med de hänvisningar som görs där).

Det finns inte någon bestämmelse som ger en enskild rätt att spela in ett samtal som han eller hon har med en läkare. Å andra sidan finns det inte heller någon rättslig grund för att förbjuda en inspelning av sådana samtal. JO har i ett beslut som avsåg ett samtal med en tjänsteman vid en socialförvaltning ansett att utgångspunkten bör vara att ljudinspelningar av sådana samtal ska tillåtas. När det däremot gäller bildupptagningar har utgångspunkten ansetts vara

den omvända, dvs. en tjänsteman har alltid möjlighet att motsätta sig att bli filmad under ett samtal (JO 2008/09 s. 320, dnr 1418-2007).

Jag instämmer i de uttalandena och anser att samma resonemang kan föras när det gäller samtal som en patient har med en läkare. Det bör oftast kunna förutsättas att en enskild har godtagbara skäl för att få dokumentera ett sådant samtal, t.ex. att i efterhand gå igenom läkarens råd eller att låta en anhörig ta del av samtalet. Enligt min mening bör utgångspunkten alltså vara att det ska vara tillåtet för en patient att göra en ljudinspelning av ett samtal med en läkare när patienten själv deltar i samtalet.

I vissa situationer kan det naturligtvis vara motiverat att förbjuda en enskild att spela in ett samtal. Det gäller t.ex. om sekretesskänsliga uppgifter som avser någon annan person ska diskuteras vid samtalet. En tjänsteman bör också kunna motsätta sig en ljudinspelning om det finns anledning att misstänka att inspelningen är tänkt att användas på ett, som JO uttryckte det i det ovannämnda beslutet, provokativt eller för tjänstemannen förlöjligande sätt. Det måste dock alltid göras en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet innan ett förbud mot inspelning meddelas.

Regionen har antagit regler för bl.a. ljudinspelning i regionens lokaler och vid samtal med vårdpersonal. Den information som läkaren lämnade till Mikael S. om att det fanns ett förbud mot att spela in samtal överensstämde inte med regionens regler. Läkaren har därför, som regionen medgett, agerat felaktigt. Vidare borde läkaren enligt min mening inte ha förbjudit ljudinspelningen utan att först ha gjort en bedömning av omständigheterna i det aktuella fallet. Sammantaget kan läkaren inte undgå viss kritik för sin hantering av Mikael S:s begäran.

Jag förutsätter att regionen dels, som angetts i remissvaret, har påmint de anställda om regionens regler för inspelning, dels beaktar de uttalanden som jag har gjort i detta beslut.

Det som Mikael S. har uppgett i övrigt ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

En patient som gavs öppen rättspsykiatrisk vård lämnade ett urinprov som var positivt vid ett snabbtest. Fråga bl.a. om huruvida hans rörelsefrihet inskränktes i samband med inläggning och vistelse vid psykiatrisk klinik i avvaktan på verifieringen av testresultatet

(Dnr 5705-2014)

Beslutet i korthet: En patient som gavs öppen rättspsykiatrisk vård skulle som villkor för vården bl.a. avhålla sig från droger och underkasta sig drogtester. Patienten lämnade vid ett besök på kliniken ett urinprov som vid s.k. screening visade positivt när det gällde amfetamin. Det uppstod då misstanke om att patienten hade använt droger i strid med villkoren för vården. Patienten informerades om att han kunde välja mellan att antingen stanna kvar frivilligt på kliniken till dess att urinprovet hade verifierats eller att man annars skulle ta ställning till att konvertera den öppna vården till sluten rättspsykiatrisk vård. Patienten stannade kvar på avdelningen i sju dagar. Screeningtestet hade då analyserats och visade negativt resultat.

I en anmälan till JO klagade patienten på de berörda chefsöverläkarna och uppgav att han hade varit frihetsberövad eftersom han inte stannade kvar på kliniken av fri vilja.

JO uttalar till att börja med att ett resultat som visats vid ett screeningtest bör användas med försiktighet eftersom resultatet inte är tillräckligt tillförlitligt. Då ett positivt resultat kan visa sig vara felaktigt bör ingripande beslut gentemot en patient inte grundas enbart på ett sådant test. JO kritiserar de berörda chefsöverläkarna och menar att de haft en felaktig utgångspunkt, att det var en självklarhet att patienten skulle vara föremål för sluten vård tills drogtestet hade verifierats. I stället borde man ha tillämpat en försiktighetsprincip och noga övervägt om andra mindre ingripande åtgärder kunde vara tillräckligt.

JO uttalar vidare kritik mot en chefsöverläkare för att han inte begärde att analysen skulle tas med förtur. För patienten var resultatet av analysen avgörande för om han skulle behöva vara kvar inom den slutna vården eller inte.

När det gäller frågan om patientens vistelse på kliniken var frivillig eller inte uttalar JO bl.a. följande: För att ett samtycke ska kunna ligga till grund för en vårdåtgärd krävs att frivilligheten är reell. En vårdåtgärd får inte genomföras efter hot om någon sanktion eller andra former av påtryckningar. Patienten måste ha fått information om alternativen som finns. Först då kan en patient lämna ett informerat samtycke. Samma resonemang kan föras när det gäller frågan om intagning för sluten vård enligt hälso- och sjukvårdslagen (HSL). I en situation som den nu aktuella där patienten har befunnit sig i ett uppenbart beroendeförhållande till läkarna måste det ställas höga krav när det gäller att försäkra sig om att frivillighet föreligger. JO anser att innehållet i den information som patienten fick inte uppfyllde de krav på tydlighet, saklighet och fullständighet som måste ställas för att patienten skulle kunna fatta ett välgrundat beslut. Intrycket av journalanteckningarna är

också att informationen har lämnats på ett sådant sätt att patienten inte kan ha uppfattat att han hade något annat val än att stanna på kliniken. Under dessa förhållanden, där patienten med fog uppfattat sig vara tvungen att gå med på läkarnas krav, finns det enligt JO:s mening inget verkligt samtycke. Patienten framförde också tydligt sitt missnöje. Det måste ha stått klart för sjukvårdspersonalen att det inte fanns något reellt samtycke till HSL-vård. Sjukvården borde därför ha tagit ställning till om förutsättningarna för återintagning till sluten rättspsykiatrisk vård var uppfyllda och i sådant fall antingen ha gjort en anmälan till förvaltningsrätten eller meddelat ett interimistiskt beslut om sådan vård.

Genom sjukvårdens hantering betogs patienten sin rätt att få saken prövad av domstol. JO uttalar i denna del allvarlig kritik mot de berörda chefsöverläkarna.

JO behandlar slutligen den omständigheten att patienten inte fick ha någon utevistelse i avvaktan på verifieringen av testresultatet. Detta är givetvis oförenligt med ståndpunkten att det rörde sig om frivillig vård. Eftersom patienten inte var intagen för sluten rättspsykiatrisk vård fanns det inget stöd för att hindra honom från att lämna kliniken. JO kritiserar chefsöverläkaren som beslutat i frågan.

JO konstaterar att chefsöverläkarnas hantering har brustit i flera avseenden och att hanteringen har inneburit ett ingrepp i patientens rörelsefrihet som inte har haft stöd i lag. JO ser mycket allvarligt på detta.

Bakgrund

Sture Bergwall överlämnades 1991 till sluten rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning. Han vårdades sedan vid Rättspsykiatriska kliniken, Säters sjukhus. Efter en anmälan från chefsöverläkaren beslutade Förvaltningsrätten i Falun i en dom den 19 mars 2014 (mål nr 3087-14) att den rättspsykiatriska vården av Sture Bergwall skulle fortsätta men övergå från sluten till öppen rättspsykiatrisk vård. Som särskilda villkor för vården föreskrev rätten bl.a. att Sture Bergwall skulle avhålla sig från alkohol och andra droger samt underkasta sig provtagning/drogtest enligt chefsöverläkarens bestämmande.

Enligt en överenskommelse mellan Rättspsykiatriska kliniken vid Säters sjukhus, Landstinget Dalarna, och Område Psykiatri vid Östersunds sjukhus, Jämtlands läns landsting, gavs den öppna rättspsykiatriska vården av Sture Bergwall vid Östersunds sjukhus. Chefsöverläkaren Vladislav Ruchkin vid Rättspsykiatriska kliniken i Säter hade ansvaret för vården. Han beslutade att Sture Bergwall skulle genomgå provtagning och lämna drogtest vid Östersunds sjukhus en gång per vecka.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade Anwar Osman, som ombud för Sture Bergwall, på chefsöverläkaren Vladislav Ruchkin vid Rättspsykiatriska kliniken, Säters sjukhus, och chefsöverläkaren Sverker Svensson vid Område Psykiatri, Östersunds sjukhus.

Anwar Osman uppgav i huvudsak följande: Mellan den 3 och 10 september 2014 var Sture Bergwall frihetsberövad då han var inlåst vid den psykiatriska kliniken i Östersund. Chefsöverläkarna Vladislav Ruchkin och Sverker Svensson meddelade inte något interimistiskt beslut om att vården skulle övergå från öppen till sluten rättspsykiatrisk vård. De lämnade inte heller in någon anmälan till domstolen om att vården hade övergått till sluten rättspsykiatrisk vård. Sture Bergwall blev därigenom berövad sin rätt att få lagligheten av frihetsberövandet prövad av en domstol.

Anledningen till frihetsberövandet var att Sture Bergwall mitt på dagen den 3 september 2014 lämnade ett urindrogtest som vid screening visade på förekomst av amfetamin. Drogtestet skickades för verifikation. Sture Bergwall lämnade två nya drogtester senare samma dag som var negativa på samtliga droger. Han fick information om att han antingen kunde stanna frivilligt på kliniken för observation till dess att ett svar på verifieringsprovet hade kommit eller att vården kunde komma att konverteras till sluten rättspsykiatrisk vård. Sture Bergwall uppgav att agerandet var felaktigt och att han inte stannade kvar frivilligt. Dagen därpå ifrågasatte han klinikens agerande och sa att han ville lämna avdelningen. Vidare bad Sture Bergwall att Sverker Svensson skulle försöka skynda på verifieringsprocessen, men han ville inte göra det. Trots att Sture Bergwall hade uppgett att han inte stannade kvar frivilligt skrev Vladislav Ruchkin till Förvaltningsrätten i Falun och meddelade att Sture Bergwall stannade kvar frivilligt för observation. Vladislav Ruchkin skrev också att han av den anledningen avvaktade med att ansöka om sluten rättspsykiatrisk vård. Den 10 september 2014 kom beskedet att drogtestet var negativt och Sture Bergwall kunde lämna kliniken. Sture Bergwall var alltså under en vecka intagen mot sin vilja och utan något beslut av domstol. Under den aktuella tiden fick han inte vistas utomhus, varken ensam eller med någon annan person.

Anwar Osman bifogade bl.a. ett yttrande från en sjukhuskemist vid Laboratoriemedicin, Östersunds sjukhus. I yttrandet anges bl.a. följande:

> Vi kan nog bara konstatera att det här provet visar på vikten av att verifiera ett positivt screeningresultat. Ett positivt screeningresultat är inte positivt i förhållande till patienten förrän det är verifierat positivt.

Utredning

JO begärde in journaler från Rättspsykiatriska kliniken vid Säters sjukhus och Östersunds sjukhus, Område psykiatri.

Sedan begärde JO att Landstingsstyrelsen i Landstinget Dalarna och Landstingsstyrelsen i Jämtlands läns landsting skulle yttra sig över det som hade anförts i anmälan till JO.

Landstingsstyrelsens arbetsutskott, Landstinget Dalarna, uppgav i ett remissvar bl.a. följande:

Arbetsutskottets bedömning

> Patienten har tidigare haft en drog- och våldsproblematik och vårdas nu inom öppen rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning. Det var därför oundgängligt att verifiera det positiva drogtest som patienten lämnat. Uppgifterna går isär beträffande patientens frivilliga medverkan till

att under den tid som provet verifierades, tas in för sluten vård. Medan ansvarig vårdpersonal har uppfattat det som att patienten samtyckte till detta, framgår det av anmälan att han inte gjorde det. Det framgår dock att om patienten inte gick med på den frivilliga vården, så skulle ansökan göras om sluten psykiatrisk vård. Detta gjordes dock inte i och med uppfattningen att patienten samtyckt till intagningen. I alla frivilliga former av vård har patienten möjlighet att när som helst avbryta denna och lämna sjukvårdsinrättningen. I förevarande fall var patienten informerad om att denna möjlighet sannolikt skulle medföra konsekvensen att ansökan skulle göras om konvertering av vården till sluten psykiatrisk tvångsvård. För patienten är det därför inte märkligt om vården uppfattades som tvångsvård.

Arbetsutskottet gör bedömningen att åtgärden att omedelbart reagera på det positiva drogtestet för att verifiera detta var väl motiverad. Vård ska alltid ges i frivilliga former i första hand, varför det också var riktigt att erbjuda patienten vård enligt hälso- och sjukvårdslagen. För att kunna ha kontroll över patienten under tiden behövde vården ske i sluten form. I efterhand kan konstateras att kontrollen hade kunnat ske även i öppna former, alternativt hade ansökan om konvertering av vården kunnat göras.

Arbetsutskottet gör dock bedömningen att chefsöverläkarnas bedömning var välgrundad och att den också innebar ett mindre ingripande i den pågående öppna psykiatriska vården än om ansökan om konvertering till sluten psykiatrisk tvångsvård hade gjorts. Arbetsutskottet delar inte patientens bedömning att den tid som han var intagen i sluten vård utgjorde tvångsvård. Han var alltså fri att när som helst lämna vårdinrättningen.

Arbetsutskottet instämmer också i redogörelsen för patientens situation och den utförliga rättsutredning som finns i yttrandet från Landstingsstyrelsen i Jämtlands län.

Patientperspektiv

Patientens perspektiv återfinns i JO-anmälan. Landstinget Dalarna, som är ansvarig för patientens vård, avser dock med de vidtagna åtgärderna att patienten ska kunna skrivas ut från den rättspsykiatriska vården utan risk för återintagning.

Juridik

För det juridiska perspektivet finns en redogörelse i yttrandet från Länsstyrelsen [*Landstingsstyrelsen, JO:s anm.*] i Jämtlands län.

Landstingsstyrelsen i Jämtlands läns landsting anförde bl.a. följande:

Den aktuella händelsen

Vid en regelbunden kontakt för provtagning för screening av urindroger den tredje september 2014 lämnade patienten ett urinprov som var positivt för amfetamin. Provet skickades till Klinisk Kemi, Laboratoriemedicin vid Norrlands Universitetssjukhus för verifiering. Område psykiatri vid Östersunds sjukhus meddelade det positiva screeningsresultatet till Rättspsykiatrisk avdelning 32 vid Säters sjukhus. Chefsöverläkaren Vladislav Ruchkin vid Rättspsykiatrisk avdelning 32 vid Säters sjukhus beslutade att patienten skulle erbjudas inneliggande vård vid område psykiatri vid Östersunds sjukhus i väntan på verifikation av urinprovet.

Patienten inställde sig senare samma dag vid område psykiatri vid Östersunds sjukhus där han närmare informerades om chefsöverläkarens vid Säters sjukhus beslut. Patienten gavs möjlighet att på frivillig väg skriva in sig och kvarstanna i väntan på verifikation av urinprovet. Patienten informerades också om att alternativet till en frivillig inskrivning sannolikt

var att chefsöverläkaren vid Säters sjukhus skulle besluta om återintagning för sluten vård. Patienten gick frivilligt med på inskrivning även om han framförde att han ansåg hanteringen vara orätt och tänkte ta upp det med sin advokat. Patienten framförde aldrig några krav på att få överklaga ett eventuellt beslut av chefsöverläkaren vid Säters sjukhus.

Patienten framförde också önskemål om att verifieringsprocessen av provet skulle påskyndas och ges förtur.

När det verifierande provresultatet, som visade att det inte funnits droger i urinen, kom den 10 september 2014 kunde patienten efter överenskommelse med chefsöverläkaren vid Säters sjukhus lämna slutenvården i Östersund.

Ansvarigt landsting

Enligt 2 § tredje stycket lagen om rättspsykiatrisk vård (1991:1129) (LRV) gäller föreskrifterna i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) om skyldighet för ett landsting att erbjuda hälso- och sjukvård även rättspsykiatrisk vård.

Enligt tredje stycket samma paragraf avses med chefsöverläkare i lagen chefsöverläkaren vid den sjukvårdsinrättning där patienten är inskriven.

Enligt hälso- och sjukvårdslagen är det landsting där patienten är bosatt ansvarigt för vården av patienten. Bosättningen avgörs genom folkbokföringen. I riksavtalet för utomlänsvård har det mellan landstingen reglerats vad som gäller när en patient byter folkbokföringsort under pågående vård, i avtalet definierat som vårdtillfälle. För sluten vård gäller att ansvaret för vården ligger hos det landsting där patienten var folkbokförd vid inskrivning på ett sjukhus.

Patienten dömdes till sluten rättspsykiatrisk vård 1991 och togs in på Rättspsykiatriska kliniken vid Säters sjukhus där han sedan dess varit inskriven. Patienten har sedan bytt folkbokföringsort till en ort i Jämtlands län.

Genom tidigare nämnda dom i Förvaltningsrätten i Falun övergick vården av patienten från sluten rättspsykiatrisk vård till öppen rättspsykiatrisk vård. Enligt förarbetena till 2 § 3 st. LRV, prop. 2007/08:70, 2007/08:SoU15 är en patient inskriven vid en sjukvårdsinrättning under hela tiden som vården ges, oavsett om detta sker i form av sluten eller öppen rättspsykiatrisk vård. Med hänsyn till detta kvarstår ansvaret för vården på Landstinget Dalarna, som Säters sjukhus tillhör, även om patienten bytt folkbokföringsort. Det är således chefsöverläkaren vid Rättspsykiatriska avdelningen vid Säters sjukhus som är chefsöverläkare enligt LRV. Chefsöverläkaren vid område psykiatri vid Östersunds sjukhus är inte behörig att fatta beslut om tvångsvården av denna patient. Patienten ges den öppna vården av område psykiatri vid Östersunds sjukhus enligt en överenskommelse mellan området och Rättspsykiatriska kliniken vid Säters sjukhus.

Överenskommelsen har träffats med hänsyn till att patienten numera är bosatt i Jämtlands län och enbart med omtanke om patienten.

Återintagning för sluten rättspsykiatrisk vård

Patienten är sedan 1991 överlämnad till sluten rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning.

Enligt 3b § andra stycket LRV får en patient som ges öppen rättspsykiatrisk vård med stöd av första stycket åter ges sluten rättspsykiatrisk vård om

1. det på grund av risken för återfall i brottslighet som är av allvarligt slag är påkallat att han eller hon är intagen på en sjukvårdsinrättning, eller
2. hans eller hennes psykiska tillstånd eller personliga förhållanden i övrigt har förändrats på ett sådant sätt att behovet av rättspsykiatrisk vård inte längre kan tillgodoses utanför sjukvårdsinrättningen.

Chefsöverläkaren får besluta att en patient som ges öppen rättspsykiatrisk vård med stöd av 3 d § första stycket LRV åter ska ges sluten rättspsykiatrisk vård om

1. de förutsättningar som anges i 3 b § andra stycket är uppfyllda, och
2. rättens beslut om fortsatt vård inte kan avvaktas med hänsyn till risken för patientens eller annans hälsa eller personliga säkerhet.

Chefsöverläkaren ska inom fyra dagar från beslutet lämna in en anmälan till förvaltningsrätten enligt 16 a § LRV.

Av förarbetena till bestämmelserna om öppen rättspsykiatrisk vård, prop. 2007/08:70 s 116 framgår att om en återintagning behöver ske måste bedömas från fall till fall och är beroende av vilka villkor som föreskrivits, patientens sjukdomsbild och eventuell risk för återfall i brott. Om patienten ges rättspsykiatrisk vård med eller utan särskild utskrivningsprövning har därvid givetvis också stor betydelse.

Vidare framgår att återintagning inte får ske enbart som en sanktion för att ett villkor inte har iakttagits. Underlåtenheten att följa föreskrivna villkor måste också innebära risker för patientens psykiska tillstånd eller – för patienter som ges rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning – innebära att risken för återfall i brottslighet ökar.

Landstingsstyrelsens bedömning

Att patienten varit inskriven vid Rättspsykiatrisk avdelning 32 vid Säters sjukhus har varit utgångspunkten vid handläggningen vid område psykiatri vid Östersunds sjukhus.

Att patienten ges den öppna vården av område psykiatri vid Östersunds sjukhus bygger på överenskommelsen mellan området och Rättspsykiatriska kliniken vid Säters sjukhus. Överenskommelsen har träffats med hänsyn till att patienten numera är bosatt i Jämtlands län och enbart med omtanke om patienten. Område psykiatri vid Östersunds sjukhus har haft hand om det faktiska utförandet av den öppna vården och vården vid den frivilliga vistelsen på Östersunds sjukhus mellan den tredje och 10:e september 2014. Alla beslut har fattats av chefsöverläkaren Rättspsykiatriska kliniken vid Säters sjukhus.

Av förvaltningsrättens dom 2014-03-19 framgår att ett av skälen till att den rättspsykiatriska vården skulle fortsätta men övergå till öppen rättspsykiatrisk vård var att rätten, med hänsyn till den långa tid som gått sedan patienten vistats utanför institution, inte kunde bedöma risken för återfall i brottslighet av allvarligt slag. En kontrollerad utslussning skulle ske inom ramen för den öppna rättspsykiatriska vården för att dels få underlag för riskbedömningen vid framtida prövning av fortsatt vård eller utskrivning och dels för att patienten ska få anpassa sig till ett liv i samhället utanför institutionen. De särskilda villkoren beslutades med hänsyn till de riskfaktorer som förelegat och som bedömdes fortfarande föreligga, bland annat missbruk av alkohol och droger, samt till behovet av insatser för anpassning till ett liv i frihet.

När ett föreskrivet prov uppvisar användning av droger finns all anledning att överväga åtgärder även om det är ett resultat av ett screeningtest. Detta gäller särskilt i ett fall då vården är förenad med särskild utskrivningsprövning då allmänintresset gör sig gällande. Drogmissbruk är inte bara till

skada för patienten utan har varit en riskfaktor för återfall i brottslighet av allvarligt slag.

I detta fall blev åtgärden en frivillig medverkan från patienten till att vistas på slutenvårdsavdelning i avvaktan på verifiering av drogprovet. Detta medverkade både till att hjälpa patienten från ett eventuellt återfall i missbruk som ett förebyggande av återfall i brottslighet av allvarligt slag. Genom den frivilliga medverkan behövdes inte något ställningstagande göras om förutsättningar för att besluta om att vården skulle övergå till sluten rättspsykiatrisk vård förelegat. Landstingsstyrelsen vill betona att de beslut som fattades kring patienten inte togs av chefsöverläkaren vid område psykiatri vid Östersunds sjukhus, utom vad avser begäran om förtur till verifiering av provresultat, utan av chefsöverläkaren vid Rättspsykiatrisk avdelning 32 vid Säters Sjukhus.

Patientens begäran om förtur till verifiering av provresultat efterkoms inte av chefsöverläkaren vid område psykiatri vid Östersunds sjukhus med hänsyn till etiska principer om lika vård för alla och att sannolikt andra patienter i norra regionen kunde vara lika beroende av snabb verifikation som patienten.

Med hänsyn till att patienten frivilligt medverkat i slutenvården under tiden mellan tredje och 10 september i år anser landstingsstyrelsen inte att patienten varit omhändertagen för tvångsvård.

Landstingsstyrelsen i Jämtlands läns landsting bifogade ett yttrande från Laboratoriemedicin. I yttrandet anfördes följande:

Aktuell patient lämnade ett urinprov för screening av urindroger den 3 september 2014 kl. 11.40. Detta prov gav positivt svar på amfetamin medan övriga analyserade komponenter (bensodiazepiner, cannabis, dextropropoxifen, kokain, opiater) påvisades ej. Enligt laboratoriets ordinarie rutiner amfetaminresultatet rapporterat som ”**POS**” med analyskommentar ”**Positivt vid screening. Resultat med lägre tillförlitlighet. Provet har skickats för verifiering**”. (Elektroniskt svar skickades kl. 13.53.)

Nytt prov på kvällen (provtagningstidpunkt 3 september 2014 kl. 21:10; elektroniskt svar 22:41) gav resultatet **NEG** (utan analyskommentar) på samtliga analyserade komponenter.

Enligt ordinarie rutiner skickades det sistnämnda provet inte vidare för verifiering eftersom det var negativt avseende samtliga screenade droger. Negativa drogtester i urin verifieras i normalfall ej såvida inte beställande klinik uttryckligen begär en verifiering oberoende av screeningresultat.

Analyskvaliteten av drogscreeningen var säkerställd med föreskrivna analyskontroller enligt vanliga rutiner, även den aktuella dagen 3 september 2014. Metoderna och våra kringrutiner ingår i vår ackrediterade verksamhet enligt EN 17025.

Det ska vidare nämnas att urinen vid första provtagningstidpunkten kl. 11.40 var mer koncentrerad (U-kreatinin 29,0 mmol/L) jämfört med prov taget kl. 21.10 (U-kreatinin 8,7 mmol/L). Detta betyder att även eventuella läkemedelsmetaboliter kan antas ha varit mer ”uppkoncentrerade”, vilket innebär att risken för eventuell korsreaktivitet i screeningtesten ökar, eller att substanskoncentrationen lättare kan överstiga så kallat gränsvärde eller ”cut-off” för positivt svar.

Laboratoriet har alltså följt de etablerade interna rutinerna. Med tanke på den aktuella händelsen menar vi att det ändå kan finnas skäl att påpeka ännu tydligare i standardanalyskommentaren att positiva screeningsvar måste anses vara preliminära till dess att de är verifierade eftersom det finns risk för falsk-positiva testresultat.

Vi har därför omarbetat kommentartexten som rutinmässigt används vid positiva provsvar i samband med drogscreening av urin för att ytterligare uppmärksamma svarsmottagaren på att positiva screeninganalyssvar är preliminära.

Analyskommentaren är sedan den 7 november **”Positivt vid screening. Observera att screeningresultat kan vara falskt-positivt och skall betraktas som preliminärt tills det verifierats med en mer specifik metod. Provet skickas för verifiering till Laboratoriemedicin NUS. Avvakta verifieringssvaret från NUS”.**

Anwar Osman och landstingsstyrelsen för respektive landsting kommenterade remissvaren.

Anwar Osman tillade bl.a. följande: Det fanns inte någon reell möjlighet för Sture Bergwall att lämna avdelningen då utgångarna var låsta och endast kunde öppnas av personalen. Han kontaktade Kemi Laboratoriemedicin vid Norrlands universitetssjukhus angående verifieringsanalysen av Sture Bergwalls prov och bad dem påskynda den. Laboratoriemedicin var tillmötesgående och tidigarelade analysen. Han fick svar på den strax efter sin begäran vilket resulterade i att Sture Bergwall kunde lämna den psykiatriska kliniken. Genom att tidigarelägga verifieringsanalysen upphörde frihetsberövandet betydligt tidigare än vad som annars hade blivit fallet.

Jämtlands läns landsting ombildades den 1 januari 2015 till Region Jämtland Härjedalen. Landstinget anförde bl.a. följande i ett kompletterande yttrande: Laboratoriet blev kontaktat av en advokat som bad om att verifieringsanalysen skulle tidigareläggas, vilket laboratoriet gjorde. Provet analyserades samma dag som begäran hade framförts. Det är mycket osannolikt att laboratoriet skulle neka en beställare att få sitt prov omprioriterat. Laboratoriet får dagligen sådana framställningar och tillmötesgår dem i det närmaste alltid.

I ett beslut den 30 juni 2016 anförde *JO Holgersson* följande:

Rättslig reglering

I regeringsformens andra kapitel anges de grundläggande mänskliga fri- och rättigheterna. En grundläggande frihet är rörelsefriheten. Skyddet för den kommer till uttryck i 2 kap. 8 § regeringsformen, RF, som slår fast att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot frihetsberövanden. Rörelsefriheten får endast begränsas genom lag (2 kap. 20 § RF).

Inom hälso- och sjukvården är utgångspunkten att vården är frivillig och ska genomföras i samråd med den som är i behov av vård. I hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, framgår bl.a. att hälso- och sjukvården ska bedrivas så att den uppfyller kraven på en god vård (2 a §). Det innebär t.ex. att vården särskilt ska bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet. Vården ska ha en medmänsklig och förstående inriktning och genomföras i samråd med patienten. Eftersom vården är helt frivillig kan en patient motsätta sig att en viss vårdåtgärd vidtas (prop. 1984/85:181 s. 96).

Den 1 januari 2015 trädde patientlagen (2014:821) i kraft. Lagen innehåller bestämmelser som syftar till att stärka och tydliggöra patientens ställning samt främja patientens integritet, självbestämmande och delaktighet (1 kap. 1 §). I 4 kap. 2 § patientlagen slås det fast att hälso- och sjukvård inte får ges utan patientens samtycke om inte annat följer av lag.

I lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, finns bestämmelser som gör det möjligt att tvångsvårda personer som har begått brott och som lider av

en allvarlig psykisk störning. Med stöd av LRV kan en patient hållas intagen på en sjukvårdsinrättning för vård dygnet runt som är förenad med frihetsberövande och annat tvång.

Det följer av 3 § LRV att vård som ges när en patient är intagen vid en sjukvårdsinrättning kallas sluten vård och annan vård kallas öppen vård. Tvångsåtgärder får inte förekomma inom ramen för den öppna rättspsykiatriska vården.

När det gäller möjligheten att besluta om återintagning för sluten rättspsykiatrisk vård regleras förutsättningarna för det, såvitt här är aktuellt, i 3 b § LRV. Enligt bestämmelsen får en patient åter ges sluten rättspsykiatrisk vård om det på grund av risken för återfall i allvarlig brottslighet är påkallat att patienten är intagen på en sjukvårdsinrättning, eller patientens tillstånd har förändrats på ett sådant sätt att patienten inte längre kan vårdas utanför sjukvårdsinrättningen. Ett beslut om återintagning till sluten vård fattas av förvaltningsrätten efter en anmälan av chefsöverläkaren (16 a § LRV). Förvaltningsrättens beslut kan överklagas till kammarrätten. En chefsöverläkare kan fatta ett beslut om återintagning omedelbart om förutsättningarna är sådana att rättens beslut inte kan avvaktas med hänsyn till risken för patientens eller annans hälsa eller personliga säkerhet. Chefsöverläkaren ska inom fyra dagar från beslutet lämna in en anmälan till förvaltningsrätten (3 d § LRV). Chefsöverläkarens interimistiska beslut kan överklagas till förvaltningsrätten (18 § LRV).

I förarbetena till regleringen har det uttalats att det inte är givet att en patient som inte har rättat sig efter de villkor som har ställts upp för den öppna vården ska återintas för sluten vård, även om det ligger nära till hands att anse att vården då inte längre kan ges utanför sjukvårdsinrättningen (prop. 2007/08:70 s. 116 f.). En bedömning av om återintagning är nödvändigt måste göras utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. I förarbetena betonas det att en återintagning inte får ske enbart som en sanktion för att ett villkor inte har iakttagits.

Region Jämtland Härjedalen har redogjort för den tillämpliga regleringen i frågan om vilket landsting och vilken chefsöverläkare som hade det formella ansvaret för Sture Bergwalls vård.

Händelseförlopp

Genom utredningen i ärendet har följande kommit fram:

Den 3 september 2014 kl. 11.40 lämnade Sture Bergwall ett urinprov som vid kontroll, s.k. screening, visade positivt när det gällde amfetamin. Enligt sjuksköterskan som övervakade provet ”märktes inget speciellt på Bergwall”. Provsvaret skickades för verifiering. Chefsöverläkaren Sverker Svensson tog kontakt med Säters sjukhus med anledning av det positiva resultatet. Den sjuksköterska som mottog informationen vidareförmedlade den till en överläkare som bedömde att de skulle avvakta till nästa dag med att vidta eventuella åtgärder.

I en journalanteckning signerad av Sverker Svensson den 4 september 2014 anges följande om vad som hände på kvällen den 3 september:

> Vid 18-tiden ringer jag upp avd 32 och får till min förvåning veta att den enl Sundström [*sjuksköterska vid Säters sjukhus, JO:s anm.*] ansvarige

> överläkaren där sagt att saken skulle bero till morgondagen. Jag fann detta så anmärkningsvärt att jag bad bakjour i Säter ringa upp mig i hemmet och ge en förklaring. Jag var beredd att själv utföra en handräckning samt anmäla ställningstagandet att inte agera till IVO och Socialstyrelsen. Emellertid ringde dr Vladislav Ruchkin chöl vid Säters sjukhus upp mig inom kort kring 19. Dr Ruchkin fattade följande beslut: Att ge Bergwall möjlighet att på frivillig väg komma för inskrivning vid avd 3b och att kvarstanna där i väntan på att svar på verifikation har kommit från Umeå avseende förekomst av droger i urin eller ej. Hade Bergwall ej kommit för inskrivning före 22.00 skulle Ruchkin ombesörja handräckning.

Sture Bergwall kom tillbaka till kliniken kl. 21 den 3 september. Han informerades om att han kunde välja mellan att antingen stanna kvar frivilligt för observation till dess att verifieringsprovet hade kommit eller att man annars skulle ta ställning till att konvertera den öppna vården till sluten rättspsykiatrisk vård.

I journalanteckningen från inskrivningen den 3 september, signerad av en vikarierande underläkare, anges följande:

> Under samtalet uppger pat att han är oerhört kränkt. En del av samtalet pratar han även med sin advokat och rådgör hur han skall tackla detta. Nämner att detta är en form av frihetsberövning då det absolut inte är på frivillig basis.
>
> [---]
>
> Går med på att kvarstanna till dess att verifieringssvaret anländ. Även lämnat två urinstickor på avd vilka båda var negativa på samtliga droger. Ytterligare bedömning samt planering får ske under morgondagen.

Sture Bergwall skrevs in på avdelningen för observation. Dagen därpå skickade chefsöverläkaren Vladislav Ruchkin en underrättelse till Förvaltningsrätten i Falun och beskrev det som hade hänt. Vladislav Ruchkin skrev att han avvaktade med ansökan om slutenvård då patienten frivilligt medverkade till vården.

I anteckningen från den 4 september som jag tidigare citerat noterade Sverker Svensson även följande:

> Dr Ruchkin är tydlig i sin kommunikation och har klargjort att i händelse av att Bergwall önskar lämna avd och inte går att komma överens med dr Ruchkin ska underrättas och i så fall då göra en ansökan om övergång i sluten vårdform. I vart fall ska inte Bergwall släppas ut från avdelningen förrän en negativ verifikation kommit och detta kommunicerats med Ruchkin.
>
> [---]
>
> Vidare ifrågasätter han [*Bergwall, JO:s anm.*] varför han inte får gå nu när vi ju har ett negativt värde men det positiva ska ju visas vid gaskromatografi vara positivt eller negativt innan så kan ske […].
>
> Bergwall efterfrågar vidare om vi kan påskynda processen men svaret blir nej, det skulle ju innebära att jag bad kemlab i Umeå köra Bergwalls prov före andras prov men det är ju fullt möjligt att i regionen andra personer finns i samma sits dvs. väntandes på ett viktigt beslut efter resultat av verifikation, det kan handla om körkortsärenden eller utevistelse vid rättspsykiatrisk vård eller andra i princip lika viktiga eller viktigare ställningstaganden än i Bergwalls fall. Det vore alltså oetiskt och inte korrekt, att påskynda Bergwalls utredning före någon annan pats.

Under rubriken ”Bedömning” i journalanteckningen anges följande:

> Pat är noggrant informerad om att vi nu avvaktar resultat av verifikation där vi inte kommer att påskynda processen utan det får ta den tid det tar

som i vilket annat fall som helst. Bergwall får inte lämna avd och har ingen utevistelse ens med personal då han ju fortf betraktas som varandes positiv på amfetamin och även om han sedermera under vårdtiden blir negativ har han ju om han var positiv i det första fallet brutit mot villkoren i den öppna rättspsykiatriska vården något som sannolikt skulle leda till en övergång i slutenvårdform.

Den 10 september 2014 hade screeningtestet analyserats och det visade negativt resultat avseende amfetamin och andra droger. Efter samråd med Säters sjukhus fick Sture Bergwall lämna avdelningen.

Bedömning

Landstingens hantering av den uppkomna situationen väcker frågor, bl.a. när det gäller hur man bör se på och agera utifrån ett positivt resultat som visats vid ett snabbtest. Vidare finns det anledning att granska om Sture Bergwalls rörelsefrihet inskränktes i samband med inläggningen och vistelsen vid den psykiatriska kliniken.

Hur bör man se på och agera utifrån ett positivt resultat vid screening?

Det framgår av utredningen att det urinprov som Sture Bergwall lämnade den 3 september, och som visade positivt resultat avseende amfetamin, hade analyserats genom s.k. screening. På grund av det positiva testresultatet uppstod misstanke om att han hade använt droger i strid med de villkor som hade ställts upp för den öppna rättspsykiatriska vården.

Landstinget Dalarna har i remissvaret anfört att man behöver reagera omedelbart om ett resultat av drogscreening vid urinprovstagning visar sig vara positivt på droger. Det är en rutin inom rättspsykiatrin att en patient kommer in på avdelningen för observation och planering under tiden som ett drogtest verifieras.

Även Region Jämtland Härjedalen har uppgett att det fanns all anledning att överväga åtgärder trots att det var frågan om ett resultat av ett screeningtest. Detta gäller enligt landstinget särskilt i ett fall när vården har varit förenad med särskild utskrivningsprövning där allmänintresset gör sig gällande.

Av yttrandet från Laboratoriemedicin framgår att man efter den aktuella händelsen omarbetade den kommentarstext som följer med ett positivt provsvar vid screening. Numera anges att det positiva resultatet kan vara falskt-positivt och ska betraktas som preliminärt tills det har verifierats med en mer specifik metod.

Av intresse i sammanhanget är även hur Rättsmedicinalverket och Socialstyrelsen ser på screeningtester.

Rättsmedicinalverket utför bl.a. kvalificerade analyser och bedömningar inom rättspsykiatri och rättskemi. På Rättsmedicinalverkets webbplats (www.rmv.se) finns bl.a. följande information om narkotikaanalys: Screening ger ett första preliminärt besked om en substans finns i provet eller inte. Vid screeningen sker en utsortering där positiva prover sållas ut, dvs. prover som ger preliminärt utslag för olika grupper av narkotika/narkotikaklassade läkemedel. Positiva screeningresultat måste alltid verifieras (bekräftas).

Socialstyrelsen utfärdade 2015 nationella riktlinjer för vård och stöd vid missbruk och beroende. Riktlinjerna har funnits i en preliminär version sedan mars 2014. Enligt Socialstyrelsens rekommendation bör hälso- och sjukvården och socialtjänsten använda urinprov för att upptäcka pågående eller nyligt intag av narkotika. När det gäller valet av testmetod anför Socialstyrelsen att patientnära drogtester (snabbtester) som ger ett omgående provsvar är mer osäkra än analyser från ett laboratorium och att sådana tester därför inte är tillräckligt tillförlitliga för att ligga till grund för beslut om åtgärder vid exempelvis kontraktsvård, tvångsvård eller i körkorts- eller vapenlicenssammanhang (Socialstyrelsens riktlinjer s. 34 f.).

Jag delar den uppfattning som Socialstyrelsen och Rättsmedicinalverket har gett uttryck för, nämligen att ett resultat som visas vid ett snabbtest, screening, bör användas med försiktighet eftersom testresultatet inte är tillräckligt tillförlitligt. Jag instämmer även i Socialstyrelsens bedömning att eftersom ett positivt testresultat kan visa sig vara felaktigt bör ingripande beslut gentemot en patient inte grundas enbart på ett sådant resultat.

Av de handlingar som jag har tillgång till framgår det bl.a. följande: Sture Bergwall dömdes 1991 för bl.a. grovt rån och grov stöld och lämnades över till sluten rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning. Han vårdades vid Rättspsykiatriska kliniken, Säters sjukhus. Sture Bergwall dömdes senare vid sex tillfällen för mord begångna före 1991. Domarna ändrades efter resningsförfaranden och han blev frikänd från samtliga mordåtal. Från januari 2014 beviljades Sture Bergwall friförmåner och i mars samma år övergick den slutna rättspsykiatriska vården till öppen rättspsykiatrisk vård. Sture Bergwall hade lämnat regelbundna drogtester under nästan nio månader och endast vid det nu aktuella tillfället visade ett prov ett positivt resultat. Vid provtagningen mitt på dagen den 3 september fanns det inga yttre tecken på att Sture Bergwall var påverkad av droger.

Trots den osäkerhet som är förenad med ett snabbtest som ännu inte har verifierats har jag förståelse för att ett positivt testresultat leder till någon form av agerande från sjukvårdens sida. Hur man ska agera måste dock avgöras utifrån samtliga omständigheter och åtgärderna ska stå i proportion till hur allvarlig situationen är.

Jag har ingen invändning mot att Sture Bergwall blev tillbakakallad till kliniken för ny provtagning efter att han hade lämnat det urinprov som efter snabbtestet visade positivt. I det läget var det självfallet naturligt med fler drogtester. Det kan här noteras att en överläkare i Säter uppenbarligen ansåg att det inte var påkallat med ytterligare provtagning samma dag, utan han ville avvakta till dagen därpå med att vidta åtgärder. På kvällen den 3 september lämnade Sture Bergwall ytterligare i vart fall ett urinprov som var negativt. Detta borde rimligen ha medfört att det positiva testresultatet värderades med än större försiktighet än som var motiverat redan i utgångsläget. Såvitt framgår av dokumentationen ledde dock inte det negativa provresultatet till några diskussioner i saken. Det saknas vidare helt resonemang i patientjournalerna när det gäller frågan om andra mindre ingripande åtgärder kunde vidtas i stället för att Sture Bergwall skulle stanna kvar på avdelningen, dvs. inom sluten vård, i avvaktan på verifieringen av screeningresultatet. Landstinget Dalarna har i remissvaret

kort uppgett att det i efterhand kan konstateras att kontrollen hade kunnat ske även i öppna former, alternativt att ansökan om konvertering av vården hade kunnat göras.

De två berörda chefsöverläkarna har enligt min mening haft en felaktig utgångspunkt, att det var en självklarhet att Sture Bergwall skulle vara föremål för sluten vård tills drogtestet hade verifierats. I stället borde man ha tillämpat en försiktighetsprincip och noga övervägt om andra mindre ingripande åtgärder, som tätare urinprovstagningar och kontakter med Sture Bergwall, kunde vara tillräckligt i den situation som uppstått.

Vladislav Ruchkin, som hade det formella ansvaret, ska alltså kritiseras för att ha brustit genom att inte ha gjort en mer grundlig bedömning och analys före ställningstagandet att Sture Bergwall behövde sluten vård. Sverker Svensson var visserligen inte formellt ansvarig för Sture Bergwalls vård. Han ska dock kritiseras för att på ett mycket aktivt sätt ha bidragit till att Vladislav Ruchkin inte övervägde andra alternativ än vård i sluten form.

Begäran om förtur av verifieringen av snabbtestet

Det framgår av utredningen att Sture Bergwall den 4 september frågade Sverker Svensson om verifieringen av testresultatet kunde påskyndas, och att Sverker Svensson sade nej till att framföra en sådan begäran om förtur till Laboratoriemedicin. Sverker Svensson ansåg att det i förhållande till andra personer som kunde vara i samma sits skulle vara oetiskt att påskynda analysen av Sture Bergwalls prov.

Jag bedömer det som osannolikt att det fanns många andra personer som vid den här tidpunkten befann sig i samma situation som Sture Bergwall. För Sture Bergwall var resultatet av analysen avgörande för om han skulle behöva vara kvar inom den slutna vården eller inte. Mot den bakgrunden ser jag det som närmast självklart att sjukvården borde ha begärt förtur hos Laboratoriemedicin och att det dessutom borde ha skett på eget initiativ. Inte ens när Sture Bergwall tog upp saken agerade Sverker Svensson, utan han ansåg att ”det får ta den tid det tar som i vilket annat fall som helst”.

Region Jämtland Härjedalen har i sitt kompletterande yttrande uppgett att laboratoriet i princip alltid tillmötesgår en begäran om förtur. När Sture Bergwalls ombud Anwar Osman tog kontakt med laboratoriet och bad om att verifieringsprocessen skulle påskyndas gjorde laboratoriet det. Provet analyserades redan samma dag som hans begäran hade framförts. Då analysresultatet visade sig vara negativt kunde Sture Bergwall lämna kliniken omedelbart. Allt talar för att Sture Bergwall hade kunnat lämna avdelningen betydligt tidigare om en framställning om förtur hade gjorts i samband med att provet skickades för verifiering. Sverker Svensson ska kritiseras för att han inte begärde förtur av analysen.

Inläggningen vid den psykiatriska kliniken och frågan om utevistelse

Sture Bergwall lades in på den psykiatriska kliniken den 3 september och stannade där i sju dygn. Under den tiden vistades han inte utomhus vid något tillfälle. Anwar Osman har gjort gällande att Sture Bergwall utsattes för en form av frihetsberövande eftersom han inte stannade kvar på kliniken av fri vilja.

Landstinget Dalarna har uppgett att uppgifterna går isär när det gäller frågan om Sture Bergwall medverkade frivilligt till vården eller inte. Ansvarig vårdpersonal uppfattade att han samtyckte till vården, dvs. till frivillig vård enligt HSL, och att chefsöverläkaren därför inte ansökte om återintagning till rättspsykiatrisk slutenvård. Landstinget har även anfört att det inte är konstigt om Sture Bergwall uppfattade vården som tvångsvård, eftersom han var informerad om att en ansökan om konvertering till sluten rättspsykiatrisk vård sannolikt skulle göras om han lämnade sjukvårdsinrättningen.

Region Jämtland Härjedalen har i remissvaret uppgett att det var frågan om frivillig medverkan från Sture Bergwalls sida.

Som har redovisats ovan är utgångspunkten att hälso- och sjukvård är frivillig och att patienten har rätt att själv ta ställning till olika behandlingsalternativ och till om han eller hon ska vårdas inneliggande på en klinik (sluten vård). Ett undantag från kravet på att vårdinsatser ska ges med stöd av samtycke från patienten är vård som ges enligt LRV. För att rättspsykiatrisk vård ska kunna komma i fråga krävs i princip ett beslut av domstol. Vård enligt LRV kan ges i öppen eller sluten form. Åtgärder som innebär någon form av tvång gentemot patienten kan endast vidtas om patienten är intagen för sluten rättspsykiatrisk vård. Sådana åtgärder kan t.ex. vara att hindra patienten från att lämna sjukvårdsinrättningen och att ge patienten medicin mot hans eller hennes vilja.

En patient som ges öppen rättspsykiatrisk vård kan själv begära att få läggas in på en avdelning och vårdas inom slutenvården. I en sådan situation sker all vård i samråd med patienten med stöd av HSL. Några tvångsåtgärder kan inte vidtas under frivillig slutenvård. Om det skulle uppkomma ett behov av tvångsåtgärder måste ett beslut fattas om att överföra patienten till sluten rättspsykiatrisk vård innan någon sådan åtgärd kan vidtas. Det är inte möjligt att med stöd av en patients samtycke vidta någon tvångsåtgärd, utan de lagliga förutsättningarna för åtgärden måste vara uppfyllda.

För att ett samtycke ska kunna ligga till grund för en vårdåtgärd krävs att frivilligheten är reell, dvs. att patientens medgivande grundas på ”verklig” frivillighet. En vårdåtgärd får inte genomföras efter hot om någon sanktion eller andra former av påtryckningar. Inför patientens ställningstagande måste han eller hon vidare ha fått information om vilka behandlingsalternativ som finns (se prop. 2013/14:106 s. 57). Först då kan en patient lämna ett informerat samtycke. Samma resonemang kan föras vad beträffar frågan om intagning för sluten vård. I en situation som den aktuella, där Sture Bergwall har befunnit sig i ett uppenbart beroendeförhållande till läkarna, måste det ställas höga krav när det gäller att försäkra sig om att frivillighet föreligger.

Sjukvårdspersonalen har självfallet både en rätt och en skyldighet att lämna information om att återintagning till sluten rättspsykiatrisk vård kan komma att

aktualiseras. Jag vill särskilt anmärka att det alltid finns en risk för att den informationen i sig uppfattas som en form av påtryckning. Det är därför viktigt att informationen är saklig, tydlig och fullständig så att patienten kan fatta ett välgrundat beslut.

Sture Bergwall borde ha upplysts om följande: Om det skulle bli aktuellt med återintagning till sluten rättspsykiatrisk vård kunde det antingen bli frågan om 1) en anmälan till förvaltningsrätten eller, om man gjorde bedömningen att förvaltningsrättens beslut inte kunde avvaktas, 2) ett s.k. interimistiskt beslut av chefsöverläkaren, dvs. ett omedelbart beslut om återintagning. För det fall en anmälan till förvaltningsrätten bedömdes tillräcklig skulle Sture Bergwall ha kunnat lämna kliniken i avvaktan på rättens prövning. Ett interimistiskt beslut av chefsöverläkaren hade inneburit att Sture Bergwall hade varit tvungen att stanna kvar på kliniken till dess förvaltningsrätten hade prövat saken. Sture Bergwall hade kunnat överklaga både chefsöverläkarens interimistiska beslut och förvaltningsrättens beslut.

Såvitt framgår av utredningen uppfyllde inte innehållet i den information som Sture Bergwall fick de krav som jag har redogjort för. När jag läser journalanteckningarna får jag också intrycket att informationen har lämnats på ett sådant sätt att Sture Bergwall inte kan ha uppfattat att han hade något annat val än att stanna på kliniken. Under dessa förhållanden, där han med fog har uppfattat sig vara tvungen att gå med på läkarnas krav, saknas förutsättningar att tala om ett verkligt samtycke. Sture Bergwall framförde också tydligt sitt missnöje. I journalen har på flera ställen antecknats att Sture Bergwall ifrågasätter beslutet och att han känner sig kränkt. Det har vidare antecknats att han protesterar och uppger att det är fråga om ett frihetsberövande som absolut inte är frivilligt. Det måste ha stått klart för vårdpersonalen att det inte fanns något reellt samtycke till HSL-vård. Påståendet att Sture Bergwall frivilligt varit inlagd för vård är därför anmärkningsvärt.

Eftersom Sture Bergwall inte samtyckte till sluten vård borde sjukvården ha tagit ställning till om förutsättningarna för återintagning till sluten rättspsykiatrisk vård var uppfyllda och i sådant fall om det var tillräckligt att en anmälan gjordes till förvaltningsrätten eller om omständigheterna var sådana att rättens beslut inte kunde avvaktas, dvs. att ett interimistiskt beslut skulle fattas av chefsöverläkaren.

Genom sjukvårdens hantering av frågan betogs Sture Bergwall sin rätt att få saken prövad av domstol. Den tjänsteman som hade det formella ansvaret var Vladislav Ruchkin. Han hade dock inte någon personlig kontakt med Sture Bergwall, utan var beroende av den information som han fick från Sverker Svensson. Båda chefsöverläkarna förtjänar allvarlig kritik för hanteringen i denna del.

Jag vill också uppehålla mig vid följande: Kort tid efter inläggningen beslutades det att Sture Bergwall inte skulle få ha någon form av utevistelse i avvaktan på verifieringen av testresultatet. Detta är givetvis oförenligt med ståndpunkten att det rörde sig om frivillig vård. Eftersom Sture Bergwall inte var intagen för sluten rättspsykiatrisk vård fanns det inget stöd för att hindra honom

från att lämna kliniken. Med utgångspunkt från dokumentationen var det Sverker Svensson som fattade beslutet om att inte tillåta utevistelse. Han förtjänar kritik för detta.

Avslutande synpunkter

Personer som vårdas med stöd av LRV befinner sig i en utsatt situation och de har inte alltid möjlighet att tillvarata sina egna intressen. För att patienternas rättssäkerhet och grundläggande fri- och rättigheter ska garanteras måste de som ansvarar för vården ha god kunskap om det regelverk som vården omfattas av. Det är viktigt att sjukvårdens beslut som rör patienterna är noggrant genomtänkta även utifrån dessa aspekter. En särskilt viktig fråga i dessa sammanhang är gränsen mellan frivillighet och tvång. Om inte frågan om samtycke hanteras med respekt för patientens integritet och självbestämmanderätt riskerar man att kränka patientens grundlagsskyddade rättigheter.

Det kan konstateras att de två chefsöverläkarnas hantering har brustit i flera avseenden och att hanteringen har inneburit ett ingrepp i Sture Bergwalls rörelsefrihet som inte har haft stöd i lag. Jag ser mycket allvarligt på detta.

Ärendet avslutas.

Beslut i två fall som rör att sjukhus har underlåtit att fatta beslut enligt 24 § LVM om att hindra en patient som tvångsvårdades enligt LVM från att lämna sjukhuset

Sunderby sjukhus, Norrbottens läns landsting (I)

(Dnr 5720-2014)

Beslutet i korthet: Tvångsvård enligt LVM anses påbörjad när missbrukaren på grund av ett beslut om omedelbart omhändertagande eller tvångsvård har inställt sig vid bl.a. ett sjukhus (20 § LVM). Det innebär att tvångsvården påbörjas direkt när missbrukaren kommer till sjukhuset, och det saknar betydelse om missbrukaren skrivs in eller inte. Verksamhetschefen för den sjukhusenhet där missbrukaren vistas har en skyldighet att besluta att en missbrukare som önskar lämna sjukhuset hindras från det under den tid som behövs för att säkerställa att missbrukaren kan föras till ett LVM-hem (24 § LVM).

Sunderby sjukhus tillät vid två tillfällen att en missbrukare som skulle vårdas med stöd av LVM lämnade sjukhuset. Missbrukaren var inskriven vid sjukhuset vid det andra tillfället, men inte vid det första. Sjukhuset får när det gäller båda tillfällena kritik för att ha underlåtit att fatta beslut om att hindra missbrukaren från att lämna sjukhuset.

Vid kontakt med en biträdande institutionschef vid ett LVM-hem fick socialtjänsten information som felaktigt gav intryck av att tvångsvården inte hade påbörjats i rätt tid eftersom missbrukaren inte hade skrivits in vid sjukhuset och att LVM-hemmet därför inte kunde ta emot henne. Den biträdande

institutionschefen kan inte undgå kritik för att ha lämnat den bristfälliga informationen.

Anmälan

I en anmälan till JO, som senare kompletterades, klagade Anna-Greta Brodin, enhetschef vid socialförvaltningen i Kalix kommun, på vuxenpsykiatrin vid Sunderby sjukhus, Norrbottens läns landsting. Anna-Greta Brodin klagade också på Statens institutionsstyrelse (SiS).

Sunderby sjukhus

Anna-Greta Brodin uppgav bl.a. följande: Sjukhusets verksamhetschef har vid två tillfällen underlåtit att hindra M.S. från att lämna sjukhuset, trots att M.S. tvångsvårdades med stöd av lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM.

Den 12 juni 2014 beslutade förvaltningsrätten att M.S. skulle få tvångsvård med stöd av 4 § LVM. Socialnämnden begärde polishandräckning för att M.S. skulle föras till sjukhus för bedömning och därefter till det anvisade LVM-hemmet. Den 13 juli 2014 påträffades M.S. av polis och fördes till Sunderby sjukhus. En läkare beslutade att M.S. inte skulle skrivas in och hon lämnade sjukhuset.

Den 7 november 2014 beslutade socialnämndens ordförande med stöd av 13 § LVM att M.S. omedelbart skulle omhändertas. Genom polishandräckning fördes hon samma dag till Sunderby sjukhus. Avsikten var att hon, när den inledande vården vid sjukhuset hade avslutats, skulle föras till det LVM-hem som hade anvisats. Socialnämndens beslut om omedelbart omhändertagande faxades till sjukhuset. Den 10 november 2014 fick socialtjänsten veta att sjukhuset tänkte tillåta att M.S. lämnade sjukhuset eftersom hon vägrade att ta emot fortsatt abstinensvård. Anna-Greta Brodin kontaktade då verksamhetschefen vid vuxenpsykiatrin för att meddela att verksamhetschefen enligt 24 § LVM ska besluta att missbrukaren ska hindras från att lämna sjukhuset under den tid som behövs för att säkerställa att missbrukaren kan föras till ett LVM-hem. Verksamhetschefen uppgav att hon skulle vidarebefordra det till den aktuella avdelningen, men när meddelandet nådde den ansvarige läkaren hade M.S. redan tillåtits att lämna sjukhuset.

När anmälan kompletterades, den 24 november 2014, hade socialtjänsten ännu inte hittat M.S. Sjukhusets underlåtenhet att besluta om att hålla kvar M.S. ledde alltså till att M.S. inte fick den vård som domstol hade beslutat om.

Statens institutionsstyrelse

Anna-Greta Brodin anförde i huvudsak följande: I september 2014 tog socialtjänsten kontakt med institutionschefen vid SiS-hemmet Rebecka/Ekebylund för att fråga om LVM-vården för M.S. fortfarande kunde verkställas vid institutionen. Från socialtjänstens sida ansåg man att det beslut om tvångsvård som förvaltningsrätten hade fattat i juni 2014 verkställdes när M.S. en månad senare fördes till Sunderby sjukhus. Institutionschefen uppgav dock att beslutet

inte hade verkställts eftersom M.S. inte hade skrivits in vid sjukhuset, och att detta medförde att institutionen inte kunde ta emot M.S.

Utredning

JO begärde att SiS och Landstingsstyrelsen för Norrbottens läns landsting skulle yttra sig över det som Anna-Greta Brodin hade anfört.

Landstingsstyrelsen anförde bl.a. följande:

Sammanfattande redogörelse för handläggningen

Händelse 1

[– – –] Av journalanteckningar avseende aktuell händelse framkommer följande:

Patienten inkom den 13 juli 2014 med polis till jourmottagningen, psykiatrin, Sunderby sjukhus. Förvaltningsrätten hade den 12 juni 2014 beslutat att patienten skulle beredas tvångsvård med stöd av lagen om vård av missbrukare.

Den 13 juli 2014 utfördes somatiskt och psykiskt status av underläkare. En bedömning gjordes av underläkare att patienten inte var i behov av akut psykiatrisk tvångsvård och därefter gjordes bedömningen att det inte förelåg någon rätt att hålla kvar patienten. Samråd genomfördes mellan primärjour och bakjour. Patienten skrevs aldrig in. Socialtjänsten i Kalix kontaktades och informerades om ovanstående bedömning innan patienten släpptes ut.

Det saknas dokumentation i journalen om att kontakt tagits med behandlingshemmet eller att man försäkrat sig om att socialtjänsten kontaktat behandlingshemmet där patienten skulle placeras innan patienten släpptes ut.

Händelse 2

– – –

Av journalanteckningar avseende aktuell händelse framkommer följande.

Patienten inkom den 7 november 2014 med polistransport efter att Förvaltningsrätten beslutat att patienten skulle beredas tvångsvård med stöd av lagen om vård av missbrukare. Patienten fördes med polis till hälsocentral och efter läkarundersökning till den psykiatriska mottagningen.

Patienten bedömdes vid psykiatriska jourmottagningen, Sunderby sjukhus av AT-läkare och skrevs in för farmakologisk behandling med planerad förnyad bedömning dagen efter av överläkare. Den 8 november 2014 utfördes en förnyad bedömning av överläkare där det bland annat dokumenterats att patienten är på akut LVM, inte får skrivas ut och att psykiatrin har skyldighet att hålla patienten kvar.

Den 9 november 2014 flyttas patienten till psykiatrins tillnyktringsenhet eftersom patienten var påverkad av droger som intagits på avdelningen.

Den 10 november uttrycker patienten att denne inte vill stanna kvar på avdelningen utan vill skriva ut sig. Vid patientkonferens och telefonkontakt med läkare framkommer att patienten vårdas enligt hälso- och sjukvårdslagen och därför själv får bestämma om denne vill stanna eller skriva ut sig. Patienten får skriva ut sig.

Av utskrivningsanteckning upprättad av AT-läkare den 10 november 2014 framgår att då oklarheter funnits huruvida verksamhetschef tagit beslut om att kvarhålla patienten och patienten vill bli utskriven, lämnar patienten vårdavdelningen. Socialtjänst och polis söks för att informeras om att patienten blivit utskriven från avdelningen. Av dokumentationen i journalen framgår inte om kontakt nåtts.

Enhetschefen vid missbruks- och beroendeavdelningen informerade verksamhetschefen att patienten var på väg att skrivas ut. Detta hann dock inte förhindras innan patienten lämnade avdelningen.

Sammanfattande bedömning

När det gäller den första händelsen, den 13 juli 2014, borde en tydligare dialog ha förts med socialtjänsten och med behandlingshemmet där patienten skulle placeras efter den psykiatriska bedömningen.

Landstingsstyrelsen kan konstatera att patienten skulle ha hindrats från att lämna sjukhuset under den tid som behövdes för att säkerställa att patienten kunde föras över till ett LVM-hem. Eftersom det saknades riktlinjer och rutiner för handläggningen gjordes dock inte detta. Kunskaperna om lagstiftningen LVM, Lag 1988:870 om vård av missbrukare i vissa fall, var inte tillräckliga inom jourteamet.

När det gäller den andra händelsen, den 7 till 10 november 2014, kan landstingsstyrelsen konstatera att patienten inte skulle ha tillåtits att lämna avdelningen. Patienten skulle ha hindrats från att lämna sjukhuset under den tid som behövdes för att säkerställa att patienten kunde föras över till ett LVM-hem. Eftersom det saknades riktlinjer och rutiner för handläggningen gjordes inte detta.

Kunskaperna om lagstiftningen LVM, Lag 1988:870 om vård av missbrukare i vissa fall, var inte tillräckliga inom jourteamet.

Handlingsplan och planerade insatser

Landstingsstyrelsen konstaterar att vuxenpsykiatrin har gjort en grundlig genomgång och analys av de två händelserna och presenterat en handlingsplan till personalen med omfattande utbildnings- och fortbildningsinsatser för att komma till rätta med de brister som föreligger i verksamheten (se bifogad handlingsplan).

Av handlingsplanen framgår bland annat att regelbunden information ska ske till stafettläkare, AT-läkare, ST-läkare och ordinarie specialistläkare samt vårdpersonal. Regelbundna utbildningsinsatser avseende tvångslagstiftning ska genomföras.

En rutin för riktlinjer vid abstinensbehandling eller annan sjukhusvård för patienter som är dömda enligt LVM har tagits fram.

Information om aktuellt JO-ärende har kommunicerats och diskuterats i läkargruppen och på avdelningens arbetsplatsträff.

Information i syfte av lärande har även delgivits om ärendet till övriga verksamhetschefer psykiatrin i länet samt övriga verksamhetschefer inom närsjukvården Luleå/Boden.

SiS anförde bl.a. följande:

Institutionschefens yttrande

Institutionschefen vid Rebecka/Ekebylund har uppgett bl.a. följande. Rebecka/Ekebylund fick den 11 juni 2014 information av placeringsenheten vid SiS huvudkontor att M.S. skulle beredas plats på Rebecka/Ekebylund. Den 12 juni 2014 kom ett domsbevis in från förvaltningsrätten av vilket framgick att M.S. hade beretts vård med stöd av LVM. Vid denna tidpunkt fanns det ingen kontakt mellan socialtjänsten och Rebecka/Ekebylund. M.S. var vid detta datum inte omhändertagen. Socialtjänsten kontaktade sedan Rebecka/Ekebylund den 5 september 2014 med frågor kring verkställigheten. Socialtjänsten ansåg att LVM-vården inletts när klienten togs till sjukhus den 13 juli 2014. Diskussion om tolkningen av lagstiftningen och när verkställigheten ansågs påbörjad uppstod. Det fanns en oro från

Rebecka/Ekebylunds sida att omhänderta M.S. utan giltigt lagrum. Biträdande institutionschef rekommenderade då socialtjänsten att ta ett omedelbart omhändertagande för att på så sätt säkerställa att M.S. fick vård. Innan den 5 september 2014 hade Rebecka/Ekebylund ingen information som sade att vården var inledd. Enligt SiS riktlinjer ska, då vården inletts på sjukhus, ansvarig sjuksköterska eller beredskapshavande institutionschef på LVM-hemmet omgående ta kontakt med aktuell vårdgivare och informera om den skyldighet vårdgivaren har att kvarhålla en patient i avvaktan på transport till LVM-institutionen. Denna rutin kunde inte genomföras då det saknades kunskap om att klienten befann sig på sjukhus vid den aktuella tidpunkten.

– – –

Bedömning

Det saknas anledning att ifrågasätta att kontakt har skett mellan Rebecka/Ekebylund och socialtjänsten den 5 september 2014. Däremot är det svårt att utreda vad som framkommit och hur frågeställningarna lät vid tillfället, då dokumentation saknas. En så pass viktig fråga som att socialtjänsten ringer och undrar när vårdtiden kan anses påbörjad för M.S. borde ha dokumenterats. Med beaktande av vad som framgår av anmälan delar SiS bedömningen att LVM-vården påbörjades när M.S. fördes till sjukhus den 13 juli 2014.

Av 24 § LVM framgår att verksamhetschefen genast ska underrätta socialnämnden eller SiS, om missbrukaren önskar lämna eller redan har lämnat sjukhuset. Vidare ska verksamhetschefen besluta att missbrukaren ska hindras att lämna sjukhuset under den tid som behövs för att säkerställa transport till ett LVM-hem. Sjukhuset kontaktade inte SiS, vare sig i juli eller i november 2014. Trots att verksamhetschefen hade en skyldighet att hindra M.S. att lämna sjukhuset under den tid som behövdes för att säkerställa att hon kunde föras över till LVM-hemmet tilläts hon att lämna sjukhuset. Detta har inneburit att vården enligt 4 § LVM för M.S. avbröts.

Tf. socialchefen Anna-Lena Andersson yttrade sig över SiS remissvar. Hon anförde bl.a. följande: Enligt socialtjänstens dokumentation kontaktade jourhavande handläggare SiS den 13 juli 2014 för att undersöka möjligheten till tillfällig placering i väntan på transport till anvisat LVM-hem. Den placeringsansvarige vid SiS uppgav att det inte fanns någon sådan möjlighet.

I ett beslut den 19 januari 2016 anförde *JO Wiklund* följande:

Bedömning

Handläggningen vid Sunderby sjukhus

Bakgrund

I juni 2014 beslutade förvaltningsrätten att M.S. skulle tvångsvårdas med stöd av LVM. Ungefär en månad senare fördes hon med polishandräckning till Sunderby sjukhus. Där beslutade en läkare samma dag att hon inte skulle skrivas in, och hon lämnade sjukhuset.

I november 2014 beslutade socialnämnden att omedelbart omhänderta M.S. med stöd av 13 § LVM. Senare samma dag fördes hon med polishandräckning på nytt till Sunderby sjukhus. Hon skrevs dock ut från sjukhuset några dagar senare på grund av att hon hade vägrat att ta emot abstinensvård.

Rättsliga utgångspunkter

När förvaltningsrätten har beslutat om tvångsvård enligt LVM ska socialnämnden se till att beslutet verkställs genom att missbrukaren får vård i ett LVM-hem eller (i vissa fall) på sjukhus (12 § LVM). Vården ska anses påbörjad när missbrukaren på grund av beslut om omedelbart omhändertagande eller tvångsvård har inställt sig vid eller förts till ett LVM-hem eller ett sjukhus (20 § LVM).

Det är SiS som beslutar om intagning i och utskrivning från ett LVM-hem (25 § LVM).

Vården ska inledas på sjukhus om förutsättningar för sjukhusvård är uppfyllda och det anses lämpligt med hänsyn till den planerade vården i övrigt. Verksamhetschefen för den sjukhusenhet där missbrukaren vistas ska se till att socialnämnden eller SiS genast underrättas om missbrukaren önskar lämna eller redan har lämnat sjukhuset. Verksamhetschefen ska besluta att missbrukaren ska hindras från att lämna sjukhuset under den tid som behövs för att säkerställa att missbrukaren kan föras över till ett LVM-hem (24 § LVM). När verksamhetschefen är skyldig att hålla kvar missbrukaren har han eller hon möjlighet att begära biträde av polismyndigheten för att föra missbrukaren till ett LVM-hem (45 § tredje punkten LVM).

Frågan om när verksamhetschefens skyldigheter enligt 24 § LVM inträder behandlades i förarbetena till bestämmelsen:

> Det kan enligt regeringens mening inte vara förenligt med intentionerna bakom bestämmelsen om underrättelseskyldighet att en patient fritt skall kunna lämna sjukhuset utan någon åtgärd från personalens sida, enbart av det skälet att patienten ännu inte har blivit föremål för ett formellt beslut om intagning i sjukhuset. Det är därför väsentligt att det i lagtexten tydligt framgår när förutsättningarna för verksamhetschefens underrättelseskyldighet och därmed kvarhållningsrätt[20] föreligger. LVM-utredningen har föreslagit att underrättelseskyldigheten skall inträda så snart vårdtagaren har *förts* till sjukhusenheten. Länsrätten i Stockholm har i sitt remissvar påpekat att det kan finnas situationer där vårdtagaren självmant inställer sig vid en sjukhusenhet, vilket inte fångas upp med begreppet förts. Länsrätten föreslår därför uttryckssätten *vistas* eller *finns*. Regeringen instämmer i den bedömningen, och föreslår lydelsen ”där vårdtagaren *vistas*”. (Prop. 2004/05:123 s. 37 f.)

Verksamhetschefens ansvar för att missbrukaren inte lämnar sjukhuset inträder alltså direkt när missbrukaren kommer till sjukhuset, och det saknar betydelse om missbrukaren skrivs in eller inte.

Sjukhusets handläggning stred mot 24 § LVM

Vården av M.S. påbörjades när hon kom till Sunderby sjukhus i juli 2014. Trots att hon inte skrevs in då vistades hon där i den mening som avses i 24 § LVM. När hon gav uttryck för att hon ville lämna sjukhuset var verksamhetschefen därför skyldig att besluta att hindra henne från det så att hon kunde föras över

[20] I samma lagstiftningsärende ändrades bestämmelsen även på så sätt att verksamhetschefen fick en kvarhållnings*skyldighet*.

till ett LVM-hem. Underlåtenheten att fatta ett sådant beslut stred mot regeln i 24 § tredje stycket LVM.

Eftersom vården hade påbörjats i juli gällde förvaltningsrättens beslut om tvångsvård fortfarande i november 2014. (Jag återkommer till den frågan nedan.) När M.S. under sjukhusvistelsen i november gav uttryck för att hon ville lämna sjukhuset hade verksamhetschefen därför en skyldighet att se till att hon hölls kvar där. Att M.S. skrevs ut från sjukhuset utan att det hade vidtagits några åtgärder för att säkerställa att hon kunde överföras till ett LVM-hem var inte förenligt med bestämmelsen i 24 § tredje stycket LVM.

Sunderby sjukhus förtjänar kritik för att vid två tillfällen ha underlåtit att fatta beslut om att hindra M.S. från att lämna sjukhuset.

Landstingsstyrelsen har angett att den bristfälliga handläggningen berodde på att kunskaperna om LVM inte var tillräckliga inom jourteamet. Jag noterar att Sunderby sjukhus har upprättat en handlingsplan för att komma till rätta med de bristerna.

Handläggningen vid SiS

I september 2014 kontaktade socialtjänsten SiS-institutionen Rebecka/Ekebylund för att få besked om hur tvångsvården för M.S. skulle genomföras. Anna-Greta Brodin har uppgett att institutionschefen meddelade att SiS-hemmet inte kunde ta emot M.S. eftersom förvaltningsrättens beslut om tvångsvård inte hade verkställts. Institutionschefen vid SiS-hemmet har anfört att det vid kontakten med socialtjänsten blev en diskussion om tolkningen av lagstiftningen och att ”det fanns en oro från [SiS-hemmet] att omhänderta M.S. utan giltigt lagrum”. Enligt institutionschefen rekommenderade den biträdande institutionschefen då socialtjänsten att besluta om att M.S. omedelbart skulle omhändertas för att säkerställa att hon fick den nödvändiga vården.

Det är inte helt klart vad som sades vid kontakten mellan den biträdande institutionschefen och socialtjänstens handläggare. Jag anser mig dock kunna utgå från att den biträdande institutionschefen uttryckte sig på ett sätt som gav socialtjänsten anledning att tro att SiS-hemmet inte skulle acceptera att skriva in M.S. där.

När förvaltningsrätten har beslutat om tvångsvård ska socialnämnden se till att beslutet verkställs genom att missbrukaren får vård i ett LVM-hem eller, i vissa fall, på sjukhus. Rättens beslut upphör att gälla om vården inte har påbörjats inom fyra veckor från den dag då beslutet vann laga kraft. Beslutet upphör också att gälla om, sedan vården har påbörjats, den tid som inte ska räknas som vårdtid enligt 21 §, uppgår till sammanlagt minst sex månader i följd (12 § LVM). Vården ska, som nämnts tidigare, anses påbörjad när missbrukaren på grund av beslut om omedelbart omhändertagande eller tvångsvård har inställt sig vid eller förts till ett LVM-hem eller ett sjukhus (20 § LVM). Den tid som en missbrukare olovligt vistas utanför ett LVM-hem anses inte som vårdtid (21 § LVM).

Som jag har konstaterat ovan påbörjades tvångsvården av M.S. när hon i juli 2014 fördes till Sunderby sjukhus. Några sådana omständigheter som enligt 12 § LVM kan medföra att beslutet om vård upphör att gälla var inte aktuella.

Förvaltningsrättens beslut om tvångsvård gällde därför fortfarande i september 2014, trots att någon egentlig vård då ännu inte hade kommit till stånd.

Den biträdande institutionschefen borde ha haft kunskap om att tvångsvården hade påbörjats när M.S. i juli 2014 fördes till sjukhuset. Under alla förhållanden borde hon ha gjort en noggrannare undersökning av hur reglerna skulle tillämpas i den situation som hade uppstått innan hon rekommenderade socialtjänsten att besluta om omedelbart omhändertagande. Att fatta ett sådant beslut var inte nödvändigt eftersom förvaltningsrättens beslut fortfarande gällde. Den biträdande institutionschefen kan därför inte undgå kritik för den bristfälliga information som lämnades till socialtjänsten.

Ärendet avslutas.

Västmanlands sjukhus, Landstinget Västmanland (II)

(Dnr 6667-2014)

Beslutet i korthet: Tvångsvård enligt LVM ska inledas på sjukhus om förutsättningar för sjukhusvård är uppfyllda och det anses lämpligt med hänsyn till den planerade vården i övrigt (24 § första stycket LVM). Verksamhetschefen för den sjukhusenhet där missbrukaren vistas ska se till att socialnämnden eller Statens institutionsstyrelse genast underrättas om missbrukaren önskar lämna eller redan har lämnat sjukhuset. Verksamhetschefen ska besluta att missbrukaren ska hindras från att lämna sjukhuset under den tid som behövs för att säkerställa att missbrukaren kan föras över till ett LVM-hem (24 § tredje stycket LVM).

En patient som vårdades med stöd av LVM avvek från Västmanlands sjukhus. Landstinget anförde att verksamhetschefen inte hade varit skyldig att hålla kvar patienten bl.a. eftersom patienten inte hade ”uttryckt vilja” att lämna sjukhuset. Enligt JO måste dock verksamhetschefens bedömning av patientens avsikter grundas på all tillgänglig information. I den aktuella situationen var omständigheterna sammantaget sådana att verksamhetschefens kvarhållandeskyldighet enligt 24 § LVM hade inträtt. JO är kritisk till att patienten inte hindrades från att lämna sjukhuset.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade M.L. på Västmanlands sjukhus, Landstinget Västmanland. Hon anförde i huvudsak följande:

Den 9 november 2014 var S.P. inlagd på sjukhusets medicinska akutvårdsavdelning, MAVA, för att han hade överdoserat narkotika. Socialnämnden beslutade att han omedelbart skulle omhändertas med stöd av 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM. Under eftermiddagen eller kvällen samma dag åkte handläggare från socialjouren till sjukhuset och informerade sjukhuset om beslutet. Socialtjänstens handläggare påtalade också att verksamhetschefen vid den sjukhusenhet där S.P. vårdades, i enlighet med 24 § LVM, ansvarade för att S.P. skulle hindras från att lämna sjukhuset. Trots

det tog sig S.P. ut från sjukhuset under natten eftersom det inte hade tillkallats någon vakt som kunde hindra honom.

På eftermiddagen den 10 november 2014 hittade anhöriga till S.P. honom, återigen narkotikapåverkad, och skjutsade honom till sjukhuset. Handläggare från socialjouren åkte på nytt till sjukhuset och informerade om nämndens beslut om omedelbart omhändertagande. Under förmiddagen den 11 november 2014 skulle S.P. gå till sjukhusets psykiatriska avdelning. Eftersom ingen vakt följde med honom rymde han igen.

Verksamhetschefen har inte uppfyllt sin skyldighet enligt 24 § LVM att besluta om att S.P. skulle hindras från att lämna sjukhuset.

Utredning

JO begärde att Landstingsstyrelsen, Landstinget Västmanland, skulle yttra sig över anmälan till JO.

Landstingsstyrelsens ordförande Denise Nordström och landstingsdirektören Monica Berglund anförde i ett yttrande bl.a. följande:

Landstingsstyrelsens sammanfattande bedömning

Skriftligt beslut om omedelbart omhändertagande av SP saknas i patientjournal. Av utredningen är inte visat att personal vid MAVA vid något tillfälle under den aktuella tidsperioden, dvs 9-11 november 2014, har tagit del av skriftligt beslut från Sociala nämndernas förvaltning, Västerås stad, om omedelbart omhändertagande av SP. Vid fråga till Åke Tenerz (Å.T.) huruvida sådant skriftligt beslut kan ha överlämnats till personal vid MAVA utan att det därmed framgår av patientjournalen att så har skett så har Å.T. uppgett att så inte kan vara fallet. Å.T. har angett att för det fall skriftligt beslut inges/överlämnas till MAVA så framgår det alltid av patientjournalen.

I efterhand, dvs. under nu företagen utredning, så har kopia av beslut om omedelbart omhändertagande inhämtats från Västerås stad som är daterat 141108 och ankomststämplat till Västerås stad med ”2014-11-10”. Det är, enligt landstingsstyrelsens uppfattning, oklart om – och för det fall så skulle påstås ha skett – i vilken utsträckning detta beslut har sänts/överlämnats till landstinget.

I denna del kan följande förtjäna att noteras. Såvitt bekant finns inte i lagstiftningen några direkta krav på att ett beslut om omedelbart omhändertagande ska vara skriftligt. JO har dock betonat att beslut om tvångsingripande mot en person är av mycket integritetskänslig natur och att det därför är av synnerlig vikt att sådana beslut omgärdas med tillfredsställande rättssäkerhetsgarantier (dnr 627/1994). En sådan garanti är att beslutet dokumenteras och skrivs under av beslutsfattaren. Enligt JO bör därför muntliga beslut användas med stor urskiljning och komma ifråga endast i sådana akuta fall när dokumentation och underskrift inte kan avvaktas.

Av utredningen framgår att olika anteckningar gjorts i patientjournalen av olika befattningshavare vid olika tidpunkter avseende bl.a. ”LVM”, ”LPT”, ”efterlysning”, ”behandlingshem” etc. Det går dock enligt landstingsstyrelsens uppfattning inte att utifrån dessa anteckningar komma fram till att det vid någon viss tidpunkt muntligen till någon befattningshavare vid MAVA har "transformerats" ett muntligt beslut fattat av någon befattningshavare vid Västerås stad om omedelbart omhändertagande av SP.

24 § LVM och 24 kap. 2 § brottsbalken

Vidare bör, även om ett skriftligt beslut om omedelbart omhändertagande av SP skulle ha förelegat, följande noteras. Först ska kommas ihåg att MAVA är en del av sjukhuset där enbart frivillig sluten vård sker. I detta fall har det – vilket i vart fall klarlagts i efterhand – varit fråga om vård efter beslut om omedelbart omhändertagande inom ramen för LVM-lagstiftningen. Huruvida detta var fullt ut klarlagt – dvs. om det förelåg beslut om omedelbart omhändertagande som var delgivet sjukvårdspersonal – vid de tidpunkter som anmälan avser är, enligt landstingsstyrelsens uppfattning, oklart. Vistelsen sker alltså i utrymmen utan murar, galler, stängsel eller särskild säkerhetsbevakning.

Av ovan nämnda förarbeten till ändringen i LVM fr.o.m. l juli 2005 så framgår att skyldigheten att vidta åtgärder för att hindra en patient att lämna sjukhuset i första hand bör innebära att patienten via motiverande samtal förmås kvarstanna på avdelningen. I det nu aktuella fallet synes det framgå av anteckningar i patientjournalen att det faktiska avvikandet från MAVA för SP:s del vid bägge tillfällena i stort sett har skett utan förvarning. Det verkar ha gått till så att SP vid två olika tidpunkter bestämt sig för att avvika från MAVA och därefter vid varje enskilt tillfälle på en gång verkställt sin vilja och genast lämnat MAVA. Något utrymme för metoden med motiverande samtal har i de uppkomna situationerna inte förelegat enligt landstingets bedömning. En kvarhållningsskyldighet enligt 24 § LVM torde inträda när patienten önskar lämna sjukhuset och föreligga under den korta period från det att patienten uttryckt vilja att lämna sjukhuset fram till dess att transporten till LVM-hemmet ankommer. Vid det första avvikandet finns enligt landstingsstyrelsens uppfattning anledning att sätta ifråga om SP överhuvudtaget har gett uttryck för en sådan viljeyttring då befintliga journalanteckningar synes ge vid handen att SP accepterar vård. Vid det andra tillfället när SP ankommer till sjukhuset kan det enligt landstingsstyrelsens bedömning diskuteras om sjukhusvård egentligen är det mest adekvata hanteringssättet. Ställningstagandet bör ses mot bakgrund av journalanteckningar avseende SP:s avsikt att avvika och socialtjänstens uppmaning att ordna vakt på grund av avvikande risk, varför det sannolikt hade varit en mer ändamålsenlig åtgärd att ordna en omedelbar transport till LVM-hem. I lagkommentaren påtalas bland annat att den enskildes önskemål om att avstå från vistelse på sjukhus alltid ska uppfyllas. Det kan möjligen till och med påstås, anser landstingsstyrelsen, att sjukvården vid det andra tillfället påförs ett för stort ansvar och att kvarhållningsskyldigheten eventuellt förelåg redan när SP ankom och att transport då borde ha ordnats direkt av socialtjänsten som dessutom var på plats.

Av anteckningarna i patientjournalen framgår inte att SP stört ordningen på MAVA. Om ordningsstörande beteende förekommer så föranleder det enligt rutinerna övervägande om en ordningsvakt ska tillkallas. Landstingsstyrelsen anser det vara ovisst och svårbedömt i vilken omfattning personal vid sjukvårdsinrättning hade haft möjlighet att ingripa medelst våldsanvändning för att hindra SP från att rymma från avdelningen. Det står klart av tidigare JO-avgöranden att ett visst mått av våld kan vara nödvändigt för att förhindra avvikande. Eventuellt kan ledning hämtas från riktlinjer som gäller för Statens Institutionsstyrelse. Det torde vara tillåtet att använda kroppsstyrka för att hålla kvar patient, att springa ikapp och att gripa tag i. Sparkar och slag är inte tillåtet och det är givetvis grundläggande att tillämpa proportionalitet. Det förtjänar att noteras att avvikandena synes ha skett utan att någon befattningshavare vid sjukhuset just då uppmärksammade detta. Sammanfattningsvis är det alltså landstingsstyrelsens uppfattning att det är oklart i vilken utsträckning våldsanvändning får ske utifrån regierna i 24 kap. 2 § brottsbalken beträffande personal vid sjukvårdsinrättning, eller för den skull ordningsvakt vid sådan inrättning, i en situation som den förevarande.

Förslag inför framtiden

Som anges ovan så har kontakt förevarit i det aktuella utredningsärendet med Socialtjänsten i Västerås stad och med Polisen i Västerås. Det har därvid inletts diskussion beträffande bland annat att klargöra ansvarsfördelning mellan polis/sjukvård/socialtjänst i olika avseenden samt om hur kommunicering av beslut ska ske. Strävan är att detta arbete ska leda till att gemensamma rutiner/riktlinjer kan fastställas och att ett utökat och förbättrat samråd kommer på plats. Ytterligare arbete kommer att vidtas för att utveckla gällande rutiner inom aktuellt område inom sjukvården och att fortlöpande utbilda sjukvårdspersonal vad gäller om dessa rutiner.

Landstingsstyrelsens yttrande innehöll även bl.a. utdrag ur S.P:s patientjournal. Delar av utdragen redovisas nedan i avsnittet Bedömning.

M.L. fick tillfälle att yttra sig över remissvaret.

JO begärde in journalanteckningar från Sociala nämndernas förvaltning i Västerås kommun. Där framgick bl.a. följande:

Beslutet om omedelbart omhändertagande fattades den 8 november 2014. Den 9 november meddelade polisen socialtjänsten att S.P. befann sig på sjukhuset. Det var dock oklart om polisen hade fört honom dit eller om han hade tagit sig dit själv. Samma dag åkte socialjouren till sjukhuset för att delge S.P. beslutet om omhändertagande. Natten mellan den 9 och 10 november avvek S.P. från sjukhuset. Det finns ingen notering om att socialjouren den 9 november informerade sjukhusets personal om beslutet om omhändertagande.

Den 10 november skjutsade anhöriga till S.P. honom till sjukhusets akutmottagning. Personal från socialjouren informerade den läkare som ansvarade för inskrivningen om verksamhetschefens ansvar enligt 24 § LVM att hindra patienten från att lämna sjukhuset. Därefter gjorde en annan läkare en undersökning av S.P. och beslutade att han skulle läggas in på MAVA. Socialjourens handläggare talade även med den läkaren om sjukhusets ansvar för att S.P. inte skulle avvika. Efter en stund kom en sjukhusvakt och meddelade att han inte hade rätt att hindra S.P. från att lämna sjukhuset samt att han bara hade möjlighet att vara hos S.P. korta stunder eftersom han var ensam vakt.

Socialjouren följde med S.P. till MAVA. Där fanns ingen läkare i tjänst. Socialjouren talade med en sjuksköterska om behovet av vakt eftersom det fanns en stor risk för att S.P. skulle avvika. Sjuksköterskan uppgav att det var den läkare som ansvarade för inskrivning på akuten som ansvarade för vakt. Efter en stunds diskuterande lovade sjuksköterskan att ta kontakt med den inskrivande läkaren för en diskussion om behovet av vakt.

Den 11 november meddelade personal på MAVA att S.P. hade avvikit på nytt.

JO begärde även in journalanteckningar från sjukhuset. Delar av dessa redovisas i avsnittet Bedömning.

I ett beslut den 31 mars 2016 anförde *stf JO Ragnemalm* följande:

Bedömning

Bakgrund

Den 8 november 2014 fattade ordföranden i Individ- och familjenämnden i Västerås kommun beslut om att omedelbart omhänderta S.P. med stöd av 13 § LVM. Dagen efter skrevs han in på sjukhusets medicinska akutvårdsavdelning, MAVA. Det är inte utrett om han fördes dit av polis eller kom dit på annat sätt. På natten mot den 10 november avvek han från sjukhuset.

Senare samma dag skjutsade anhöriga till S.P. honom till sjukhuset. Han skrevs på nytt in vid MAVA. När han på förmiddagen den 11 november ensam skulle ta sig till sjukhusets psykiatriska avdelning lämnade han sjukhuset.

Min prövning gäller frågan om verksamhetschefen vid sjukhuset var skyldig att besluta att S.P. skulle hindras från att lämna sjukhuset vid de två tillfällen när han avvek.

Rättsliga utgångspunkter

Tvångsvård enligt LVM anses påbörjad när missbrukaren på grund av beslut om omedelbart omhändertagande eller tvångsvård har inställt sig vid eller förts till ett LVM-hem eller ett sjukhus (20 § LVM).

Vården ska inledas på sjukhus om förutsättningarna för sjukhusvård är uppfyllda och det anses lämpligt med hänsyn till den planerade vården i övrigt (24 § LVM). Verksamhetschefen för den sjukhusenhet där missbrukaren vistas ska se till att socialnämnden eller Statens institutionsstyrelse genast underrättas om missbrukaren önskar lämna eller redan har lämnat sjukhuset. Verksamhetschefen ska besluta att missbrukaren ska hindras från att lämna sjukhuset under den tid som behövs för att säkerställa att missbrukaren kan föras över till ett LVM-hem.

Avvikandet den 10 november

Som har nämnts tidigare är det inte klarlagt om S.P. den 9 november fördes till sjukhuset av polis eller kom dit på annat sätt. Av socialtjänstens anteckningar framgår att han den dagen delgavs beslutet om omhändertagande på sjukhuset, och enligt min mening får tvångsvården av S.P. anses ha påbörjats senast då. Därefter var alltså 24 § LVM tillämplig.

För att verksamhetschefens skyldighet att hindra patienten från att lämna sjukhuset ska inträda krävs naturligtvis att sjukhuset har kännedom om beslutet om omedelbart omhändertagande eller tvångsvård. Landstingsstyrelsen har ifrågasatt att sjukhuset fick del av det aktuella beslutet.

I patientjournalen antecknades bl.a. att S.P. kom till sjukhuset med polis, att socialjouren var på sjukhuset och att socialjouren hade bett om att bli underrättad när S.P. kunde skrivas ut. Vidare antecknades det att personal vid sjukhuset kontaktade polis när man upptäckte att S.P. hade avvikit. Det finns också en notering om att polisen uppgav att S.P. skulle vårdas med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård. Däremot finns det ingen uppgift om att sjukhuset hade fått information om att S.P. vårdades med stöd av LVM.

Inte heller socialtjänstens journalanteckningar innehåller någon tydlig anteckning om att socialjouren i samband med besöket på sjukhuset informerade sjukhusets personal om beslutet.

Det framstår visserligen som märkligt att sjukhuset inte skulle ha underrättats om beslutet i samband med att socialjouren var på sjukhuset på kvällen den 9 november. Underlaget är dock inte tillräckligt för att dra några säkra slutsatser i den frågan. Det finns därför inte grund för att kritisera sjukhuset för att ha underlåtit att hindra S.P. från att lämna sjukhuset på natten mot den 10 november.

Avvikandet den 11 november

Av patientjournalen framgår att S.P. under kvällen den 10 november kom till MAVA tillsammans med personal från socialjouren och att socialjouren meddelade att sjukhuset måste ordna med vakt.

Det framgår också av socialtjänstens anteckningar att socialjouren informerade flera personer i sjukhusets personal om skyldigheten att hindra S.P. från att lämna sjukhuset. Det får därför anses vara utrett att socialtjänsten senast under kvällen den 10 november informerade sjukhuset om beslutet om omedelbart omhändertagande.

Landstingsstyrelsen har, bl.a. med hänvisning till JO:s beslut den 19 april 1995 (dnr 627-1994), invänt att sjukhuset inte fick del av något *skriftligt* beslut om omhändertagande. JO:s uttalanden i det beslutet tog sikte på frågan om muntliga beslut om tvångsvård var giltiga och lämpliga. I det nu aktuella fallet fanns ett skriftligt beslut. Att sjukhuset möjligen underrättades om beslutet muntligen är en annan fråga. Om verksamhetschefen bedömde att det krävdes en kopia av beslutet om omhändertagande borde han eller hon ha begärt en sådan från socialtjänsten.

Landstingsstyrelsen har också, som jag uppfattat saken, ifrågasatt om S.P. samtyckte till sjukhusvård. Detta skulle i så fall, enligt landstingsstyrelsen, ha medfört att S.P. inte borde ha förts till sjukhuset.

Kvarhållningsskyldigheten enligt 24 § LVM utgör inte något avsteg från principen om självbestämmande och frivillighet inom hälso- och sjukvården. Om patienten inte vill ha sjukhusvård ska det respekteras. Det kan alltså inte bli fråga om att hålla kvar patienten på sjukhuset för behandling. Patienten är dock berövad friheten redan genom beslutet om omedelbart omhändertagande eller tvångsvård. Om patienten inte vill ta emot vård bör han eller hon hindras från att lämna sjukhuset till dess transport till ett LVM-hem kan ordnas. (Se prop. 1987/88:147 s. 80 f. och prop. 2004/05:123 s. 38 f.)

Jag har inte underlag för att göra något uttalande i frågan om sjukhusvård var det lämpligaste alternativet för S.P. på kvällen den 10 november. Däremot konstaterar jag att verksamhetschefen har en skyldighet att genast underrätta socialnämnden eller Statens institutionsstyrelse om en patient som tvångsvårdas med stöd av LVM inte accepterar sjukhusvård och därför måste transporteras till LVM-hem (jämför Lundgren m.fl., Nya sociallagarna, 29 uppl., s. 464). Någon sådan underrättelse har inte lämnats.

Landstingsstyrelsen har också anfört att det, trots tidigare JO-beslut, är oklart i vilken omfattning sjukhuspersonal kan använda våld för att hindra en missbrukare som vårdas med stöd av LVM från att lämna sjukhuset.

JO har i ett beslut den 10 april 2012 (JO 2012/13 s. 337, dnr 6808-2010) behandlat frågan om ramarna för våldsanvändning vid kvarhållande enligt 24 § LVM, och det finns inte skäl att göra något tillägg till de uttalandena nu. Jag noterar också att frågan inte var aktuell för sjukhusets del när det gäller vården av S.P. eftersom han, som landstingsstyrelsen har angett, avvek ”utan att någon befattningshavare just då uppmärksammade detta”.

Landstingsstyrelsen har också anfört följande: ”En kvarhållningsskyldighet enligt 24 § LVM torde inträda när patienten önskar lämna sjukhuset och föreligga under den korta period från det att patienten uttryckt vilja att lämna sjukhuset fram till dess att transporten till LVM-hemmet ankommer.”

Man kan dock inte i alla situationer kräva att patienten ska ha ”uttryckt vilja” att lämna sjukhuset för att kvarhållandeskyldigheten ska inträda. Enligt min mening måste verksamhetschefens bedömning av patientens avsikter grundas på all tillgänglig information.

Patientjournalen innehåller något motstridiga uppgifter när det gäller omständigheterna vid tidpunkten för avvikandet. Strax före kl. 11 antecknade en sjuksköterska att S.P. inte ville gå till den psykiatriska avdelningen och att han inte ville ta emot den ordinerade medicinen. Han hotade också med att gå därifrån, vilket ledde till att sjuksköterskan tog kontakt med socialjouren för polishandräckning. Ett par timmar senare antecknade sjuksköterskan att patienten hade avvikit ”utan förvarning”.

I sammanhanget måste det också vägas in att S.P. hade avvikit från sjukhuset dagen innan, trots att han då till en början hade sagt att han accepterade sjukhusvård. Dessutom hade socialjouren informerat sjukhuset om att det fanns risk för att S.P. skulle försöka avvika.

När S.P. på förmiddagen meddelade att han inte ville ta emot den erbjudna vården och hotade med att lämna sjukhuset var omständigheterna enligt min uppfattning sammantaget sådana att verksamhetschefens kvarhållandeskyldighet enligt 24 § LVM inträdde. Verksamhetschefen borde alltså ha beslutat att hindra S.P. från att lämna sjukhuset tills han kunde föras till ett LVM-hem. I den uppkomna situationen borde verksamhetschefen också ha övervägt att fatta beslut om polishandräckning enligt 45 § 3 LVM.

Jag ställer mig kritisk till att S.P. inte hindrades från att lämna sjukhuset den 11 november 2014.

Jag noterar att sjukhuset har inlett en diskussion med Polismyndigheten och socialtjänsten för att förbättra rutinerna för myndigheternas samverkan vid tvångsvård enligt LVM.

Ärendet avslutas.

En tjänsteman vid en rättspsykiatrisk klinik kritiseras för bemötandet vid ett telefonsamtal med en enskild. Genom sitt agerande bröt tjänstemannen mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen

(Dnr 678-2015)

Beslutet i korthet: En kvinna ringde till en avdelning vid Rättspsykiatriska regionkliniken i Sundsvall vid ett mycket stort antal tillfällen. Vid ett av telefonsamtalen uttryckte sig en anställd vid kliniken på ett sätt som inte är acceptabelt. Tjänstemannen använde bl.a. en svordom och sade att vårdpersonalen kunde ”ringa polisen och ta en polishandräckning på” kvinnan om hon inte ”kan låta bli telefonen”. JO har uppfattat tjänstemannens ton som nedlåtande och att tjänstemannen ville göra sig lustig på kvinnans bekostnad inför annan personal som hörde samtalet.

JO uttalar i beslutet att det ingår i tjänstemannarollen att man ska agera korrekt mot den som tar kontakt med en myndighet. Även när den enskilde på något vis uppträder på ett sätt som upplevs som besvärligt måste en tjänsteman kunna hantera situationen professionellt och hålla en god samtalston.

Den berörda tjänstemannen har genom sitt agerande vid telefonsamtalet brutit mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen. JO riktar allvarlig kritik mot tjänstemannen för bemötandet vid telefonsamtalet.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade L.E. på vårdpersonal vid Rättspsykiatriska regionkliniken i Sundsvall, Landstinget Västernorrland. Hon uppgav bl.a. följande:

Hon är anhörig till en patient som vårdas vid kliniken. I början av januari 2015 informerades hon om att patienten inte längre fick ta emot besök av henne. Hon ringde flera gånger till patientens avdelning för att få svar på varför hon inte fick besöka patienten. Efter ett tag började personalen hänvisa henne till patientens advokat, som inte kunde hjälpa henne. Hon ringde till avdelningen under flera veckors tid, men personalen lade på luren i örat på henne ett hundratal gånger. Vid ett tillfälle blev hon illa bemött av en i vårdpersonalen, Ingela Fröberg, som skrattade åt henne, hånade henne och hotade med att begära polishandräckning om hon inte slutade ringa till avdelningen. Hon upplevde vårdpersonalens agerande som kränkande.

L.E. bifogade ljudupptagningar från telefonsamtal mellan henne och personal vid avdelningen.

Utredning

JO tog del av Inspektionen för vård och omsorgs beslut av den 26 mars 2015 i ärende med dnr 8.2-6304/2015-3.

JO begärde att landstingsstyrelsen, Landstinget Västernorrland, skulle yttra sig över det som hade kommit fram i anmälan om tjänstemannens bemötande vid ett telefonsamtal med L.E. den 3 februari 2015. Remissen besvarades av hälso- och sjukvårdsnämnden som anförde följande:

Målsättningen är att alla som kontaktar Landstinget Västernorrland ska få ett respektfullt bemötande. Det gäller även de fall då sekretess hindrar att uppgifter om patienten lämnas till den som ringer.

Patienten har i det aktuella fallet valt att inte uppge anmälaren som en anhörig. Patienten har valt att enbart upprätthålla kontakten med anmälaren genom brevväxling.

Anmälaren har haft svårt att hantera att patienten sedan 2014 haft restriktioner gällande telefon, internet och i viss mån besök. Patienten har fått information om innebörden av dessa beslut och hur de kan överklagas.

Anmälaren har vid flera tillfällen, flera timmar i sträck, dag som natt under flera veckor oavbrutet ringt till såväl patienternas telefon såsom expeditionens telefon. Detta har inneburit begränsade möjligheter att ringa för övriga patienter.

Anmälaren har vid tillfällen utgett sig för att vara patientens socialsekreterare och även patientens dotter.

Trots ovan nämnda omständigheterna är det viktigt att utomstående får ett adekvat bemötande av personalen. Förvaltningschef för aktuell verksamhet ansvarar för att personalens agerande utreds och tillser att rutiner finns för att motverka att samma situation inträffar igen.

L.E. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 1 juni 2016 anförde *JO Holgersson* följande:

Bedömning

De grundläggande principerna för den offentliga makten och de offentligt och statligt anställda finns i regeringsformen (RF). I 1 kap. 9 § RF slås det fast att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Kravet på saklighet innebär bl.a. att anställda vid myndigheter har en skyldighet att bemöta dem som vänder sig till myndigheten på ett korrekt sätt (se 2007/08:KU6 s. 14 f. med hänvisningar). Ett gott bemötande är viktigt både för att den enskilde har rätt till det och för att förtroendet för den offentliga förvaltningen ska kunna upprätthållas (se bl.a. JO 2014/15 s. 368, dnr 641-2013).

Jag har tagit del av några ljudupptagningar från telefonsamtal mellan L.E. och personal vid en avdelning vid den rättspsykiatriska kliniken och finner anledning att kommentera ett samtal som ägde rum den 3 februari 2015 mellan L.E. och Ingela Fröberg. Någon officiell transkription av upptagningen har inte gjorts, men enligt mina noteringar sägs följande under samtalet:

Ingela Fröberg (I.F.): Ja men du, vi kan ringa polisen så får vi ta en polishandräckning på dig om du inte kan låta bli telefonen.

L.E: Du snälla du.

I.F: Du ska inte ha telefon.

L.E: Du lyssna här, du har ingenting med mig att göra så jag önskar dig bara lycka till.

I.F: Nej, och inte du någonting med oss heller kan jag tala om.

L.E: Jo därför att han sitter där.

I.F: Nej, du har ingenting med oss att göra.

L.E: Det har jag. Så länge han sitter där så får ni med mig att göra, det kan jag tala om.

I.F: Ja men du, är det ett hot eller ett löfte?

L.E: Det är ett hot från polisen ja.

I.F: Är det ett hot från polisen?

L.E: Ja.

I.F: Att så länge han är här så ska, vad heter du, ringa? Har polisen sagt det?

L.E: Ja självklart, det är min rättighet.

I.F: Hohoho [*skrattar, JO:s anm.*], ja dra åt helvete. Det är inte sant vet du.

L.E: Säger du dra åt helvete till mig också?

I.F: Ja, ja.

L.E: Ja, det kommer jag också att anmäla till IVO.

I.F: Ja men vet du vad du ska göra? Nu ska du göra såhär. Ring dit du ska göra anmälan så kan du engagera dig i det. Ja, ett dygn åtminstone. Gör det. Det kommer ta lite tid så då har du det du gör den stunden.

[*Skratt från andra hörs i bakgrunden, JO:s anm.*]

L.E: Ja, de sitter och skrattar i bakgrunden, alltså.

I.F: Jajamänsan, vad ska man, vi vet inte om vi ska skratta eller grina vet du.

L.E: Alltså lyssna, ni ligger jävligt.

I.F: Ja, vi vet inte om vi ska skratta eller grina vet du. Det är tragiskt.

L.E: Nä, men det vet ni när ni blir gripna ska jag tala om för dig.

I.F: Ja då, det blir bra det där. Gör det du ska göra du.

L.E: Ja då vet ni om ni ska skratta eller gråta.

I.F: Ja men vet du, gör det du ska göra och så hälsa med dig. Gör det.

Det framgår av utredningen att L.E. under en period ringde till avdelningen vid ett mycket stort antal tillfällen för att få svar på varför hon inte fick besöka en viss patient. Jag har förståelse för att L.E:s återkommande telefonsamtal kan ha upplevts som påfrestande för dem som arbetade på avdelningen. Det ingår dock i tjänstemannarollen att man ska agera korrekt mot den som tar kontakt med en myndighet. Även när den enskilde är arg, otrevlig eller på något annat vis uppträder på ett sätt som upplevs som besvärligt måste en tjänsteman kunna hantera situationen professionellt och hålla en god samtalston.

Vid det aktuella telefonsamtalet uttryckte sig Ingela Fröberg på ett sätt som inte är acceptabelt, bl.a. genom att använda en svordom och genom att säga att vårdpersonalen kunde ”ringa polisen och ta en polishandräckning på” L.E. om hon inte ”kan låta bli telefonen”. När jag lyssnar på ljudupptagningen uppfattar jag Ingela Fröbergs ton som nedlåtande. Man kan vidare höra andra personer som skrattar i bakgrunden. För mig verkar det som om Ingela Fröberg ville göra sig lustig på L.E:s bekostnad. En person som ringer till en myndighet ska inte bemötas på ett sådant sätt. Ingela Fröberg har genom sitt agerande vid telefonsamtalet brutit mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § RF, och hon förtjänar allvarlig kritik för sitt bemötande vid telefonsamtalet.

Jag utgår från att landstinget har vidtagit åtgärder för att säkerställa att enskilda som tar kontakt med myndigheten blir korrekt bemötta i fortsättningen.

Vad L.E. i övrigt har anfört leder inte till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Ett sjukhus har dröjt med att vidarebefordra handlingar som förvaltningsrätten faxat till en patient som vårdades på sjukhuset med stöd av LPT

(Dnr 3112-2015)

Beslutet i korthet: Patienter som är föremål för psykiatrisk tvångsvård befinner sig i en utsatt situation och måste ges goda möjligheter att ta till vara sina rättigheter under vårdtiden. Mål enligt LPT ska handläggas skyndsamt av domstolarna, och tidsfristerna är korta. Det är därför av stor vikt att kallelser jämte ansökningshandlingar lämnas över utan dröjsmål till en patient som tvångsvårdas eftersom patienten måste få möjlighet att förbereda sig inför en förhandling. Det är på samma vis viktigt att patienten snabbt får domen när den har kommit in till sjukhuset, så att han eller hon på bästa sätt kan ta till vara sina rättigheter att överklaga.

Sjukhuset kan inte undgå kritik för att ha dröjt med att lämna över kallelser och domar från förvaltningsrätten till en patient som vårdades på sjukhuset med stöd av LPT.

Enligt JO bör det dokumenteras i patientjournalen när handlingar av aktuellt slag lämnas till en patient. I de fall där det inte är möjligt eller lämpligt att lämna över sådana handlingar till patienten utan dröjsmål bör också det övervägande som gjorts med anledning av detta dokumenteras i journalen. Eftersom det inte finns någon uttrycklig bestämmelse om skyldighet för vårdgivaren att dokumentera dessa uppgifter kritiserar JO inte sjukhuset för avsaknad av dokumentation i detta avseende.

Från ett rättssäkerhetsperspektiv kan det finnas anledning att överväga om det inte bör införas en bestämmelse om dokumentationsskyldighet vad gäller uppgifter om när patienten har fått del av domstolshandlingar. JO har därför funnit skäl att skicka en kopia av beslutet till Socialdepartementet för kännedom.

Anmälan

I en anmälan till JO den 31 maj 2015 klagade C.S. på Psykiatri Affektiva (avdelning 366) vid Sahlgrenska Universitetssjukhuset inom Västra Götalandsregionen. Av anmälan framkom bl.a. följande:

C.S:s dotter S., som vid den aktuella tidpunkten vårdades på avdelningen med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, hade vid vissa angivna tillfällen inte i tid fått ta del av handlingar som förvaltningsrätten hade faxat till avdelningen. Det kunde dröja flera dagar innan personalen på avdelningen vidarebefordrade kallelser till domstolsförhandlingar till S. Detta medförde att S. inte hann läsa igenom och tillgodogöra sig innehållet i handlingarna innan förhandlingarna ägde rum. Tillsammans med kallelserna skickas sjukhusets ansökan om tvångsvård alternativt ansökan om förlängning av tvångsvården. Även domar som förvaltningsrätten hade meddelat kunde bli liggande länge innan S. fick ta del av dem. Vid något tillfälle dröjde det en hel vecka.

Utredning

JO begärde att vederbörande nämnd inom Västra Götalandsregionen skulle yttra sig över det som C.S. hade framfört i sin anmälan. Yttrandet skulle bl.a. innehålla en redogörelse för sjukhusets rutiner och avdelningens handläggning samt nämndens bedömning av handläggningen.

Styrelsen för Sahlgrenska Universitetssjukhuset yttrade sig och anförde i huvudsak följande:

> Modern till en patient har vänt sig till JO med anledning av att hon uppfattar att dottern i samband med vård på avdelning 366 på Sahlgrenska Universitetssjukhuset inte i tid fått tillgång till handlingar från förvaltningsrätten i samband med prövning av vård enligt Lagen om psykiatrisk tvångsvård. Information har, förutom inkommen skrivelse, inhämtats från patientens journal, samt intervjuer med vårdenhetschef, vårdenhetsöverläkare och kontaktperson på avdelning 366.
>
> Av journal och ovan nämnda intervjuer framkommer varken information som tydligt bekräftar eller som inte bekräftar det händelseförlopp som beskrivs av patientens mor. Det finns dock i sig inga skäl att betvivla den beskrivning som ges av modern i inkommen skrivelse.
>
> Sedvanlig praxis inom SU-psykiatrin vid hantering av denna typ av ärenden är att inkomna handlingar skyndsamt överlämnas till berörd patient så snart de inkommit till vårdinrättningen. Vid ansökan om psykiatrisk tvångsvård ska patienten, enligt gällande rutin för hantering av psykiatrisk tvångsvård, underteckna att hen tagit del av inskickad handling och densamma ska införas i journal. Dock regleras i rutinen i fråga inte hur inkommen kallelse till förhandling i förvaltningsrätten ska hanteras.
>
> Vid tidpunkterna i fråga skedde all informationsöverföring mellan vårdinrättningar och Förvaltningsrätten per fax och detta har vid enstaka tillfällen sannolikt inneburit att handlingar ej inkommit till vårdinrättningen. Om så varit fallet i aktuellt ärende går utifrån angivna informationskällor ovan inte att avgöra.
>
> Från och med mars 2015 används en elektronisk funktionsbrevlåda för överföring av information från Förvaltningsrätten till vårdinrättning för att säkerställa att detta sker på ett säkert sätt. För att ytterligare säkerställa att informationsöverföring från Förvaltningsrätten till berörd patient sker omedelbart planeras även en revision av aktuell rutin avseende dessa moment i hanteringen av psykiatrisk tvångsvård, vilket även inbegriper hur genomförda aktiviteter avseende informationsöverföring ska dokumenteras i journal.
>
> Verksamheten beklagar att, om så är fallet, ovan nämnda patient inte fått tillgång till information på det sätt som borde ha skett. Detta bedöms som allvarligt med tanke på att vård i enlighet med Lagen om psykiatrisk tvångsvård ställer särskilda krav på vårdgivaren avseende medbestämmande, information och möjligheter att överklaga vården.

C.S. kommenterade remissvaret och framförde även nya klagomål.

I ett beslut den 19 maj 2016 anförde *JO Holgersson* följande:

Bedömning

Patienter som är föremål för psykiatrisk tvångsvård befinner sig i en utsatt situation och måste ges goda möjligheter att ta till vara sina rättigheter under vårdtiden. Mål enligt LPT ska handläggas skyndsamt av domstolarna, och tidsfristerna är korta. Huvudregeln är att sådana mål ska tas upp till avgörande

inom åtta dagar från den dag då ansökan eller överklagandet kom in till förvaltningsrätten (35 § LPT).

Det är givetvis av stor vikt att kallelser jämte ansökningshandlingar lämnas över utan dröjsmål till en patient som tvångsvårdas. Som har redovisats är domstolens tidsfrister korta, och patienten måste få möjlighet att förbereda sig inför en förhandling. Det är på samma vis viktigt att patienten snabbt får domen när den har kommit in till sjukhuset, så att han eller hon på bästa sätt kan ta till vara sina rättigheter att överklaga.

Av remissvaret framgår att myndigheten har läst S:s journal och intervjuat flera tjänstemän, men att detta inte har lett till någon klarhet när det gäller frågan hur de aktuella handlingarna har hanterats. Sjukhusstyrelsen har uppgett att man i och för sig inte har funnit skäl att betvivla C.S:s beskrivning av att det har kunnat dröja flera dagar innan personalen vidarebefordrat kallelser till domstolsförhandlingar och domar till S. Jag har mot denna bakgrund lagt C.S:s uppgifter om när domstolshandlingarna överlämnats till S. till grund för mitt beslut. Sjukhuset kan därmed inte undgå kritik för dröjsmålet med att lämna över kallelser och domar från förvaltningsrätten till S. vid de aktuella tillfällena.

Enligt min mening bör det dokumenteras i patientjournalen när handlingar av aktuellt slag lämnas till en patient. I de fall där det inte är möjligt eller lämpligt att lämna över sådana handlingar till patienten utan dröjsmål bör också det övervägande som gjorts med anledning av detta dokumenteras i journalen. Eftersom det inte finns någon uttrycklig bestämmelse om skyldighet för vårdgivaren att dokumentera dessa uppgifter kritiserar jag inte sjukhuset för avsaknad av dokumentation i detta avseende.

Sjukhusstyrelsen har i remissvaret uppgett att man, för att säkerställa att information från förvaltningsrätten till den patient som är berörd överförs omedelbart, planerar en revision av den befintliga rutinen och att översynen även omfattar frågan hur informationsöverföringen ska dokumenteras i patientjournalen. Jag förutsätter att rutinen nu har setts över.

Jag anser att det, från ett rättssäkerhetsperspektiv, finns anledning att överväga om det inte bör införas en bestämmelse om dokumentationsskyldighet vad gäller uppgifter om när patienten har fått del av domstolshandlingar. Detta kan lämpligen göras genom ett tillägg i 2 § förordningen (1991:1472) om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård. Jag finner därför skäl att skicka en kopia av beslutet till Socialdepartementet för kännedom.

Det som C.S. har anfört i övrigt ger inte anledning till något uttalande eller någon ytterligare åtgärd från min sida.

Ärendet avslutas.

Kriminalvård

Brister i Kriminalvårdens brottsofferslussar

(Dnr 1420-2014)

Beslutet i korthet: Sedan ett antal år tillbaka arbetar Kriminalvården med s.k. brottsofferslussar vars uppgift är att ”skydda brottsoffer inom kriminalvården”. Brottsofferslussarnas arbete består bl.a. i att genom kontakter med anhöriga till intagna utreda förutsättningarna för intagnas ansökningar om besöks- och telefontillstånd och om det finns några risker för den anhöriga förknippade med beviljandet av sådana tillstånd. Verksamheten innebär att kriminalvårdspersonal har regelbunden kontakt med intagnas anhöriga.

Enligt chefsJO måste det kunna ställas höga krav på brottsofferslussarnas verksamhet och på att den är rättssäker, detta eftersom verksamheten berör personer som befinner sig utanför kriminalvårdsanstalter och dessutom i vissa fall tangerar gränsen för Kriminalvårdens uppdrag. En sammanställning som JO har gjort visar att det i dag råder stora skillnader i hur landets brottsofferslussar utför sina uppdrag. Ett av skälen till detta är att det inte finns någon central styrning av brottsofferslussarna.

De stora skillnader som finns i dag mellan landets brottsofferslussar och de erfarenheter som JO har gjort vid tidigare granskningar av dessa verksamheter visar enligt chefsJO att likartade fall inte hanteras på ett likartat sätt inom myndigheten. Avsaknaden av en gemensam struktur har gett upphov till svårigheter för ansvariga tjänstemän att avgöra var gränserna går för myndighetens uppdrag. Bristen på struktur gör det även svårt för intagna att förstå verksamheten. Genom att låta varje anstalt var för sig ansvara för utvecklingen av respektive brottsoffersluss kan det enligt chefsJO ifrågasättas om Kriminalvården har agerat på ett sätt som är förenligt med de ambitioner som låg bakom sammanslagningen av de lokala kriminalvårdsmyndigheterna till en myndighet.

Den nuvarande ordningen är enligt chefsJO otillfredsställande, och det är nödvändigt att myndigheten snarast formulerar

– vilket uppdrag brottsofferslussarna ska ha
– hur brottsofferslussarna ska arbeta med detta uppdrag.

Enligt chefsJO borde Kriminalvården ha formulerat en central uppdragsbeskrivning redan i samband med att försöksverksamheten med brottsofferslussarna inleddes. Brottsofferslussarna hanterar mycket känsliga frågor som även berör tredje man. Detta förhållande i förening med vad som i övrigt har framkommit gör enligt chefsJO att Kriminalvården förtjänar allvarlig kritik för att ha låtit verksamheten utvecklas och fortgå utan central styrning.

I ett beslut den 16 december 2015 anförde *chefsJO Fura* bl.a. följande:

1 Bakgrund

Kriminalvårdens arbete med s.k. brottsofferslussar påbörjades under 2006 i anstalterna Skogome och Johannesberg. Inledningsvis finansierade Brottsoffermyndigheten projektet, som hade som syfte att fokusera på den brottsförebyggande effekten som kan ske i mötet mellan brottsoffer och gärningsmän.[21] Under 2008 beslutade Kriminalvårdens generaldirektör att tilldela brottsofferslussarna särskilda resurser, och fler anstalter fick i uppdrag att utveckla sådana verksamheter. Enligt uppgift från Kriminalvården finns i dag brottsofferslussverksamheter i anstalterna Johannesberg, Kolmården, Kristianstad, Norrtälje, Salberga, Skogome, Tillberga och Västervik Norra. Tidigare fanns även en brottsoffersluss i anstalten Saltvik. Enligt uppgift från anstalten har den verksamheten avvecklats, även om anstalten fortfarande har ett ”brottsofferperspektiv” vid handläggningen av exempelvis besökstillstånd m.m. Utvecklingen av brottsofferslussarnas verksamhet har av Kriminalvården beskrivits på följande sätt:

> Arbetet var till en början inriktat på att utreda förutsättningarna för besöks- och telefontillstånd utifrån lagrekvisitet skada för annan, något som gjordes tidigt i verkställigheten. Efter hand utvidgades arbetet till att omfatta permissionsärenden, förflyttning till öppen anstalt och utslussningsåtgärder. Ambitionen med brottsofferslussprojektet var att öka medvetenheten om brottsoffers utsatta ställning i förhållande till målgruppen dömda för sexual- och relationsbrott. Begreppet brottsoffersluss kom snart att bli synonymt med alla frågor kopplade till brottsoffers skydd inom kriminalvården. Efter hand som brottsofferslussarna vuxit fram har det blivit allt tydligare att brottsofferperspektivet inte kan bäras endast av denna lilla personalgrupp.[22]

Den 6 mars 2014 beslutade jag att inom ramen för ett initiativärende granska Kriminalvårdens handläggning av ärenden om besöks- och telefontillstånd samt permissioner för intagna i anstalt som är dömda för våld i nära relationer eller sexualbrott.

2 Inledande utredning

Granskningen inleddes genom att JO begärde in kopior från anstalterna Johannesberg och Skogome av samtliga beslut om besöks- och telefontillstånd och permissioner meddelade under veckorna 16 och 40 2013, den utredning som legat till grund för dessa beslut samt anstalternas eventuella rutiner m.m. för brottsofferslussen.

Vidare begärde JO in rutinbeskrivningar för brottsofferslussverksamheten från övriga anstalter. Ett antal anstalter uppgav att de saknar särskilda rutiner för denna verksamhet. Samtliga anstalter lämnade emellertid in material som beskriver den verksamhet som brottsofferslussarna bedriver.[23]

---

[21] Se Harnesk m.fl., Vägledning i arbetet med sex- och relationsbrottsproblematik – brottsoffer i fokus, Kriminalvården, 2013, s. 10.

[22] Se Harnesk m.fl., Vägledning i arbetet med sex- och relationsbrottsproblematik – brottsoffer i fokus, Kriminalvården, 2013, s. 10.

[23] Se bilaga 1 för en fullständig förteckning över det material som legat till grund för granskningen.

En av mina medarbetare gjorde en sammanställning av det material som hämtats in, och den beskrivs närmare under rubrikerna 2.1–2.5.

2.1 Brottsofferslussarnas inledande arbete

Fyra anstalter använder en s.k. brottsofferkarta som utgångspunkt för arbetet i brottsofferslussen.[24] I anstalten Salbergas rutiner beskrivs brottsofferkartan på följande sätt:

> En brottsofferkarta upprättas för varje klient. Kontaktmannen ansvarar för detta, och gör kartläggningen i samverkan med klienthandläggaren på brottsofferslussen. Brottsofferkartan används som ett stöd inför utredningar som rör den intagnes kontakter. Den används för att synliggöra klientens problematik med fokus på risker samt för att identifiera brottsoffer och andra särskilt utsatt personer.

I det granskade materialet är det enbart anstalten Norrtälje som närmare har beskrivit hur arbetet med att ta fram brottsofferkartan går till. För ändamålet använder sig anstalten av en mall med ett antal rubriker som utredaren fyller i. Bland annat efterfrågas uppgifter om brottsoffer, kontaktförbud, vårdnad om barn, den intagnes risk- och behovsbedömning och den intagnes inställning till domstolsavgörandet och brottsoffer. Anstalten Skogome genomför en utredning som liknar den brottsofferkarta som används i övriga anstalter. I den rutinbeskrivning som lämnats in framgår att ”[v]id ankomst till anstalten går specifikt utsedd ’Bos-utredare’ igenom klientens handlingar för att identifiera målsägande och brottsoffer”.

I fråga om anstalterna Kolmården, Kristianstad och Västervik Norra har det inte framkommit några uppgifter om det görs en särskild utredning om de intagna. Av de handlingar som hämtades in från anstalten Kristianstad framgår att den handläggare som upprättar en intagens verkställighetsplan ska ”beakta brottsofferfokus” och stämma av ett antal punkter.

Av det granskade materialet framgår att anstalterna har olika rutiner för om och hur brottsofferslussarnas inledande utredningar dokumenteras. I anstalten Tillbergas rutinbeskrivning anges att en brottsofferkarta ”upprättas” för alla sexual- och relationsbrottsdömda klienter och sparas som ”arbetsmaterial” under tiden som klienten befinner sig i anstalten. Enligt uppgift från anstalten Johannesberg upprättas och sparas inget särskilt utredningsmaterial inför besluten. Det material som används följer klienten och finns i hans akt. Det är domstolsavgöranden, personutredningar, verkställighetsplaner, olika typer av riskbedömningar m.m.

I fråga om anstalten Kristianstads arbete med verkställighetsplanen anges bl.a. följande:

> För att dokumentera ovanstående uppgifter [*s.k. brottsofferfokus, JO:s anm.*] ska dokument kallat ”BROTTSOFFERPERSPEKTIV” fyllas i. Dokumentet förvaras i den intagnes akt, grön aktmapp, vänster sida. Eftersom inventeringen kan komma att innehålla uppgifter/anteckningar om brottsoffer som inte ska kommuniceras till den intagne ska ”BROTTSOFFERPERSPEKTIV” inte registreras i VSP, dock ska självklart relevanta uppgifter kommuniceras i VSP.

[24] Brottsofferkarta används av anstalterna Johannesberg, Norrtälje, Salberga och Tillberga.

När det gäller övriga anstalter saknas uppgifter i det granskade materialet om och i så fall hur den inledande utredningen dokumenteras.

2.2 Brottsofferslussarnas delaktighet vid utfärdandet av tillstånd

Av det granskade materialet framgår att en av brottsofferslussarnas centrala uppgifter är att bistå anstalternas tillståndsenheter med underlag vid prövningen av besöks- och telefontillstånd. Rutinerna för brottsofferslussarnas arbete i denna del skiljer sig åt mellan de olika anstalterna. Det konstaterades att brottsofferslussarna i vissa fall fungerar som vad som i det närmaste kan uppfattas som ett beslutsfattande organ, medan brottsofferslussarnas arbete i andra fall begränsas till att ta fram beslutsunderlag till tillståndsenheten genom exempelvis kontakt med anhöriga.

2.2.1 BOS-kollegium i vissa anstalter

Ett antal anstalter använder sig av s.k. BOS-kollegium där mer komplicerade ärenden om besöks- och telefontillstånd föredras.[25] Vid föredragningen närvarar bl.a. anstaltens ledningsgrupp.

I anstalten Norrtäljes rutinbeskrivning anges bl.a. följande:

> Om ett ärende bedöms som klart för beslut (beviljande el. avslag) skall i yttrande framkomma datum för ärendeföredragning/riskbedömning/yttrande från soc/etc. Informera handläggare säk. om att yttrande nu har registrerats i KLAS[26] för beslut – ärendehandläggningen klar.

I anstalten Salbergas rutinbeskrivning anges följande:

> Brottsofferslusshandläggaren redovisar vad som framkommit i ärendet. Beslut om huruvida kontakt ska beviljas eller inte fattas i samband med detta seminarium. Brottsofferslusshandläggaren vidarebefordrar underlaget för beslut till tillståndsenheten som formulerar beslutet. Klienten delges beslutet av avdelningspersonalen och delgivningen dokumenteras i klientens journal.

I anstalten Tillbergas rutiner anges följande:

> BOS-utredare och kontaktmän presenterar klient, klientfaktorer samt föredrar ärendet. Beslut fattas om fortsatt utredning, åtgärder, insatser, ställningstagande och beslut. Klienthandläggare dokumenterar i dagantecknningar i KLAS samt informerar övrig berörd personal. Utredare delges klienten motivering till beslut tillsammans med klienthandläggare och utredare kontinuerlig kontakt med klienten under utredningstid samt delges eventuell SOL-anmälan i de fall då klienterna är vårdnadshavare för barnet.

I JO:s sammanställning konstaterades bl.a. följande:

> Kollegierna verkar ha lite olika funktion. I anstalten Norrtälje verkar det som om kollegiet har en rådgivande funktion och lämnar ett yttrande som tillståndsenheten sedan lägger till grund för sitt beslut. I fråga om anstalterna Salberga och Tillberga framstår det som om kollegierna har en be-

[25] Anstalterna Norrtälje, Salberga och Tillberga. Även anstalten Johannesberg använder sig av kollegium men enbart i fråga om ”komplicerade” ärenden om utsluss och villkorlig frigivning.

[26] Kriminalvårdens klientadministrativa system, JO:s anm.

slutsfattande funktion och att beslut i dessa ärenden därmed fattas kollegialt. I anstalten Salbergas rutin är det i och för sig formulerat som om kollegiet sammanställer ett underlag som ligger till grund för tillståndsenhetens beslut. Emellertid framgår det samtidigt att beslut fattas i samband med kollegiet. Av anstalten Tillbergas rutiner framgår att kollegiet fattar beslut.

Såväl anstalten Norrtälje som Tillberga har en rutin som innebär att kollegiernas yttrande registreras i KLAS. Av anstalten Salbergas rutin framgår inte om kollegiets beslut dokumenteras.

2.2.2 Övriga anstalter

I fråga om övriga anstalter[27] är brottsofferslussens roll i samband med ansökningar om telefon- och besökstillstånd något annorlunda beskriven. Av anstalten Västervik Norras rutiner framgår at BOS-handläggaren utreder möjligheten till tillstånd till kontakt via telefon eller besök enligt gällande författningsbestämmelser och att kriminalvårdsinspektören för brottsofferslussen fattar beslut utifrån den genomförda utredningen. Anstalterna Johannesberg och Skogome har liknande rutiner som innebär att en s.k. BOS-utredare yttrar sig över telefon- och besökstillstånd till den som fattar beslut i sådana ärenden.

I de handlingar som anstalten Kolmården har lämnat in är brottsofferslussens arbete något annorlunda uttryckt. Där anges att det i anstaltens arbete ingår att ”utreda, handlägga och dokumentera, där bl.a. Brottsofferslussens utredning kan utgöra underlag för olika beslut under verkställighet”.

Av de handlingar som anstalten Kristianstad har lämnat in framgår att brottsofferfokus beaktas t.ex. i samband med beslut om besöks- och telefontillstånd. Det har inte närmare angetts på vilket sätt detta sker.

Av de handlingar de ovannämnda anstalterna lämnat in framgår inte om eller hur utredningarna dokumenteras.

2.3 Brottsofferslussarnas delaktighet vid beslut om permission

Kriminalvården har i sin vägledning i arbetet med sex- och relationsproblematik beskrivit att verksamheten inom brottsofferslussarna har utvecklats från att bara handla om utredningar om besöks- och telefontillstånd till att även omfatta bl.a. permissionsärenden.

Med utgångspunkt i de uppgifter som kommit in från de aktuella anstalterna konstateras att det verkar som om ett antal anstalter inte har tagit detta steg i utvecklingen och därmed att fokus för brottsofferslussarna fortfarande är besöks- och telefontillstånd. När det gäller anstalterna Kolmården, Norrtälje, Salberga, Skogome och Västervik Norra saknas det uppgifter om ifall brottsofferslussarnas arbete även omfattar utredning av förutsättningarna för permissionsansökningar.

Av det granskade materialet framgår att brottsofferslussarna i anstalterna Johannesberg och Tillberga lämnar yttranden och bedömningar i samband med permissionsansökningar. I anstalten Kristianstads rutinbeskrivning anges att

[27] Anstalterna Johannesberg, Kolmården, Kristianstad, Skogome och Västervik Norra.

brottsofferfokus beaktas i samband med permissioner. Det har inte närmare angetts vilka eventuella utredningar som ligger till grund för brottsofferslussens yttranden i denna typ av ärenden.

2.4 Brottsofferslussarnas utredningsåtgärder

I anstalten Salbergas rutiner beskrivs brottsofferslussens utredningsåtgärder, i de fall där brottsofferkartan inte utgör ett tillräckligt underlag, enligt följande:

> Om det behövs mer information går vi vidare med ärendet och inhämtar den information som krävs. Klienthandläggaren i brottsofferslussen tar kontakt med avdelningspersonal som informerar klienten om att en utförligare utredning ska göras kring kontakten med den anhörige. Klienten ombeds skriftligen häva sekretessen gentemot personen som besöks- eller telefontillståndet gäller, han får ange vilken information som får lämnas och under vilken tid. Han informeras om att syftet med hävandet är att underlätta utredning inför beslut om besöks- och telefontillstånd. Handläggaren i brottsofferslussen kontaktar därefter den anhöriga via telefon och ställer utredande frågor i syfte att få en uppfattning om frivilligheten och förmågan att samtycka till kontakt. I detta sammanhang upplyser vi även om Kriminalvårdens uppdrag och generella arbetssätt vad gäller klientkontakter. Orienterande samtal genomförs med den anhörige och information som framkommit dokumenteras i klientens journal. […] När det gäller kontakt med barn ombeds klienten att skriftligen häva sekretessen gentemot barnets vårdnadshavare, och vid behov även gentemot socialtjänsten, för att underlätta utredningen inför beslut om besöks- och telefontillstånd. I kontakten med barnets anhöriga informerar vi om att de uppgifter som tillförs ärendet kommuniceras, som huvudregel, till den intagne för att denne skall kunna tillvarata sin rätt vid ärendets hantering. Ett undantag från detta är dock när Kriminalvården bedömer att det är av synnerligen vikt att uppgifterna inte röjs. […] Socialtjänstens yttrande inkommer till Kriminalvården och bifogas beslutet om besöks- och telefontillstånd. I vissa fall är yttrandet sekretessbelagt, och då meddelas klienten även detta.

Anstalten Tillbergas rutinbeskrivning är något mer kortfattat formulerad, men av den framgår att brottsofferslussens utredning innefattar kontakt med brottsoffer, socialtjänst och andra myndigheter där brottsoffret varit eller är aktuellt. Information om utredningar dokumenteras löpande i KLAS. Av rutinen framgår inte hur anstalten hanterar frågor om sekretess och hur uppgifter som begärts in dokumenteras. Det framgår inte heller om de uppgifter som begärs in kommuniceras med den intagne. På liknande sätt förhåller det sig med anstalten Johannesbergs rutiner. Det kan noteras att det inte heller av anstalten Salbergas rutiner framgår om yttranden från socialtjänsten kommuniceras med den intagne innan anstalten fattar beslut i ärendet.

Av anstalten Kolmårdens information om handläggning av besöks- och telefontillstånd framgår att det i brottsofferslussens arbete ingår att ”samverka” med barn- och ungdomspsykiatrin, socialtjänsten eller med andra aktörer.

I det material som anstalterna Kristianstad och Västervik Norra lämnat in framkommer inte om exempelvis anhöriga eller socialtjänsten kontaktas i samband med utredningen vid ansökningar om telefon- och besökstillstånd, hur eventuella uppgifter dokumenteras och kommuniceras eller hur frågan om sekretess hanteras.

Av anstalten Skogomes beskrivning framgår att kontakt kan komma att tas med brottsoffer och andra myndigheter samt att det behövs ett sekretessmedgivande från den intagne. Det finns ingen närmare beskrivning av eventuella rutiner för dokumentation och kommunicering. På liknande sätt förhåller det sig med det material som kommit in från anstalten Norrtälje.

2.5 Uppföljning av beslutade besöks- och telefontillstånd

Av utredningen i ett tidigare ärende hos JO framgår att vissa anstalters brottsofferslussar utvärderar beslutade besöks- och telefontillstånd genom att ta kontakt med den som tillståndet avser.[28] Vid granskningen av det inhämtade materialet har det framkommit att det bara är två anstalter[29] som omnämner att det i brottsofferslussarnas arbete även ingår att följa upp beslutade besöks- och telefontillstånd. Av anstalten Västervik Norras information om besök och telefoni via brottsoffersluss framgår att s.k. BOS-besök kan följas upp om det är ”aktuellt att följa upp ett meddelat tillstånd för att kunna göra en bedömning av skaderekvisitet”. Av anstalten Skogomes beskrivning framgår att brottsofferslussen ”följer upp mä/brottsoffer såväl som klient efter ett eventuellt möte”.

Med anledning av detta konstaterades följande i JO:s sammanställning:

> Rutinerna vid anstalten Västervik Norra verkar alltså vara att meddelade tillstånd följs upp om det framkommer något förhållande i samband med besök som gör att tidigare meddelade beslut går att ifrågasätta, medan anstalten Skogomes beskrivning kan tolkas som om enbart brottsofferslussmöten följs upp. Det framgår inte av beskrivningarna på vilket sätt uppföljningen görs eller hur resultatet av den ska dokumenteras.
>
> I fråga om övriga anstalter framgår det inte av det inhämtade materialet om meddelade tillstånd följs upp och utvärderas, samt i så fall när en sådan uppföljning ska göras.

3 Den fortsatta utredningen

Med utgångspunkt i den sammanställning som redovisats ovan kunde det konstateras att det inte finns ett gemensamt arbetssätt för brottsofferslussarna. Det visade sig bl.a. i de olikheter som finns i det material som hade lämnats in. Medan vissa anstalter har omfattande rutinbeskrivningar[30] har andra anstalter inte några särskilda rutiner[31]. Vidare konstaterades att det i viss mån är oklart om landets brottsofferslussar för närvarande handlägger ärenden på ett sådant sätt att exempelvis förvaltningslagens krav uppfylls.

Av den anledningen förelades Kriminalvården att ge sin syn på hur rutinerna för brottsofferslussarna bör se ut i samband med handläggningen av ansökningar om besöks- och telefontillstånd samt permissionsärenden. Kriminalvårdens yttrande skulle särskilt beröra frågan hur brottsofferslussarnas verksamhet bör bedrivas för att den ska vara förenlig dels med förvaltningslagen, dels med Kriminalvårdens uppdrag.

---

[28] Se JO 2014/15 s. 268 (dnr 3591-2013).
[29] Anstalterna Skogome och Västervik Norra.
[30] Exempelvis anstalten Salberga.
[31] Exempelvis anstalterna Kolmården och Skogome.

4 Kriminalvårdens remissvar

Kriminalvården yttrade sig genom generaldirektören Nils Öberg, som anförde bl.a. följande:

Utredning

Yttrande har hämtats in från regionerna Stockholm, Mitt, Väst, Öst och Syd samt från klientenheten, enheten för ekonomi och planering och från verksledningens kansli. Region Nord har, mot bakgrund av att regionen inte haft någon brottsoffersluss på över två år och inte längre har några platser för den målgrupp som avses, avstått från att yttra sig.

Av inhämtade yttranden framgår inte annat än att JO:s beskrivning av Kriminalvårdens brottsofferslussar i allt väsentligt är riktig. Region Öst och region Mitt, anstalten Tillberga, har dock lämnat följande förtydliganden avseende brottsofferslussarnas handläggning.

Region Öst har i yttrande anfört bl.a. följande. Såväl SARA-bedömningar som andra uppgifter som brottsofferslussen inhämtar och som kan få betydelse för den dömdes verkställighet dokumenteras i behandlingsjournalen. För det fall det för handläggningen av ett ärende bedöms nödvändigt att lämna sekretessbelagda uppgifter om den intagne för att kunna inhämta upplysningar från någon utomstående inhämtar anstalten samtycke från den intagne om att efterge sekretess. Ett sådant samtycke journalförs. Samtycket bör inte vara alltför generellt hållet och det bör utformas så att det endast avser undantag för sekretess vid ett särskilt tillfälle eller till en viss person. Om den intagne inte samtycker så fattas beslut baserat på övriga tillgängliga uppgifter i ärendet. Det beslutsunderlag som Kriminalvården har upprättat i ett ärende kommuniceras med den intagne, som ges möjlighet att bemöta detta innan beslut fattas.

Anstalten Tillberga tillbakavisar att s.k. BOS-kollegium skulle ha en beslutsfattande roll och poängterar att det är kriminalvårdschefen som är beslutsfattande. BOS-kollegium är en bred kollektiv mötesform som leds av kriminalvårdschefen eller dennes ställföreträdare.

Författningsbestämmelser

Av 7 kap. 1 § fängelselagen (2010:610, FäL) framgår följande. En intagen får ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Ett besök får dock vägras om det

1. kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom kontroll enligt 2 eller 3 §,
2. kan motverka den intagnes anpassning i samhället, eller
3. på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

Av 7 kap. 4 § FäL framgår följande. En intagen får stå i förbindelse med en annan person genom elektronisk kommunikation i den utsträckning det lämpligen kan ske. Sådan kommunikation får dock vägras om den

1. kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning enligt 5 §,
2. kan motverka den intagnes anpassning i samhället, eller
3. på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

Av 10 kap. 1 § första stycket FäL framgår en intagen får, för att underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, beviljas tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (permission) om

1. minst en fjärdedel av strafftiden, dock minst två månader, har avtjänats, och

2. det inte finns en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig.

Av 7 kap. 25 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse (FARK Fängelse) framgår att vid prövningen av om besök eller elektronisk kommunikation kan medföra skada för annan ska särskilt beaktas om den som kontakten ska äga rum med är brottsoffer till den intagne eller annars har en sådan relation till den intagne att en kontakt skulle medföra skada för den personen eller för ett brottsoffer.

Av 7 kap. 26 § FARK Fängelse framgår följande. Den som en intagen vill ta emot besök av eller kommunicera elektroniskt med ska tillfrågas om han eller hon samtycker till att kontakten ska äga rum. I samband med det ska den som kontakten ska äga rum med informeras om

- att han eller hon, om samtycke till kontakt lämnas, kan komma att registreras i Kriminalvårdens datasystem,
- att Kriminalvården, om samtycke till kontakt lämnas, kan komma att undersöka om han eller hon är dömd eller misstänkt för brott eller för att utöva brottslig verksamhet och inhämta upplysningar om hans eller hennes personliga förhållanden i övrigt, samt
- att han eller hon kan komma att bli föremål för kroppsvisitation eller ytlig kroppsbesiktning vid ett besök.

Den intagne ansvarar för att samtycke inhämtas på en blankett som fastställs av Kriminalvården. Det gäller dock inte

- om den som kontakten ska äga rum med är brottsoffer till den intagne och Kriminalvården inhämtar samtycke, eller
- om det finns särskilda skäl.

Enligt 35 kap. 15 § 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 annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut av Kriminalvården eller en övervakningsnämnd.

Enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223, FL) ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

Av 15 § FL framgår att uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet skall antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Av 16 § FL framgår att en sökande, klagande eller annan part har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Enligt 17 § FL framgår följande. Ett ärende får inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Myndigheten får dock avgöra ärendet utan att så har skett

1. om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga,
2. om ärendet rör tjänstetillsättning, antagning för frivillig utbildning, betygssättning, tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart och det inte är fråga om prövning i högre instans efter överklagande,

3. om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet, eller
4. om avgörandet inte kan uppskjutas.

Myndigheten bestämmer om underrättelsen ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt.

Underrättelseskyldigheten gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Kriminalvårdens bedömning

Såsom JO:s sammanställning visar arbetar således de olika anstalterna i viss mån på olika sätt. Kriminalvårdens uppfattning är dock att det inte är nödvändigt, eller ens eftersträvansvärt, att likrikta brottsofferslussarnas organisation i detalj. Det centrala är, oavsett val av organisation, att ärendehandläggningen sker rättssäkert, uppfyller förvaltningslagens handläggningskrav samt sker inom ramen för gällande sekretesslagstiftning. En ökad nationell/central samordning rörande arbetssättet skulle dock kunna bidra till såväl effektivitets- som rättssäkerhetsvinster. Kriminalvården genomgår för närvarande en omorganisation som kommer att främja en sådan samordning.

Samma formkrav gäller för brottsofferslussarnas ärendehandläggning som vid annan ärendehandläggning i fråga om bl.a. sekretess och förvaltningslagen. Det är därför tveksamt om det behövs en särskild nationell rutinbeskrivning för ärendehandläggning i brottsofferslussverksamheten. Sådana gemensamma rutiner kan vidare vara svåra att finna utifrån att de aktuella anstalterna som har inrättade brottsofferslussar har olikartade grunduppdrag. Brottsofferslussar finns även i skilda säkerhetsklasser. Enligt Kriminalvårdens uppfattning är det viktigaste att de personer som arbetar med brottsofferslussar har en god kunskap för att hantera uppdraget samt att handböckerna rörande bl.a. förvaltningsrätt och sekretess ger god vägledning för hur ärenden ska handläggas, bl.a. avseende dokumentationsplikt och kommunikationsskyldighet, och hur sekretessfrågor ska hanteras. När det gäller brottsofferslussarna finns även viss ledning i handboken om besök och elektronisk kommunikation i anstalt och häkte. Vägledning gällande bl.a. vilka instrument som ska användas vid riskbedömningar inför beslut och hur dessa ska dokumenteras i ett ärende samt vilken roll brottsofferslussen bör ha i handläggning av ärenden och vid beslutsfattande finns i viss utsträckning i boken ”Vägledning i arbetet med sex- och relationsproblematik – brottsoffer i fokus”. Vem som har rätt att fatta beslut om t.ex. besök eller permissioner framgår av arbetsordningen. Kriminalvården kommer att överväga om det finns behov av att underlätta brottsofferslussarnas handläggning av ärenden, exempelvis genom att ta in exempel från detta område i Kriminalvårdens befintliga handböcker. Kriminalvården kommer även, mot bakgrund av JO:s sammanställning samt synpunkter från regionerna, överväga om det behövs en central uppdragsbeskrivning för brottsofferslussarnas verksamhet.

Brottsofferslussarnas verksamhet är avgränsad gentemot exempelvis socialtjänstens område på så sätt att utgångspunkten är att Kriminalvården ansvarar för klienten och socialtjänsten för brottsoffret och dess närstående. JO har i beslut den 14 maj 2012, dnr 343-2011[32], uttalat bl.a. att det i Kriminalvårdens uppdrag inte ligger att se till att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp utan att detta hör till socialnämndens uppgifter. Kriminalvårdens kontakter med intagnas närstående måste inriktas på att inhämta uppgifter som behövs som underlag vid bedömningen av

[32] JO 2012/13 s. 194, JO:s anm.

om det finns risk för skada för den närstående genom beslut som Kriminalvården fattar. JO har vidare uttalat att för det fall socialtjänstens uppfattning i fråga om lämplighet av kontakt mellan en intagen och en närstående efterfrågas bör Kriminalvården godta en eventuell bedömning av socialtjänsten att anledning att utredning efter en orosanmälan saknas och göra sitt ställningstagande utifrån det beslutsunderlag som finns (jfr JO beslut den 14 maj 2012, dnr 343-2011). Inom ramen för serviceskyldigheten kan dock Kriminalvården förklara gränsdragningen för ett brottsoffer mellan å ena sidan socialtjänstens ansvar och å andra sidan Kriminalvårdens ansvar. Vid förfrågan från brottsoffret bör Kriminalvården även vara behjälplig med att hänvisa till rätt myndighet, jfr JO:s beslut den 2 april 2013, dnr 2242-2012[33]. JO:s uppfattning är att Kriminalvårdens personal inte bör ta kontakt med socialtjänst, ideella organisationer, vårdgivare osv. för målsägandens räkning. Kriminalvården kommer på olika sätt fortsätta uppmärksamma personalen, särskilt de som arbetar med brottsofferslussar, på gränsdragningen mellan Kriminalvårdens och socialtjänstens uppdrag. Kriminalvårdens konstaterar dock att det är en svår gränsdragning att uppfylla serviceskyldigheten utan att riskera att gå utanför Kriminalvårdens uppdrag.

JO är vidare av uppfattningen att Kriminalvården bör avhålla sig från att på nytt kontakta en anhörig när det uppkommer frågor om lämplighet av ett meddelat besöks- eller telefontillstånd då anstalten genom ett sådan uppföljande åtgärd riskerar att överträda gränsen för Kriminalvårdens uppdrag (jfr beslut den 24 januari 2014, dnr 3591-2013). Mot bakgrund av att det i Kriminalvårdens uppdrag varken ingår att utreda eventuella misstänkta missförhållanden i fråga om barn eller att ge brottsoffer stöd och hjälp bör Kriminalvården i en sådan situation enligt JO begränsa sina åtgärder till att återkalla telefontillståndet och göra en orosanmälan till socialtjänsten. Kriminalvården vill dock understryka att myndigheten alltid måste kunna göra den utredning som behövs för att kunna bedöma om ett tillstånd till telefoni eller besök kan beviljas, alternativt fortsätta gälla, i enlighet med gällande lagstiftning. Återkallelse av ett tillstånd har ofta stora konsekvenser och bör därför inte ske utan att det finns ett ordentligt underlag. Det kan därför finnas behov av att i vissa fall kontakta en vårdnadshavare för att exempelvis utreda om kontakten kan vara till skada för barnet.

5 Mina överväganden

Anledningen till att jag beslutade att granska brottsofferslussarnas verksamhet var att det under de senaste åren har förekommit flera klagomål från intagna mot denna del av Kriminalvårdens verksamhet. De utredningar som har gjorts i samband med klagomålen visar att det har förekommit en del felaktigheter i brottsofferslussarnas arbete, och att det också har rått oklarhet om vad uppdraget består i och gränserna för detta.

Det som gör brottsofferslussarnas verksamhet speciell är att den inte enbart berör personer som är intagna i kriminalvårdsanstalter. Eftersom syftet med verksamheten är att ”skydda brottsoffer inom kriminalvården”[34], har kriminalvårdstjänstemän regelbunden kontakt med personer som har blivit utsatta för brott. Det innebär exempelvis att kriminalvårdspersonal tar kontakt med anhöriga till intagna för att utreda förutsättningarna för telefon- och besökstillstånd

[33] JO 2013/14 s. 266, JO:s anm.

[34] Se Harnesk m.fl., Vägledning i arbetet med sex- och relationsproblematik – brottsoffer i fokus, Kriminalvården, 2013, s. 10.

och om sådana tillstånd kan anses vara förenliga med fängelselagens bestämmelser.[35] Eftersom brottsofferslussarnas verksamhet även berör personer utanför kriminalvårdsanstalterna och dessutom i vissa fall tangerar gränsen för Kriminalvårdens uppdrag är jag av uppfattningen att det måste ställas höga krav på att handläggningen är rättssäker.

5.1 En myndighet för att uppnå rättssäkerhet

Kriminalvården är i dag en myndighet. Ett av skälen för att lagstiftaren valde att slå ihop de lokala kriminalvårdsmyndigheterna till en nationell myndighet var att den organisation som hade existerat dittills hade svårt att upprätthålla tillräcklig kompetens inom bl.a. området rättsvård. Det uppfattades som en stor brist som medförde att likartade ärenden inte behandlades på ett likartat sätt vid olika myndigheter. Dåvarande Kriminalvårdsstyrelsen var av uppfattningen att en enmyndighetsorganisation skulle underlätta på detta område och därmed leda till ett effektivare resursutnyttjande.[36]

Regeringen uttalade att en omorganisation skulle leda till en ökad flexibilitet och en mer effektivt bedriven verksamhet. Därmed skulle det skapas förutsättningar för en verksamhet präglad av kvalitet, rättssäkerhet, effektivitet och kompetens som förhållandevis snabbt och enkelt kan anpassas efter ändrade förutsättningar.[37]

Målsättningen för Kriminalvårdens verksamhet måste alltså vara att likartade fall behandlas på ett likartat sätt. Hur ett ärende handläggs ska alltså inte vara beroende av vilken anstalt som en intagen är placerad i.

5.2 Allmänna utgångspunkter för verksamhetsutveckling

En myndighets verksamhet är sällan statisk. Det finns därmed ett behov av att kontinuerligt förfina och förändra arbetssätt och rutiner allteftersom samhället utvecklas och myndighetens uppdrag förändras. För att göra detta arbete mer hanterbart har jag förståelse för om en myndighet vid utvecklingen av nya arbetssätt väljer att inledningsvis starta ett pilotprojekt på något eller några verksamhetsställen.

För att det ska vara möjligt att genomföra ett sådant projekt är det enligt min mening nödvändigt att myndigheten redan från början i en central uppdragsbeskrivning ger arbetssättet tydliga ramar. En uppdragsbeskrivning är inte nödvändig enbart för att säkerställa att arbetssättet uppfyller de grundläggande krav

[35] Se 7 kap. 1 och 4 §§ fängelselagen enligt vilka besök och telefonkontakter får nekas om de kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom bevakning eller avlyssning, kan motverka den intagnes anpassning i samhället eller om de på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan. Se även 10 kap. 1 § 2 samma lag enligt vilken Kriminalvården kan neka en intagen permission om det finns en påtaglig risk för att han eller hon kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig. Enligt 10 kap. 5 § samma lag får ett permissionsbeslut förenas med vissa villkor som den intagne ska rätta sig efter. Ett sådant villkor kan exempelvis bestå i ett förbud att vistas i ett visst geografiskt område eller att ta kontakt med brottsoffer (se Kriminalvårdens allmänna råd till bestämmelsen).

[36] Se prop. 2004/05:176 s. 49 f.

[37] Se prop. 2004/05:176 s. 51.

som kan ställas på en viss myndighets arbete. Den är även en förutsättning för att myndigheten ska kunna göra en utvärdering av projektet.

Om myndigheten efter en utvärdering anser att arbetssättet ska användas i större skala, har myndigheten ett ansvar för att se till att samtliga verksamhetsställen får det stöd och de instruktioner som krävs för att arbetssättet ska kunna tillämpas på ett likartat sätt inom hela myndigheten. Därefter har myndigheten ett ansvar för att säkerställa att arbetssättet även fortsättningsvis tillämpas på ett enhetligt sätt inom myndigheten. Det innebär att myndigheten genom t.ex. fortbildning och rättsvårdande insatser måste se till att tillämpningen av metoden även över tid är rättssäker.

Personalen har i och för sig förvaltningslagen och annan lagstiftning till sin hjälp vid handläggningen av ärenden inom brottsofferslussarna. Myndigheten har emellertid ett ansvar att se till att det inte uppstår lokala skillnader i handläggningen på grund av att olika verksamhetsställen har valt att organisera verksamheten på olika sätt. Myndigheten måste se till att organisationen är utformad på ett sådant sätt att likartade fall hanteras på ett likartat sätt och därmed att verksamheten är rättssäker.

5.3 Dagens brottsofferslussar

För att uppnå en rättssäker hantering är det enligt min mening absolut nödvändigt att de grundläggande dragen i en viss del av Kriminalvårdens verksamhet ser likadana ut oavsett i vilken anstalt verksamheten är inrättad. Som Kriminalvården har framhållit finns det lagstiftning som tillkommit i syfte att ärenden ska hanteras på ett rättssäkert sätt. Jag vill även framhålla att brottsofferslussarnas verksamheter i inte obetydlig omfattning består i att tillämpa bestämmelser i fängelselagen.

Kriminalvården har vidare uppgett att det enligt myndigheten inte är nödvändigt eller ens eftersträvansvärt att likrikta brottsofferslussarnas organisationer i detalj. Den sammanställning som har gjorts i ärendet visar emellertid enligt min mening att problemet med brottsofferslussarna är väsentligt större än vissa skillnader på detaljnivå.

Vissa brottsofferslussar arbetar endast med frågor som berör telefon- och besökstillstånd, medan andra brottsofferslussar är delaktiga i såväl dessa frågor som frågor om permissioner och utslussning av intagna. Några brottsofferslussar gör omfattande utredningar, medan det i andra fall är oklart vilka utredningar som brottsofferslussarna gör. I vissa fall utvärderar brottsofferslussarna genomförda telefonsamtal och besök, medan det inte sker i andra fall.

Skillnaderna finns även i de rutinbeskrivningar och mallar som brottsofferslussarna använder sig av. Det finns exempel på omfattande dokument som reglerar verksamheten i detalj[38] och som i mina ögon framstår som ändamålsenliga. Andra anstalter har väldigt kortfattade dokument eller saknar helt rutiner.[39] Det finns även skillnader i vilken information som de intagna får i respektive anstalt om denna verksamhet. Skillnaderna kan inte förklaras med att

[38] Se exempelvis anstalterna Johannesberg och Salberga.
[39] Se exempelvis anstalterna Skogome och Kolmården.

anstalterna tillhör olika säkerhetsklasser och att det finns påtagliga skillnader mellan anstalter i samma säkerhetsklass.[40]

5.4 Avsaknaden av central styrning

Som nämnts tidigare bedrevs brottsofferslussarnas verksamhet inledningsvis i två anstalter och var begränsad till ärenden om besöks- och telefontillstånd. Verksamheten har därefter fått växa utan någon central samordning till att omfatta fler typer av ärenden och fler anstalter. Utvecklingen har gett upphov till lokala lösningar på varje anstalt.

Bristen på central styrning, som jag menar att brottsofferslussarna i dag lider av, har även lyfts fram som ett problem av personal ute på verksamhetsställena. I samtal med mig och mina medarbetare har personal uppgett att de känner sig övergivna och inte vet hur de ska arbeta med vissa av brottsofferslussarnas frågor. Detta är en känsla jag har förståelse för, och under mitt arbete med det här ärendet har även jag haft svårt att få grepp om brottsofferslussarnas verksamhet.

De stora skillnader som finns i dag mellan landets brottsofferslussar och de erfarenheter som jag har gjort vid tidigare granskningar av dessa verksamheter visar att likartade fall inte hanteras på ett likartat sätt inom myndigheten. Det finns i dag inte någon gemensam plattform som brottsofferslussarna kan bygga sina verksamheter på. Avsaknaden av en sådan struktur gör det även svårt för enskilda intagna att förstå verksamheten. Det har även gett upphov till svårigheter för ansvariga tjänstemän att avgöra var gränserna går för myndighetens uppdrag.

Förutom att avsaknaden av enhetlighet äventyrar rättssäkerheten har det även betydelse för hur Kriminalvården använder sina resurser. Som nämnts tidigare var ett av syftena med att verksamheten omstrukturerades till en myndighet att uppnå en ökad resurseffektivitet genom att komma ifrån en ordning där varje lokal kriminalvårdsmyndighet utvecklade egna rutiner m.m. Som det är i dag finns det ett omfattande och i viss mån spretigt material som har koppling till landets brottsofferslussar. Det kan ifrågasättas om Kriminalvården har agerat i enlighet med den ambition som låg bakom sammanslagningen till en myndighet genom att låta varje anstalt var för sig ansvara för utvecklingen av de dokument som bedömts nödvändiga för att verksamheten ska fungera.

5.5 Behovet av en central uppdragsbeskrivning

Det som redovisats ovan leder mig till slutsatsen att den nuvarande organisationen av brottsofferslussarna är otillfredsställande. Situationen har kunnat uppstå eftersom Kriminalvården har brustit i sitt ansvar genom att inte ha en central styrning av denna verksamhet. Myndigheten har framhållit att det finns skäl att överväga om det behövs en central uppdragsbeskrivning. Enligt min mening är det en grundläggande förutsättning för en välfungerande verksamhet.

[40] Se exempelvis anstalterna Skogome, Johannesberg och Västervik Norra som alla tillhör säkerhetsklass 2.

En samordning av brottsofferslussarnas verksamhet är nödvändig för att såväl intagna som personal ska få klart för sig vilket syfte verksamheten har och hur myndigheten ska arbeta med dessa frågor. Vidare är en enhetlig struktur nödvändig för att skapa en rättssäker hantering där likartade ärenden hanteras på ett likartat sätt oavsett var den intagne befinner sig. Slutligen är det en grundförutsättning för att Kriminalvården ska kunna säkerställa att brottsofferslussarnas verksamhet är förenlig med myndighetens uppdrag. Enligt min mening är det därför nödvändigt att Kriminalvården snarast formulerar

– vilket uppdrag brottsofferslussarna ska ha
– hur brottsofferslussarna ska arbeta med detta uppdrag.

5.6 Allvarlig kritik mot Kriminalvården

Jag har redogjort för min syn på hur en myndighet bör gå till väga vid utvecklingen av nya arbetssätt och metoder. I ett sådant arbete är en central samordning och kontroll av grundläggande betydelse. Utredningen i det här ärendet visar att det aldrig har funnits någon central uppdragsbeskrivning för brottsofferslussarna. Bristen på samordning har gett upphov till en verksamhet som inte är rättssäker. Vad som gör det allvarligt är att verksamheten hanterar mycket känsliga frågor som förutom de intagna även berör deras anhöriga.

Kriminalvården har inte hanterat denna otillfredsställande situation, och för detta förtjänar myndigheten allvarlig kritik. Samtidigt vill jag uppmana myndigheten att ta kontroll över verksamheten och ge den enhetliga struktur som i dag saknas. Jag har för avsikt att göra en uppföljning av denna fråga under 2017.

Dröjsmål med transporten av en häktad person till häkte

(Dnr 3315-2014)

Beslutet i korthet: Samma dag som en person häktades beställde dåvarande Polismyndigheten i Södermanlands län en transport av den häktade till häkte hos Kriminalvårdens transporttjänst. Enligt huvudregeln i rättegångsbalken ska en person som häktats utan dröjsmål föras till häkte. Trots denna bestämmelse dröjde det tre dagar innan transporttjänsten återkom med besked till polismyndigheten om att transporten kunde genomföras först två dagar senare. Den häktade fick tillbringa fem dygn i polisarrest.

I beslutet uttalas att en transport av en häktad till häkte som regel bör ske samma dag som han eller hon har häktats. I undantagsfall kan det vara acceptabelt att transporten dröjer till påföljande dag. Vidare konstateras att det inte finns någon skyldighet för Kriminalvårdens transporttjänst att bistå exempelvis Polismyndigheten med transport av en häktad från en arrestlokal till ett häkte. Emellertid har transporttjänsten under lång tid tagit ett stort ansvar för att genomföra andra myndigheters transporter och får budgetanslag för denna verksamhet. Andra myndigheter har anpassat sina verk-

samheter efter detta, och att transporttjänsten kan utföra transporter har därmed blivit en förutsättning för att andra myndigheters verksamheter ska fungera.

Avsaknaden av en formell struktur som tydligt anger vilken myndighet som ansvarar för transporter, gör att enskilda riskerar att hamna i kläm. Så länge inte lagstiftaren tydliggör lagstiftningen på denna punkt ligger det ett stort ansvar på Kriminalvården att kompensera för denna brist. Det innebär att transporttjänsten omedelbart måste återkomma till den beställande myndigheten om transporttjänsten gör bedömningen att transporten inte kan genomföras inom föreskriven tid. Transporttjänsten får kritik för att ha dröjt med att informera polisen om att det skulle dröja innan transporten kunde genomföras. Även polismyndigheten kritiseras för att ha dröjt med att vidta åtgärder för att kunna genomföra transporten när det stod klart att transporttjänsten hade förhinder.

Beslutet innehåller även uttalanden angående behovet av att det i lagstiftningen tydliggörs vilken myndighet som ansvarar för transporten av frihetsberövade. Såväl riksdagen som regeringen uppmärksammas på detta behov.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 4 juni 2014, framförde advokaten Jan Lindskog klagomål över hur Kriminalvårdens transporttjänst hade hanterat en av hans klienter. Han anförde i huvudsak följande:

Han är förordnad som offentlig försvarare åt T.J., som häktades av Eskilstuna tingsrätt den 28 maj 2014. Häktningsförhandlingen avslutades kl. 16.00. I häktningsbeslutet fanns ingen begäran från åklagaren om att T.J. skulle vara kvar i polisarresten i Eskilstuna. Det medför att den häktade ska överföras till allmänt häkte med hjälp av Kriminalvårdens transporttjänst vid första lämpliga tillfälle. Vid kontroll med häktet Nyköping den 3 juni upplystes han om att T.J. anlände dit den 2 juni kl. 16.32. Under tiden från meddelat häktningsbeslut och fram till dess att transporten påbörjades i Eskilstuna har T.J. suttit inlåst i en poliscell i Eskilstuna. Jan Lindskog har vid flera tillfällen noterat en förskjutning/försämring av målsättningen med att så snart som möjligt transportera den häktade till allmänt häkte efter meddelat häktningsbeslut. T.J. blev överförd till häktet först under det femte dygnet efter meddelat häktningsbeslut. Det är högst anmärkningsvärt, och Jan Lindskog tror dessvärre att detta förhållande förekommer på flera platser i landet.

Utredning

Inledningsvis hämtades vissa handlingar in. Av dessa framkom bl.a. att dåvarande Polismyndigheten i Södermanlands län den 28 maj 2014 kl. 16.18 gjorde en transportbeställning till Kriminalvårdens transporttjänst. Av beställningen framgick att T.J. skulle transporteras från polishuset i Eskilstuna till häktet Nyköping och att han skulle transporteras ensam i kupén. Vidare hade i rutan ”tidigast avresa, månad, dag och kl.” angetts ”snarast”. Transporttjänsten registrerade beställningen samma dag kl. 16.36. Beställningen ändrades den 30 maj

och under ”tidigaste datum” angavs den 2 juni kl. 08.00. Den 2 juni godkändes dagplanen för ett av Transporttjänstens fordon och av planen framgår bl.a. att T.J. skulle hämtas hos polisen i Eskilstuna samma dag mellan kl. 15.36 och 15.46. Av ett utdrag från Kriminalvårdens klientadministrativa system framgår att T.J. ankom till häktet Nyköping den 2 juni kl. 16.32.

Anmälan remitterades till Kriminalvården för yttrande. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom enhetschefen Elisabeth Lager, bl.a. följande:

Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från Kriminalvårdens transporttjänst. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram.

Transporttjänsten

Beställningen kom in till transporttjänsten under eftermiddagen den 28 maj 2014. T.J. fördes till häktet Nyköping den 2 juni. Till följd av mellanliggande helgdagar som inneburit neddragningar i personalstyrkan kunde transporten inte utfärdas tidigare än den 2 juni. Transporttjänsten beslutade att under aktuell period prioritera andra körningar som bedömdes ha högre prioritet.

Transporttjänsten var i kontakt med polisen i Eskilstuna den 31 maj 2014 och diskuterade en lösning för att genomföra transporten den 1 juni, vilket dock inte var möjligt. Vidare anförs att transporttjänsten, oaktat att den häktade ännu inte var inskriven hos Kriminalvården utan alltjämt befann sig i polisens lokaler och därmed var deras huvudansvar, ser ett behov av att bli mer tydlig gentemot polisen för de fall då man inte kan utföra transport av häktad i syfte att undvika att häktade blir kvar i polisens arrest.

Författningsbestämmelser

Av 7 kap. 1 § häkteslagen (2010:611) framgår att beslut enligt denna lag fattas, om inte annat anges, av Kriminalvården eller, om den intagne är placerad i en förvaringslokal som står under annan myndighets tillsyn, av den myndigheten.

Enligt 6 § förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården får Kriminalvården bistå andra myndigheter med inrikes- och utrikestransporter av personer som är berövade friheten. För varje person som transporteras av Kriminalvården ska det föras journal.

Av 24 kap. 22 § första stycket rättegångsbalken (1942:740) framgår att den som är gripen, anhållen eller häktad ska tas i förvar. Den som är gripen behöver dock inte tas i förvar om det inte är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med gripandet, ordning eller säkerhet. Den som häktas ska utan dröjsmål föras till häkte.

Kriminalvårdens bedömning

Av utredningen i ärendet framgår att polisen har uppdragit åt Kriminalvårdens transporttjänst att transportera T.J. från polisarresten i Eskilstuna till häktet i Nyköping, samt att transporten av T.J. kom att ske fem dygn efter meddelat häktesbeslut vilket medförde att T.J. vistades fem ytterligare nätter i polisarresten.

Vad gäller ansvarsfördelningen vid transport av häktad framgår av betänkandet Transporter av frihetsberövande (SOU 2011:7, s.119 f.), att det som huvudregel är den myndighet som ansvarar för den lokal där den häktade befinner sig som ansvarar för behandlingen av denne (lokalprincipen).

Detta innebär att den myndighet som ansvarar för den lokal där den frihetsberövade befinner sig också ansvarar för efterföljande transporter av denne.

I förevarande ärende skulle T.J. transporteras *från* polisens arrest. Med anledning av detta och mot bakgrund av vad som i övrigt framkommit i ärendet är Kriminalvården av uppfattningen att polisen hade huvudansvar för T.J. och transporten av denne fram till dess att han överlämnades till Kriminalvården. I dessa fall bistår dock transporttjänsten normalt polisen med sina tjänster, i den mån man har personella resurser tillgängliga.

Av det regelverk som redovisas ovan följer ett skyndsamhetskrav då en häktad ska föras till häkte. Av utredningen framgår inte i vilken omfattning som transporttjänsten kommunicerade med polisen att transport inte kunde ske tidigare. Oaktat att det i aktuellt ärende var polisen som ansvarade för den lokal där den häktade befann sig, är det givetvis beklagligt att transporten av T.J. inte kunde genomföras tidigare. Enligt Kriminalvårdens mening måste transporttjänsten på ett tydligt sätt kommunicera med polisen om en transport inte kan ske i enlighet med skyndsamhetskravet.

Kriminalvården vill avslutningsvis framhålla att betänkandet Transporter av frihetsberövade (SOU 2011:7), som rör frågor om verksamheten med transporter av frihetsberövade personer, bl.a. fördelningen av transportverksamheten, alltjämt är föremål för behandling inom Regeringskansliet. Kriminalvården emotser att ansvarsfördelningen vid dessa ärenden i framtiden blir tydligare.

Jan Lindskog kommenterade remissvaret. Därefter remitterades anmälan och Kriminalvårdens remissvar till dåvarande Rikspolisstyrelsen för yttrande. I sitt remissvar anförde Rikspolisstyrelsen, genom dåvarande rikspolischefen Bengt Svenson, bl.a. följande:

Rikspolisstyrelsens bedömning

Av såväl Polismyndigheten i Södermanlands läns yttrande som Kriminalvårdens yttrande den 17 september 2014 framgår att polismyndigheten på eftermiddagen den 28 maj 2014 beställde transport till häktet av Kriminalvårdens transporttjänst. Transporttjänsten var sedan i kontakt med polismyndigheten den 31 maj för att diskutera en lösning för att kunna genomföra transporten den 1 juni. Den 2 juni ordnade polismyndigheten själv transport av den frihetsberövade personen till häktet i Nyköping.

Rikspolisstyrelsen anser inledningsvis att det är beklagligt det tagit så mycket som fem dagar innan den frihetsberövade personen förts från arresten till häktet.

Ansvarsfördelningen mellan polismyndigheten och Kriminalvården när det gäller transporter av frihetsberövade bedöms emellertid vara oklar, (jfr SOU 2011:7 s. 206 f.). Några bestämmelser om ansvaret för transporter av frihetsberövade finns inte. Den s.k. lokalprincipen anses emellertid innebära att den myndighet som ansvarar för den lokal där den frihetsberövade befinner sig också ansvarar för bl.a. transporter av denne. Principen kommer bl.a. till uttryck i 7 kap. 1 § häkteslagen (2010:611).

Bestämmelsen i 6 § förordningen med instruktion för Kriminalvården ger Kriminalvården en möjlighet att bistå andra myndigheter med transporter av personer som är berövade friheten. Den medför dock inte någon förpliktelse att bistå med sådana transporter.

I Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2012:6) om transportverksamhet m.m. finns bestämmelser om biträde i form av transporttjänster till andra myndigheter. Av 5 § följer att Kriminalvården kan utföra transporter av frihetsberövade personer även när dessa vistas i polisens lokaler.

Grunden för den nuvarande transportverksamheten lades genom propositionen Organisationen av polis-, åklagar-, och exekutionsväsendet m.m.

(prop. 1964:100). I propositionen förordade departementschefen att fångvården skulle överta i princip alla de transporter som ankom på polisen. Polisen skulle bara sköta sina mer verksamhetsnära transporter, såsom att ta med en anhållen person till förhör. Genom en sådan ordning skulle polisen befrias från en stor del av de tidskrävande transportuppgifterna och därmed få mer tid för sina huvuduppgifter att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Med anledning av uttalandet tillsattes en utredning som bl.a. föreslog att det skulle inrättas transportcentraler vilket också sedan skedde (SOU 2011:7 s. 130 f.).

Även av uttalanden i andra förarbeten följer att Kriminalvården förväntas utföra transporter åt andra myndigheter, (SOU 2011:7 s. 206 f.).

Mot bakgrund av det anförda får Kriminalvården anses ha i uppdrag att bistå bl.a. polisen med transporter. Kriminalvården har vidare en stor transportorganisation som finansieras av statliga medel utifrån att transporttjänster ska utföras även åt andra myndigheter. Polismyndigheter och andra myndigheter som beställer transporter av Kriminalvårdens transporttjänst har anpassat sin bemanning och organisation utifrån att Kriminalvården har detta uppdrag och bör kunna lita på att de transporter som beställs blir utförda och med den skyndsamhet som uppdraget kräver.

Rikspolisstyrelsen anser sammanfattningsvis att även om polismyndigheten har haft huvudansvaret för att se till att den frihetsberövade personen förts till häktet utan dröjsmål – vilket får anses vara rimligt utifrån att den frihetsberövade personen befann sig i polisens lokaler – har Kriminalvården genom att de tog emot beställningen och så vitt framgår hade för avsikt att genomföra den, också ett ansvar för att transporten genomfördes och med tillräcklig skyndsamhet.

Den personen som var föremål för transporten var på sannolika skäl misstänkt för ett mycket allvarligt brott. Det har sålunda inte rört sig om en person som omhändertagits för vårdbehov och som i avvaktan på att kunna transporteras till ett behandlingshem, kvarblivit i polisens arrest (jfr JO:s beslut den 3 april 2014, dnr 5182-2013). Rikspolisstyrelsen anser att det är en viss skillnad på dessa situationer som bör ha betydelse när det gäller kravet på skyndsamhet.

Att det tagit fem dagar innan den frihetsberövade personen förts till häkte får emellertid anses vara en lång tid. Vad som avses med skyndsamhetskravet ”utan dröjsmål” i förhållande till andra skrivningar rörande skyndsamhet i 24 kap. rättegångsbalken t.ex. ”skyndsamt” och ”omedelbart” är dock enligt Rikspolisstyrelsens mening oklart. Det förefaller vara ett något lägre krav på skyndsamhet i begreppet ”utan dröjsmål” än t.ex. ”skyndsamt” och en större skillnad i förhållande till begreppet ”omedelbart”. Som Kriminalvården påpekat i sitt yttrande utgjorde flera av de fem dagar det var fråga om helgdagar, vilket innebär att det kan vara svårare än annars med personalresurser. För polisens del skulle vidare genomförandet av en transport kunna försvåras av att det samtidigt inträffar händelser som är polisiärt resurskrävande.

Det är möjligt att polismyndigheten på ett mer aktivt sätt kunde ha försökt få till stånd den aktuella transporten av Kriminalvården och även – när det visade sig att den drog ut på tiden – i ett tidigare skede själv ha sett till att transporten genomfördes. Av polismyndighetens yttrande framgår att myndigheten tagit fram rutiner för att motsvarande situationer inte ska upprepas. Rutinerna innebär en betydligt mer aktiv kommunikation med Kriminalvårdens transporttjänst. När det står klart att Kriminalvårdens transporttjänst inte har möjlighet att lösa en transport inom rimlig tid kommer myndigheten vidare att själv utföra den. Rikspolisstyrelsen ser mycket positivt på att sådana rutiner tagits fram.

När det gäller advokaten Jan Lindskogs påstående att häktade allt oftare blir kvar i polisarrester under en lång tid efter häktningsbeslutet, har Rikspolisstyrelsen inte tillräckligt med underlag för att uttala sig om det

förhåller sig på det sättet. Kriminalvården har inte i sitt yttrande gjort några uttalanden kring deras syn på den saken.

Slutligen anser Rikspolisstyrelsen att ett genomförande av de förslag som lämnas i betänkandet Transporter av frihetsberövade (SOU 2011:7) skulle tydliggöra Kriminalvårdens ansvar för transporter av frihetsberövade, vilket enligt Rikspolisstyrelsens mening är angeläget.

Jan Lindskog kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 7 september 2015 anförde *chefsJO Fura* följande:

Bedömning

I ärendet aktualiseras bl.a. innebörden av rättegångsbalkens bestämmelse om att den som har häktats utan dröjsmål ska föras till häkte. Jag finner skäl att inledningsvis ge min syn på tolkningen av den bestämmelsen, för att därefter övergå till bedömningen av hur berörda myndigheter agerat i samband med T.J:s transport till häktet Nyköping.

Innebörden av begreppet ”utan dröjsmål”

Rikspolisstyrelsen har framhållit att det är oklart vad som avses med skyndsamhetskravet ”utan dröjsmål”, men att det framstår som att kravet är något lägre ställt i den situationen jämfört med när begreppet ”skyndsamt” eller ”omedelbart” används. Som exempel kan nämnas att det i 24 kap. 8 § andra stycket rättegångsbalken anges att åklagaren ska underrättas skyndsamt när en person som har anhållits i sin frånvaro har frihetsberövats. Bestämmelsen innebär att åklagaren ska underrättas ”snarast möjligt” efter frihetsberövandet.[41]

Jag delar Rikspolisstyrelsens uppfattning om att skyndsamhetskravet inte är lika högt ställt i fråga om transport av häktade som i de situationer när det i lagtexten exempelvis har angetts att något ska ske ”omedelbart”. I sammanhanget är det värt att notera att det finns ett undantag från regeln om att en häktad ska föras till häkte utan dröjsmål. Om det är av synnerlig vikt för utredningen av det brott som har lett fram till häktning eller något annat brott som den häktade är misstänkt för förvaras på en annan plats än i häkte, får rätten på åklagarens begäran förordna att den häktade tills vidare inte ska föras till häkte.[42] Utformningen av detta undantag skickar enligt min mening den tydliga signalen att den myndighet som ansvarar för häktade omedelbart bör vidta åtgärder för att kunna transportera en häktad till ett häkte.

Ett av skälen till att en häktad ska föras till ett häkte så snart som möjligt är att en häkteslokal som regel är bättre utrustad och har en högre standard än polisens arrestlokaler. Exempelvis är möjligheterna till förströelse och daglig motion bättre i ett häkte än i en arrest. Att häktade placeras i häkte är därmed enligt min uppfattning en förutsättning för att den intagnes rättigheter enligt häkteslagen ska kunna tillgodoses på bästa sätt. Vidare är det är inte ovanligt att ett beslut om häktning innebär en psykisk påfrestning för den häktade. I ett häkte är personaltätheten som regel högre än i en arrestlokal och där finns även

[41] Se JO:s beslut den 9 april 2010 i dnr 3741-2008.
[42] Se 24 kap. 22 § första stycket rättegångsbalken.

tillgång till sjukvårdspersonal. Ett häkte är därmed bättre rustat att ta hand om intagna som till följd av omständigheterna mår psykiskt dåligt.

Av dessa skäl bör enligt min mening som regel en häktad transporteras till häkte samma dag som han eller hon har häktats. I undantagsfall kan det vara acceptabelt att transporten dröjer till påföljande dag. Så kan exempelvis vara fallet om häktningsbeslutet meddelas sent på dagen eller om den häktade måste transporteras en lång sträcka.

Berörda myndigheters hantering av T.J:s transport

Av utredningen framgår att dåvarande Polismyndigheten i Södermanlands län beställde en transport av T.J. i direkt anslutning till att han häktades den 28 maj 2014. Han blev emellertid kvar i polisens arrestlokal i ytterligare fem dygn. Mot bakgrund av mina tidigare uttalanden ovan borde transporten av T.J., särskilt med hänsyn till att det rörde sig om en kortare sträcka, ha skett senast dagen efter att han hade blivit häktad. Behandlingen av honom har därmed inte varit förenlig med rättegångsbalkens bestämmelse.

Enligt Kriminalvården kunde inte transporttjänsten genomföra transporten av T.J. förrän den 2 juni 2014 eftersom myndigheten hade andra transporter som bedömdes ha högre prioritet. Kriminalvården har inte närmare redogjort för hur dessa prioriteringar såg ut, och jag saknar därmed förutsättningar att bedöma situationen. Jag tycker emellertid att det är problematiskt att transporttjänsten ansåg sig tvungen att göra sådana prioriteringar att transporten av T.J. kunde genomföras först fem dagar efter att han hade blivit häktad.

I dag saknas det bestämmelser som reglerar vilken myndighet som ansvarar för en transport av en frihetsberövad. Den s.k. lokalitetsprincipen anses emellertid innebära att den myndighet som ansvarar för den lokal där den frihetsberövade befinner sig också ansvarar för transporter av honom eller henne.[43] Det finns alltså ingen skyldighet för Kriminalvårdens transporttjänst att bistå exempelvis Polismyndigheten med transport av en häktad från en arrestlokal till ett häkte. Som Kriminalvården har framhållit bistår emellertid myndigheten andra myndigheter med transportresurser i den mån det finns personal tillgänglig.

Samtidigt som det förhåller sig på detta sätt har Kriminalvårdens transporttjänst under lång tid tagit ett stort ansvar för att genomföra andra myndigheters transporter. Kriminalvården får budgetanslag för denna verksamhet. Andra myndigheter har anpassat sina verksamheter efter detta, och att transporttjänsten kan utföra transporter har därmed blivit en förutsättning för att andra myndigheters verksamheter ska fungera.[44]

Avsaknaden av en formell struktur som tydligt anger vilken myndighet som ansvarar för transporter gör att enskilda riskerar att hamna i kläm. Så länge inte lagstiftaren tydliggör lagstiftningen på denna punkt ligger det ett stort ansvar på Kriminalvården att kompensera för denna brist. Det innebär att transporttjänsten omedelbart måste återkomma till den beställande myndigheten om transporttjänsten gör bedömningen att transporten inte kan genomföras inom

[43] Se SOU 2011:7 s. 119 f.
[44] Se SOU 2011:7 s. 204.

föreskriven tid. Av utredningen framgår att transporttjänsten återkom till polisen i Eskilstuna först tre dagar efter beställningen. Enligt min mening borde transporten av T.J. ha skett senast den 29 maj 2014, och transporttjänsten borde senast vid den tidpunkten har återkommit till polisen. Kriminalvården förtjänar kritik för att ha dröjt oacceptabelt länge med denna återkoppling.

Vidare borde enligt min mening Polismyndigheten i Södermanlands län omedelbart ha vidtagit åtgärder när det stod klart att transporttjänsten inte kunde bistå vid transporten av T.J. Trots att polismyndigheten fick denna information den 31 maj 2014 dröjde det ända till den 2 juni innan T.J. transporterades de knappa tio milen till Nyköping. Även polismyndigheten förtjänar kritik för att ha bidragit till att T.J:s vistelse i arrestlokalen drog ut på tiden.

Behov av lagstiftning

I det tidigare omnämnda betänkandet har det framhållits att trots att Kriminalvårdens transporttjänst inte har något formellt ansvar för andra myndigheters transporter förutsätts myndigheten i dag ta ett sådant ansvar. En högre efterfrågan av transporttjänster än vad Kriminalvårdens resurser medger leder enligt betänkandet till att myndigheten måste prioritera i vilken ordning transporterna utförs.[45] I betänkandet framhålls vidare följande:

> Att verksamhetsansvaret i praktiken är oklart leder till betydande effektivitetsförluster, särskilt då flera myndigheter kan komma i fråga för att utföra transporter. Hur Kriminalvårdens transporttjänst prioriterar transporter påverkar exempelvis direkt belastningen på polismyndigheterna, som däremot saknar möjlighet att påverka Kriminalvårdens prioriteringar. Oklarheterna innebär svårigheter för myndigheterna att planera och dimensionera beredskap för transportverksamhet. Felaktiga förväntningar av vilken kapacitet som behövs kan leda till att det avsätts för stora resurser och en överkapacitet uppstår eller – troligare – att behovet underskattas. Vilken myndighet som sedan i det enskilda fallet kommer att utföra en transport kan vara en tillfällighet. [– – –] Oklar ansvarsfördelning innebär dessutom svårigheter för berörd personal att överblicka vad som gäller. Det kan leda till att enskilda transportuppdrag – såsom i det ovan refererade JO-ärendet [*JO 2009/10 s.237, JO:s anm.*] – ”faller mellan stolarna”, vilket av rättssäkerhetsskäl är särskilt olyckligt, eftersom det handlar om frihetsberövade personer.[46]

I syfte att komma till rätta med dessa oklarheter föreslogs i betänkandet att det skulle föras in en ny paragraf (29 a) i polislagen (1984:387) som bl.a. reglerar att en polismyndighet får överlämna verkställigheten av en transport av någon som är berövad friheten till den myndighet som regeringen bestämmer. Enligt betänkandet är det Kriminalvården som bör komma i fråga för förordnande enligt bestämmelsen.[47] Utredningens förslag har ännu inte blivit verklighet.

Behandlingen av T.J. understryker enligt min uppfattning det behov som lyfts fram i SOU 2011:7 av att tydligt reglera att Kriminalvården har ett ansvar för att utföra transport åt andra myndigheter. Det har förekommit flera fall hos

[45] Se SOU 2011:7 s. 209 f.
[46] Se SOU 2011:7 s. 211.
[47] Se SOU 2011:7 s. 466.

JO där den oklara ansvarsfördelningen för transporten av frihetsberövade personer har resulterat i att personer blivit sittande i polisarrester under relativt lång tid.[48] Det är enligt min mening nödvändigt att ansvaret för den här typen av transporter tydliggörs i lagstiftningen och jag finner skäl att med stöd av 4 § första stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän göra såväl riksdagen som regeringen uppmärksammade på detta behov.

I den del av ärendet som berör Polismyndigheten har jag samrått med justitieombudsmannen Cecilia Renfors.

Långsam handläggning i en anstalt av ett ärende om omhändertagna tillhörigheter

(Dnr 5899-2014)

Beslutet i korthet: I anstalten Kalmars studielokal Lärcentrum påträffade anstaltens kontrollgrupp flera pärmar med dokument som rörde flera olika intagna. Pärmarna togs om hand för att anstalten skulle kunna utreda vem de tillhörde. Anmälaren hävdade att pärmarna tillhörde honom. Trots det dröjde det två och en halv vecka innan anstalten – vid ett möte med anmälaren – kunde klarlägga att pärmarna verkligen tillhörde honom. JO uttalar i beslutet att ett formlöst omhändertagande av material för att utreda vilka uppgifter det innehåller och vem det tillhör bör bli mycket kortvarigt. Anstalten borde enligt JO skyndsamt ha tagit reda på vem/vilka materialet tillhörde och om han eller de hade tillstånd att inneha det för att därefter kunna återlämna materialet eller omhänderta det med stöd av 5 kap. 2 § fängelselagen (2010:610). Anstalten kritiseras för dröjsmålet.

När anstalten konstaterat att materialet tillhörde anmälaren ansökte han om att få inneha delar av materialet. Det dröjde därefter över sex veckor innan anmälaren fick materialet. Anstalten kritiseras för den långa handläggningstiden. Vidare kritiseras en kriminalvårdsinspektör för innehållet i ett skriftligt svar han lämnat till anmälaren när anmälaren framförde sitt missnöje med att anstaltens innehavsprövning drog ut på tiden.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 15 oktober 2014 klagade P.G. på hur anstalten hanterat ett ärende om omhändertagna tillhörigheter. Han anförde i huvudsak följande:

Den 9 september 2014 omhändertog anstalten ett antal pärmar, dokumenthållare och lösa dokument som är hans personliga tillhörigheter. Det var till stor del studiematerial men också privata dokument. Omhändertagandet gjordes i hans studierum i anstaltens skollokaler. Den 18 september 2014 meddelade en kriminalvårdsinspektör att P.G. skulle få tillbaka studiematerialet och

[48] Se exempelvis JO:s beslut den 3 april 2014 (dnr 5182-2013), den 19 augusti 2011 (dnr 5723-2010), den 3 april 2009 (dnr 2411-2008) och den 28 november 2003 (dnr 1079-2002).

de privata pärmarna den 19 september. Den 19 september kallades han till skolan tillsammans med en lärare och anstaltens kriminalvårdsinspektör med ansvar för säkerhet (säkerhetskvinsp.). P.G. upplyste om att han blivit lovad att få tillbaka dokumenten och fick till svar att materialet måste gås igenom. Han ifrågasatte vad som hänt under de tio dagar som gått sedan omhändertagandet men fick inte någon reaktion. Kriminalvårdsinspektören lovade att materialet skulle gås igenom under vecka 39 (den 22–28 september) och att han själv och skolpersonalen skulle få närvara då. Den 26 september träffade han anstaltens vakthavande befäl och säkerhetskvinspen. Hans tillhörigheter delades in i tre kategorier beroende på var de skulle förvaras: i det personliga förrådsskåpet, i bostadsrummet respektive i hans studierum. Dokumenten hade inte granskats och granskades inte heller vid mötet. Den 30 september informerade han personalen om att han behövde ha tillbaka sina dokument inför JO:s inspektion den 2 oktober. Han fick veta att det inte skulle vara några problem. Den 8 oktober påpekade han för det vakthavande befälet att han fortfarande väntar på sina dokument. Vid tidpunkten för anmälan till JO, den 10 oktober, hade han fortfarande inte fått sina dokument.

Utredning

JO begärde att Kriminalvården skulle yttra sig över det som P.G. anfört. JO begärde även att Kriminalvården skulle redogöra för hur omhändertagandet av tillhörigheterna dokumenterats och hur P.G. underrättats om åtgärden.

Kriminalvårdens remissvar

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, Region Öst, genom dåvarande regionchefen Christer Karlsson, följande:

> ## Sakförhållanden
>
> Anstalten Kalmar har genom kriminalvårdschef Lena Danielsson inkommit med uppgifter rörande de omständigheter som P.G. har anfört i sin anmälan. Av uppgifterna jämte journalanteckningar framgår bl.a. följande.
>
> Kontrollgruppen vid anstalten Kalmar påträffade den 9 september 2014 sju stycken pärmar i anstaltens Lärcentrum. Denna lokal har samtliga intagna som är placerade i Lärcentrum tillgång till. Pärmarna innehöll beslut, verkställighetsplaner etc. som rörde flera olika intagna, både placerade vid anstalten och vid andra anstalter.
>
> P.G. hävdade att pärmarna tillhörde honom. Anstalten ansåg dock inte att detta var klarlagt då pärmarna innehöll dokument om flera olika intagna inklusive P.G., att P.G. inte hade något registrerat innehavsbeslut för dessa dokument samt att dokumenten påträffades i ett utrymme som cirka 15 intagna hade tillgång till.
>
> Pärmarna togs om hand av anstalten för att utreda vem de tillhörde och varför de innehöll uppgifter om flera olika intagna.
>
> Den 26 september 2014 hade säkerhetskvinspen Jonas Gibbons och vakthavande befäl Tobias Pettersson ett möte med P.G. Under mötet blev det klarlagt att pärmarna tillhörde P.G. P.G. plockade bort tre pärmar som låstes in i hans skåp i förrådet och övriga pärmar omhändertogs av anstalten. P.G. fick vidare plocka ut de handlingar som han ville inneha i sitt bostadsrum och handlingar som han behövde för sina studier. Anstalten prövade därefter vilka dokument han kunde få inneha i sitt bostadsrum. Då

det handlade om en stor mängd dokument och varje handling skulle prövas var och en för sig var det ett omfattande arbete att pröva innehavsfrågan. Under vecka 46 [*den 10–16 november, JO:s anm.*] överlämnades de dokument från pärmarna, vilket var den största delen av dokumenten, som anstalten ansåg att P.G. kunde få inneha i sitt bostadsrum eller i studielokalen. De känsliga dokument om P.G. och om andra intagna som anstalten av säkerhetsskäl ansåg att P.G. inte kunde få inneha placerades i personalkontoret i direkt anslutning till hans bostadsavdelning. Dessa handlingar kunde P.G. ta del av under dygnsvilan i bostadsrummet och under dagtid på personalkontoret eller något annat rum där andra intagna inte närvarade. Anstalten uppger vidare att under tiden innehavsfrågan prövades hade P.G. samma möjlighet. Syftet från anstaltens sida har aldrig varit att hindra P.G. från att ta del av handlingarna eller att använda dem, utan att förhindra en eventuell spridning av handlingarna som en följd av t.ex. andra intagnas påtryckningar.

När det var klarlagt vid mötet med P.G. den 26 september 2014 att pärmarna tillhörde P.G. dokumenterades omhändertagandet i hans journal den 29 september 2014. Att anstalten omhändertog pärmarna underrättades han om i samband med samma möte.

Författningsbestämmelser

7 § förvaltningslagen (1986:223), FL

5 kap. 1 och 2 §§ fängelselag (2010:610), FäL

14 § fängelseförordning (2010:2010), FäF

Kriminalvården, Region Östs bedömning

Ett ärende där någon enskild är part ska handläggas enligt förvaltningslagen så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. I förevarande fall fanns till en början oklarheter rörande vem de sju pärmarna tillhörde. När detta hade säkerställts handlade det om en stor mängd dokument som anstalten Kalmar skulle ta ställning till huruvida P.G. utifrån säkerhetsskäl kunde inneha dessa i sitt bostadsrum. Från det datum som det var klarlagt att pärmarna tillhörde P.G. tog det knappt 1,5 månad innan P.G. fick de dokument anstalten ansåg att P.G. kunde inneha i sitt bostadsrum eller i studielokalen. Han har hela tiden kunnat ta del av samtliga dokument i en lokal där inte andra intagna har varit närvarande.

Enligt FäF ska den intagne underrättas om omhändertagande och omhändertagandet ska dokumenteras. Pärmarna omhändertogs enligt lagens mening först vid mötet 26 september 2014 då det var klarlagt att pärmarna tillhörde P.G. Detta underrättades han om vid mötet och dokumenterades i hans journal den 29 september 2014.

P.G. kommenterade remissvaret. Han anförde i huvudsak följande:

Sakförhållandena i regionens yttrande är delvis felaktiga. Ärendet inleddes med att han blev avvisiterad en pärm och en dokumenthållare när han var på väg ut från skollokalerna. Dessa påträffades alltså inte i hans studierum. Pärmen innehöll till största delen handlingar som gällde hans egna ärenden hos JO och Justitiekanslern (JK). Dokumenthållaren var märkt med ”Informationer och underlag till magisterarbete”. Kontrollgruppen ifrågasatte hans innehav av andra intagnas dokument, men han visade att han har fullmakter från dessa intagna. Han bedriver studier på heltid i ett litet rum som han delar med en annan intagen. Pärmarna beslagtogs från en hylla ovanför hans datorplats, och hyllan var märkt ”Böcker och pärmar på hyllan är personliga, tillhör [anmälarens

namn]". Den 10 september såg han att det saknades ett antal pärmar, kollegieblock och lösa papper vid hans studieplats. Flera av pärmarna hade han innehaft i sitt bostadsrum i anstalten Kumla. Pärmarna kontrollerades av anstalten Kalmars personal innan han tilläts ta upp dem till avdelningen.

Från den 9 september till 20 oktober hade han ingen aning om var hans tillhörigheter fanns eller vem som hade ansvar för dem. Under perioden den 9–26 september gjorde anstalten inga aktiva insatser för att ta reda på om materialet tillhörde honom såsom t.ex. att fråga skolans personal. Från den 23 oktober förvarades tillhörigheterna på klienthandläggarens kontor som ligger en våning ovanför P.G:s bostadsavdelning. Han betvivlar att det under kvällar och helger finns någon som har befogenhet att hämta dokument därifrån.

De uppgifter som anstalten benämner som känsliga är t.ex. brottsrubricering, strafftid, personnummer och liknande.

Den 18 oktober lämnade han in en anhållan och meddelade att han börjat bli irriterad, frustrerad och förbannad på att ärendet tar tid. Den 20 oktober fick han besked från säkerhetskvinspen att granskningen avbryts och att han bryter allt han utlovat i ärendet. Alla tillhörigheterna hade skickats ned till förrådet, och P.G. hänvisades till att anhålla om varje enskilt dokument han ville ha tillbaka.

Till sitt yttrande bifogade P.G. en kopia av den anhållan han lämnade till anstalten den 18 oktober – inklusive svaret från Jonas Gibbons – och ett beslut om telefontillstånd (JO:s handling nr 10).

Därefter begärde JO ett förnyat yttrande från Kriminalvården.

Kriminalvårdens kompletterande remissvar

I sitt förnyade remissvar anförde Kriminalvården, Region Öst, genom dåvarande regionchefen Christer Karlsson, följande:

Omständigheter i ärendet

Det samlade material som togs om hand av anstalten den 9 september 2014 omfattar sju pärmar med olika typer av handlingar. Det har i efterhand inte kunnat klarläggas huruvida P.G. bar på en pärm och en dokumenthållare när han skulle lämna anstaltens Lärcentrum den aktuella dagen. P.G. har anfört att det inte funnits någon oklarhet beträffande vem som ägde detta material. Som redovisats i tidigare yttrande bedömde anstalten dock att det initialt inte kunde anses vara klarlagt att det samlade materialet tillhörde P.G. eftersom det bestod av dokument om flera olika intagna inklusive P.G., att P.G. inte hade något beslut om att få inneha dokumenten och att dokumenten påträffades i ett utrymme som flera andra intagna hade tillgång till.

Under tiden från att anstalten påträffade materialet fram till dess att kriminalvårdsinspektören Jonas Gibbons hade ett möte med P.G. gick anstalten igenom dokumenten för att bilda sig en uppfattning om vad de bestod av och vem eller vilka de kunde antas tillhöra. P.G. har själv i sitt yttrande redovisat att det var fråga om tusentals dokument. Under mötet med P.G. den 26 september 2014 blev det klarlagt att pärmarna tillhörde honom, varmed omhändertagandet dokumenterades i journalen. P.G. fick ange vilka handlingar som han önskade inneha i bostadsrummet och vilka handlingar som han önskade använda i studiesyfte, varmed prövning av frågan om innehav av ett omfattande material tog vid.

Till följd av att P.G. den 18 oktober 2014 inkommit med skriftliga synpunkter på anstaltens hantering (JO:s aktbilaga 10) meddelade kriminalvårdsinspektören Jonas Gibbons att handlingarna nu flyttades till P.G:s förrådsutrymme. Jonas Gibbons meddelade därvid att innehavsprövningen avslutades och erinrade P.G. om möjligheten att hemställa om innehav av de handlingar som han önskade förvara i anstalten.

Det material som P.G. bedömdes kunna få inneha i bostadsrummet och i Lärcentrum överlämnades sedan under vecka 46. Övriga dokument placerades i ett personalkontor. P.G. har kunnat ta del av materialet i detta utrymme i personals närvaro och han har också gjort så vid flera tillfällen. Anstaltens vakthavande befäl har tillträde till detta utrymme dygnet runt.

Anstalten Kalmar har inte nekat P.G. tillgång till skrivmaterial och hans rätt att uttrycka sig i skrift har inte på något sätt begränsats.

Tillämpliga bestämmelser

4, 7 och 20 §§ förvaltningslagen (1986:223), FL

5 kap. 1 och 2 §§ fängelselagen (2010:610), FäL

14 § fängelseförordningen (2010:610), FäF

Kriminalvårdens, Region Öst, bedömning

Det samlade material som påträffades i allmänna utrymmen i anstalten den 9 september 2014 har av anstalten bedömts vara av sådan art att det inte kunde anses vara klarlagt att det tillhörde P.G. Oaktat om allt material har påträffats på öppen yta i Lärcentrum eller om P.G. har burit på visst material i ett allmänt utrymme, finns det enligt Region Öst inte skäl att ifrågasätta anstaltens bedömning att det initialt var nödvändigt att samla in aktuellt material i syfte att klargöra vilka uppgifter det innehöll och vem det rätteligen tillhörde.

P.G. har genom skrivelse den 18 oktober 2014 anfört missnöje med anstaltens hantering av frågan om innehav, varvid kriminalvårdsinspektören meddelat honom att handlingarna skulle komma att flyttas för förvaring bland P.G:s övriga personliga tillhörigheter i förrådet. Kriminalvårdsinspektören har vidare upplyst P.G. om möjligheten att hemställa om innehav av enskilda dokument. Det har såvitt känt inte framkommit annat än att P.G. alltjämt önskade få en prövning avseende innehav av de dokument som han pekat ut vid mötet med anstaltsledningen den 26 september 2014. Härvid konstateras också att ett överlämnande av de dokument som bedömdes tillåtna att inneha skedde under vecka 46, varför innehavsprövningen – oaktat den korrespondens som fördes i samband med P.G:s skrivelse – har fortskridit. Det material som kom att förvaras i ett personalkontor har P.G. haft tillgång till på begäran och han har också bevistat kontoret vid flera tillfällen med anledning därav.

Vid ärendehandläggning motiverar anstalten beslut i enlighet med 20 § förvaltningslagen (1986:223). Anstalten redovisar alltså inte regelmässigt exempelvis vissa uppgifter om en intagens brottslighet och personliga förhållanden i beslut, utan endast för det fall sådana uppgifter har betydelse för bedömningen i sak. Frågan om innehav av en handling prövas i varje enskilt fall enligt bestämmelserna i FäL och det kan därför inte, med ledning av den beslutskopia som P.G. bilagt, antas att det typiskt sett inte skulle finnas säkerhetsskäl mot att inneha handlingar med sådana uppgifter.

P.G. kommenterade remissvaret och anförde i huvudsak följande: Kriminalvårdens uppgifter är inte till fullo utredda och korrekta. Det finns flera i anstaltspersonalen som kunde ha tillfrågats om ärendets hantering men som kriminalvårdschefen Lena Danielsson inte har pratat med. Själv har P.G. dock pratat

med Hasse Sjöberg, som var närvarande den 9 september 2014 när P.G. lämnade Lärcentrum. Hasse Sjöberg minns att P.G. bar på en pärm och en dokumenthållare. Han upplever att han blivit begränsad att uttrycka sig i skrift.

I ett beslut den 3 november 2015 uttalade *chefsJO Fura* följande:

Rättslig reglering

Kriminalvården har i sitt första yttrande berört det skyndsamhetskrav som enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223) gäller vid handläggning av ärenden. Jag finner för egen del skäl att redogöra för några av bestämmelserna om intagnas personliga tillhörigheter. Enligt 5 kap. 1 § fängelselagen (2010:610) får en intagen ta emot och inneha böcker, tidskrifter och tidningar. Det gäller dock inte sådana som kan äventyra ordningen eller säkerheten, eller antas motverka den behandling som han eller hon genomgår. I övrigt får en intagen – enligt samma bestämmelse – ta emot och inneha de personliga tillhörigheter som är motiverade med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

Tillhörigheter som en intagen inte får ta emot och inneha får – enligt 5 kap. 2 § fängelselagen – omhändertas och förvaras för den intagnes räkning. Tillhörigheter som omhändertagits ska lämnas ut till den intagne senast i samband med att han eller hon inte längre ska vara berövad friheten.

Enligt 14 § fängelseförordningen (2010:2010) ska Kriminalvården underrätta den intagne när tillhörigheter som han eller hon inte får ta emot och inneha omhändertas enligt 5 kap. 2 § fängelselagen. Kriminalvården ska dokumentera vad som har omhändertagits.

Bedömning

Kritik för dröjsmål med att utreda vem som ägde tillhörigheterna

P.G. är av uppfattningen att det inte fanns någon oklarhet om vem som ägde det material som anstalten tog hand om den 9 september 2014. Anstalten menar dock att det till en början inte var klarlagt att materialet tillhörde P.G. Som skäl för oklarheten har anstalten anfört det fanns dokument som gällde flera olika intagna inklusive P.G., att P.G. inte hade något beslut om att få inneha dokumenten och att dokumenten påträffades i ett utrymme som flera andra intagna hade tillgång till. Jag finner inte skäl att ifrågasätta anstaltens bedömning att materialet behövde tas om hand så att det kunde utredas vilka uppgifter det innehöll och vem det tillhörde.

Det måste dock ha stått klart för anstalten att materialet inte tillhörde anstalten utan någon eller några av de intagna. Genom att materialet togs om hand av anstalten hade ägaren/ägarna inte längre tillgång till det. Under den tid utredningen om ägarförhållandena pågick hade materialet – såvitt jag förstår – helt formlöst tagits om hand av anstalten. Ett sådant formlöst omhändertagande bör, enligt min mening, bli mycket kortvarigt. Anstalten borde skyndsamt ha tagit reda på vem eller vilka materialet tillhörde och om personen eller personerna hade tillstånd att inneha det, för att därefter kunna återlämna materialet eller omhänderta det med stöd av 5 kap. 2 § fängelselagen.

Det kan naturligtvis vara svårare att utreda vem som äger en tillhörighet när den påträffas i ett utrymme som flera har tillgång till än när den påträffas i någon intagens bostadsrum. Det måste dock ha legat nära till hands att anta att åtminstone merparten av dokumenten tillhörde P.G. Det framgår inte av Kriminalvårdens yttranden vilka åtgärder som vidtogs för att ta reda på vem materialet tillhörde. Den avgörande åtgärden verkar dock ha varit mötet med P.G. den 26 september. Det är anmärkningsvärt att detta möte inte kom till stånd tidigare. Sammanfattningsvis blir min slutsats att det är oacceptabelt att det dröjde två och en halv vecka innan det kunde fastställas vem materialet tillhörde. Anstalten Kalmar förtjänar kritik för dröjsmålet.

Kritik för långsam handläggning av innehavsfrågan

Av utredningen framgår att det den 26 september stod klart att materialet tillhörde P.G. och att han samma dag pekade ut vilket material han önskade inneha i sitt bostadsrum respektive vad han behövde för sina studier. Det framgår även att anstalten under vecka 46, dvs. under perioden den 10–16 november, överlämnade de dokument som P.G. fick inneha i sitt bostadsrum respektive i studielokalen. Det dröjde alltså över sex veckor från att det stod klart vilka dokument P.G. ville inneha till dess att han fick dem. Även med hänsyn tagen till att det rörde sig om en stor mängd dokument var handläggningstiden oacceptabelt lång, och anstalten förtjänar kritik.

Kritik mot Jonas Gibbons svar till P.G.

Av utredningen framgår att P.G. den 18 oktober 2014 skriftligen framförde sitt missnöje med att anstaltens innehavsprövning drog ut på tiden. Kriminalvårdsinspektören Jonas Gibbons svarade P.G. skriftligt och meddelade att han avslutade innehavsprövningen och att handlingarna skulle lämnas bland P.G:s övriga personliga tillhörigheter i förrådet. Kriminalvårdsinspektören meddelade vidare att anstalten skulle pröva frågan om innehav för varje enskilt dokument efter P.G:s skriftliga begäran om det.

Såvitt framgår av utredningen har inte P.G. i tiden efter den 26 september gett uttryck för någon annan uppfattning än att han önskade att anstalten prövade om han fick inneha de omhändertagna dokumenten i sitt bostadsrum respektive i studielokalen. Jonas Gibbons besked att innehavsprövningen skulle avslutas är därför mycket svårt att förstå. Hans svar kan inte uppfattas på annat sätt än som en bestraffning för att P.G. klagade över handläggningstiden. Att en person i chefsställning agerar så gentemot en intagen i beroendeställning är naturligtvis helt oacceptabelt. Kriminalvården har i och för sig anfört att innehavsprövningen fortsatte trots det besked som Jonas Gibbons gav. Det påverkar dock inte min syn på Jonas Gibbons agerande, och han förtjänar kritik för det.

Övrigt

Det som i övrigt har kommit fram genom utredningen ger mig inte anledning att rikta någon kritik mot anstalten eller att göra några andra uttalanden.

Kritik mot Kriminalvården för att ha använt myndighetens säkerhetsenheter till anstaltsplacering av intagna som inte omfattas av 2 kap. 4 § fängelselagen

(Dnr 6384-2014)

Beslutet i korthet: Enligt 2 kap. 1 § fängelselagen får en intagen inte placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Kriminalvårdens säkerhetsenhet i anstalten Saltvik har sedan några år delvis använts för placering av intagna som av olika skäl är i behov av skydd. I beslutet uttalar chefsJO kritik mot Kriminalvården för dessa placeringar med hänvisning till att anstaltsvistelsen för berörda intagna blir mer ingripande än nödvändigt.

I ett beslut den 23 maj uttalade *chefsJO Fura* följande:

1 Bakgrund

Sedan 2011 har Kriminalvården tre s.k. säkerhetsenheter i anstalterna Hall, Kumla och Saltvik, med totalt 72 platser. Placering på dessa säkerhetsenheter sker med stöd av 2 kap. 4 § fängelselagen (2010:610), och enheterna är utformade för att förhindra bl.a. att de intagna rymmer eller fritas.

Under 2014 uppmärksammade jag att Kriminalvården hade inrättat andra typer av platser på säkerhetsenheten i anstalten Saltvik och att det där placerades intagna som av olika skäl är i behov av skydd. Uppgifter gjorde gällande att det var fråga om en försöksverksamhet och att denna hade utvärderats. Jag beslutade i november 2014 att – inom ramen för ett särskilt upplagt initiativärende – utreda frågan om Kriminalvårdens användning av säkerhetsenheterna.

2 Utredning

Inledningsvis hämtades vissa handlingar och statistikuppgifter in. Därefter genomfördes den 12 mars 2015 en inspektion av säkerhetsenheten i anstalten Saltvik. Efter inspektionen kom Kriminalvården även in med den tidigare omnämnda utvärderingen. Slutligen upprättades en promemoria med ett antal frågeställningar som översändes till Kriminalvården för yttrande.

3 Kriminalvårdens remissvar

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom anstalts- och häktesdirektören Hanna Jarl Källberg, bl.a. följande:

Kriminalvårdens redogörelse

Uppgifter har hämtats in från huvudkontorets avdelningar för frivård, säkerhet och anstalt och häkte samt region Nord. Vid huvudkontoret har enheten för utveckling av verksamhetsinnehåll i anstalt och häkte samt placeringssektionen yttrat sig särskilt. Sammanfattningsvis har följande kommit fram.

1. Vilka likheter och skillnader som finns mellan skyddsplatser på säkerhetsenhet och övriga platser inom Kriminalvården där intagna med skyddsbehov placeras.

Platstypen skyddsplats finns endast på skyddsavdelning. Enligt platsbeslut av den 1 januari 2016 finns 18 stycken skyddsplatser fördelade på tre avdelningar, samtliga på anstalten Saltvik. För klienter som inte har ett så omfattande skyddsbehov att placering på skyddsplats krävs kan platstypen ro-platser användas. Enligt nyss nämnda platsbeslut finns det totalt 67 ro-platser fördelade på tre anstalter i klass 1 och 2. Gemensamt för dessa två platstyper är att de är avgränsade från resterande delar av anstalten och att de intagna, i olika hög utsträckning, är skilda från övriga intagna. Såvitt avser personalresurser är personaltätheten högre på skyddsavdelningarna än på andra avdelningar där intagna med skyddsbehov placeras.

Placering av en intagen som i och för sig har ett skyddsbehov kan också ske på annan platstyp, förutsatt att skyddsbehovet kan tillgodoses. Vanligen blir det då fråga om placering på en anstalt eller avdelning med ett begränsat antal platser, vilket medför möjlighet att begränsa kontakt med ett större antal medintagna.

2. Vilken kategori av intagna som placeras på skyddsplats på säkerhetsenhet, och om det, i likhet med placering på säkerhetsavdelning, finns några särskilda förutsättningar som ska vara uppfyllda för att en placering på skyddsplats ska komma i fråga. Hur placeringsbeslutet förhåller sig till bedömningen av vilken säkerhetsklass som en intagen ska vara placerad i.

För placering på skyddsplats krävs att den intagne är dömd för allvarlig brottslighet samt att han har ett särskilt högt skyddsbehov som inte kan tillgodoses på annan anstalt. Intagna som kan vara aktuella för placering på skyddsplats är exempelvis bevispersoner, källor, informatörer, avhoppare från kriminella gäng eller nätverk, intagna som är utsatta för hot av allvarligt slag, intagna med mycket långtgående konflikter med medintagna, intagna med tidigare anställning inom rättsväsendet och internationella skyddspersoner. Även typen av brott den intagne är dömd för kan medföra ett skyddsbehov.

Kriminalvården förhåller sig till placeringsbestämmelserna i fängelselagen (FäL) och fängelseförordningen (FäF). Ett beslut om placering på skyddsavdelning grundar sig på en helhetsbedömning i det enskilda fallet, varvid en sammantagen bedömning avseende skyddsbehov, övriga behov samt risker görs. Är vid den bedömningen en placering på anstalt med lägre säkerhetsklass möjligt, väljs, i enlighet med gällande reglering, en sådan.

3. Vilka skillnader som finns mellan en säkerhetsavdelning och en skyddsavdelning på säkerhetsenhet i fråga om den statiska och den dynamiska säkerheten.

Den fysiska säkerhetsmiljön på en skyddsavdelning är i stort densamma som på en säkerhetsavdelning eftersom lokalerna är utformade på samma sätt. Såväl skyddsavdelningarna som säkerhetsavdelningarna har sex platser per avdelning. Kompetensen i personalstyrkan är densamma då personalgruppen bemannar såväl säkerhetsavdelningen som skyddsavdelningarna.

På säkerhetsavdelningarna medför de personrelaterade riskerna kring de intagna och skälen för placering där att det krävs höga säkerhetsarrangemang. På skyddsavdelning är skyddsbehovet det primära och riskerna kopplade till de intagna ofta lägre. Intagna på skyddsavdelning kan därför ofta tillåtas ha lättnader inom skalskyddet eftersom vad de behöver skyddas från är andra intagna eller hot och angrepp från utsidan. På skyddsavdelning

finns exempelvis till viss del annan köksutrustning än på säkerhetsavdelning. Intagna på skyddsavdelning kan vidare ha arbetsuppgifter med annan inriktning än intagna på säkerhetsavdelning, bl.a. därför att vissa verktyg som inte tillåts på säkerhetsavdelning kan användas på skyddsavdelning. Detsamma gäller fritidsutrustning som tillåts i större utsträckning och av andra typer än på säkerhetsavdelning. Såvitt avser intagna som studerar, finns bl.a. vissa skillnader i hur de kan kommunicera med sina lärare. Intagna på säkerhetsavdelning har endast tillgång till fristående datorer med skrivprogram, och kommunicerar med sin ämneslärare främst via telefon. Intagna på skyddsavdelning har tillgång till InIT-datorer[49] och kan kommunicera med sin ämneslärare även via e-post.

Det är i normalfallet inte nödvändigt att utföra sådan kroppsvisitation som avses i 8 kap. 5 § FäL (s.k. skyddsvisitation) på skyddsavdelning i samma utsträckning som på säkerhetsavdelning.

4. Vilka möjligheter som Kriminalvården har att erbjuda de intagna på skyddsplats på säkerhetsenhet sysselsättning och lättnader (exempelvis användande av andra rastgårdar än de som finns på säkerhetsenheten, anstaltens bollhall m.m.).

På skyddsavdelningarna råder full sysselsättning genom arbete, utbildning, programverksamhet och annan strukturerad verksamhet. För intagna som deltar i självförvaltning uppgår normalarbetstiden 40 timmar per vecka, och för övriga intagna uppgår den till 30 timmar per vecka. Praktiska förhållanden och de säkerhetshänsyn som måste tas medför dock vissa begränsningar i vilken typ av sysselsättning som kan erbjudas. På säkerhetsavdelning erbjuds främst enklare typer av monterings- och förpackningsarbeten som kräver minimalt med verktyg medan intagna på skyddsavdelning, som nämnts under fråga 3, kan ha arbetsuppgifter med annan inriktning. Exempel på arbeten som har utförts på skyddsavdelning är att fylla på och svetsa igen filterpåsar, produktion av olika hundprodukter såsom exempelvis koppel och spårlinor samt produktion av fiskenät. Intagna som har ett i verkställighetsplanen identifierat behov av studier erbjuds studier på grundskole- och gymnasienivå.

Det är inte möjligt att använda andra rastgårdar än de som finns på säkerhetsenheten eftersom de skyddsplacerade intagna då skulle exponeras för andra intagna. Det går inte rent praktiskt att ordna promenad på en annan promenadgård och samtidigt tillgodose skyddsbehovet. Intagna på skyddsavdelning har dock möjlighet att vistas på promenadgården all sysselsättningsfri tid; de är inte begränsade till en timmes promenad per dag.

Intagna på skyddsavdelning får gå till anstaltens bollhall och bastu enligt ett löpande schema. Inne på avdelningarna tillåter personaltätheten att personal t.ex. tränar och spelar kort, schack och andra sällskapsspel med de intagna.

Intagna på skyddsavdelning har, utöver att emot besök i säkerhetsenhetens besöksrum, möjlighet att ta emot besök på anstaltens vanliga besöksavdelning och även nyttja besökslägenheten med eller utan övernattning.

5. Vilka utslussmöjligheter som Kriminalvården kan erbjuda intagna placerade på skyddsplats på säkerhetsenhet.

I Kriminalvårdens frigivningsförberedande arbete ingår i begreppet utslussning att den intagne utifrån risk- och behovsbedömningar samt säkerhetsbedömningar;

[49] Intagnas IT, InIT, är beteckningen på Kriminalvårdens it-miljö för intagna.

– successivt kan förflyttas till anstalt av lägre säkerhet,
– kan medges permissioner, och
– kan medges särskilda utslussningsåtgärder (frigång, vårdvistelse, vistelse i halvvägshus, utökad frigång) och andra frigivningsförberedelser.

Omplacering från skyddsavdelning till annan avdelning eller anstalt sker när bedömningen görs att skyddsbehovet kan tillgodoses där. Utslussning i meningen förflyttning till lägre säkerhetsklass sker när den sammantagna bedömningen, utifrån gällande regelverk, görs att placering i lägre säkerhetsklass är möjlig och lämplig, bl.a. ur skyddssynpunkt. Permissioner hanteras enligt regelverket, men kan givetvis ställa större krav än normalt på planering, förberedelser och genomförande för att det ska bli säkerhetsmässigt godtagbart för den intagne och övriga berörda, t.ex. medföljande personal.

Såvitt avser särskilda utslussningsåtgärder kan en intagen på skyddsavdelning, förutsatt att han uppfyller kriterierna i övrigt, beviljas en särskild utslussningsåtgärd. I praktiken finns dock sällan sådana förutsättningar. Om en intagen har ett så pass stort skyddsbehov att han behöver vara placerad på skyddsavdelning är det normalt inte möjligt att genomföra en utslussningsåtgärd på ett sätt som är säkerhetsmässigt godtagbart för den intagne och övriga berörda, t.ex. arbetsgivare eller familjehem.

Avseende intagna som är föremål för skyddsåtgärder i samband med villkorlig frigivning görs frigivningsplanering i samarbete med polisens personskydd.

6. I utvärderingen beskrivs skyddsplatserna i anstalten Saltvik som en försöksverksamhet. Hur ser framtiden ut? Hur stort är det framtida behovet av särskilda skyddsplatser? Kommer verksamheten att fortsätta vara en försöksverksamhet eller kommer den att permanentas?

Kriminalvården har i dag inga planer på att avveckla skyddsplatserna. Även dessa platser kan dock, likt alla Kriminalvårdens platser, komma att konverteras om behoven förändras.

Kriminalvården ser ett ökat behov av platser i olika säkerhetsnivåer för intagna med skyddsbehov. Behovet kan också tänkas öka ytterligare med anledning av att polisen har fått i uppdrag av regeringen att stödja organisationer som hjälper personer att lämna ett liv i kriminalitet, s.k. avhopparverksamhet. Det är dock svårt att bedöma omfattningen av behovet av särskilda skyddsplatser i dagsläget.

Avslutningsvis kan nämnas att det i Kriminalvården för närvarande pågår ett arbete med att ta fram en långsiktig plan för infrastrukturen för anstalter och häkten. Syftet är att väva samman perspektiven resurseffektivitet och flexibilitet för att uppnå en flexibel anstalts- och häktesorganisation som är anpassad efter såväl behovet av verksamhetsinnehåll som antal och typer av platser.

En intagen som är föremål för skyddsåtgärder inom kriminalvården och som tidigare var placerad på skyddsplats i anstalten Saltviks säkerhetsenhet har skriftligen kommenterat Kriminalvårdens remissvar.

4 Bedömning

Kriminalvårdens s.k. säkerhetsenheter byggdes för att kunna ta emot intagna som bl.a. bedöms ha en varaktig rymningsrisk och som dessutom bedöms vara särskilt benägna att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet. Det rör sig om intagna som Kriminalvården bedömer vara i behov av särskild kontroll och övervakning och som därmed inte kan placeras på en normalavdelning.

Detta syfte har i hög grad påverkat utformningen av säkerhetsenheterna. Trots att enheterna har detta mycket specifika ändamål användes de redan från början för placering av andra kategorier av intagna. Min avsikt med det här initiativärendet har varit att utreda vilka möjligheter som Kriminalvården har att anpassa enheterna efter vilken kategori av intagna som är placerade där, och vidare om det är lämpligt att använda enheterna för annan placering än vad de ursprungligen var avsedda för.

4.1 Tillämpliga bestämmelser

Inledningsvis vill jag peka på några grundläggande bestämmelser i fängelselagen som enligt min mening har betydelse för hur man ska se på de skyddsplatser som i dag finns på en av landets säkerhetsenheter. I 1 kap. 5 § första stycket fängelselagen anges att en verkställighet ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas.

Av 6 § i samma kapitel följer att en verkställighet inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än vad som följer av fängelselagen eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. En kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Förutom dessa generella bestämmelser finns det i fängelselagen även regleringar som tar sikte på placeringen av intagna. I 2 kap. 1 § första stycket – som uppvisar likheter med 1 kap. 6 § – anges att en intagen inte får placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. I paragrafens andra stycke anges att vid beslut om placering ska, i den utsträckning det är möjligt, hänsyn tas till den intagnes behov av sysselsättning, omvårdnad och en lämplig frigivningsplanering.

I 10 § fängelseförordningen (2010:2010) anges att vid bedömningen enligt 2 kap. 1 § första stycket fängelselagen ska följande särskilt beaktas:

1. risken för rymning, fritagning, fortsatt brottslighet, missbruk och annan misskötsamhet, och
2. behovet av att undvika en olämplig sammansättning av intagna och att i övrigt kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet i anstalt.

Slutligen anges i 2 kap. 4 § fängelselagen förutsättningarna för att kunna placera en intagen på en avdelning med särskild hög grad av övervakning och kontroll (säkerhetsavdelning). Så får ske om

1. det finns en varaktig risk för att den intagne rymmer eller fritas och det kan antas att han eller hon är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet, eller
2. det finns särskild anledning att anta att det behövs för att hindra den intagne från allvarlig brottslig verksamhet under vistelsen i anstalt.

Av bestämmelsens andra stycke följer att ett beslut om placering på en säkerhetsavdelning ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst en gång i månaden.

4.2 Förhållandena på en säkerhetsavdelning

De tre avdelningarna på anstalten Saltviks säkerhetsenhet som i dag används för placering av intagna som av olika skäl är i behov av skydd byggdes ursprungligen för ett mycket specifikt syfte, nämligen för att kunna ta emot intagna som bedömts som särskilt rymningsbenägna och benägna att återfalla i allvarlig brottslighet. Syftet är att en placering på en sådan avdelning ska kunna motverka de risker som omnämns i 2 kap. 4 § första stycket fängelselagen. Detta uppnås inte bara genom utformningen av säkerhetsavdelningarna, utan även genom att de intagna är föremål för mer långtgående kontrollåtgärder än intagna i övrigt. Som exempel kan nämnas att deras telefonsamtal avlyssnas, samtliga försändelser som inte är s.k. myndighetspost kontrolleras och besöken är som regel kontrollerade.

Säkerhetsenheternas mycket bestämda syfte har haft en stor inverkan på utformningen av den fysiska miljön. De återfinns i separata byggnader som är åtskilda från övriga anstaltsbyggnader med en hög mur. En säkerhetsenhet kan därmed sägas vara en anstalt i anstalten. Vid inpassering i säkerhetsenheten utförs en särskild inpasseringskontroll. Varje säkerhetsenhet består av fyra små avdelningar med sex platser på varje avdelning.

Avdelningarna är utformade för att vara ”självförsörjande” på så sätt att på avdelningen finns en lokal för arbetsdrift, motionsutrymme och rastgård. Tanken är att de intagna ska tillbringa sin huvudsakliga tid på avdelningen och inte komma i kontakt med andra intagna förutom de som är placerade på samma avdelning. För att förhindra rymning eller fritagning är avdelningarnas rastgårdar utformade som burar. Slutligen kan nämnas att personalnärvaron är extra hög på säkerhetsenheterna, och därtill är de intagnas allmänna utrymmen bild- och ljudövervakade.

Kort sagt är en säkerhetsavdelning den mest kontrollerade miljö en intagen som inte är föremål för en avskildhetsplacering kan placeras i.

4.3 Förhållandena på skyddsavdelningarna på säkerhetsenhet

De intagna som är placerade på skyddsplatser är inte föremål för samma långtgående kontrollåtgärder som intagna som är placerade på säkerhetsavdelning. Däremot är det ingen större skillnad i den fysiska miljön mellan de olika typerna av avdelningar. Det innebär att de intagna på skyddsplats är hänvisade till att umgås med den relativt lilla grupp av intagna (som mest sex stycken) som är placerade på avdelningen.

Vidare tillbringar de intagna – precis som intagna på säkerhetsavdelning – den största delen av sin vakna tid på den relativt begränsade yta som en avdelning utgör. Till skillnad från en intagen på en normalavdelning ges skyddsplatsplacerade inte möjlighet att röra sig mellan bostadsavdelning och lokal för arbetsdrift och studier, motionslokal m.m. Det utrymme som erbjuds för mo-

tion är betydligt mer begränsat än vad som brukar vara fallet på en normalavdelning. Även rastgården är mycket mer begränsad i fråga om utrymme och utformning än vad som brukar vara fallet.

Det framgår emellertid att de intagna ges vissa lättnader och tillåts lämna avdelningen för att använda anstaltens bollhall, bastu och besöksavdelning. I fråga om användande av bollhall och bastu framgår inte av Kriminalvårdens remissvar hur ofta de intagna ges denna möjlighet. En uppgift jag har tagit del av tidigare är att det rör sig om en gång i veckan. Dessa lättnader är därmed tämligen begränsade och innebär inte någon större möjlighet för de intagna att komma ut från avdelningen.

En placering på skyddsplats på säkerhetsenhet innebär även en begränsning i fråga om vilken typ av sysselsättning som den intagne kan erbjudas jämfört med andra intagna. Det framgår även att Kriminalvårdens möjligheter att erbjuda särskilda utslussningsåtgärder är begränsade, och såvitt jag förstår det erbjuds de intagna i dag inte något av de behandlingsprogram som finns inom Kriminalvården.

Av betydelse är även att det är samma personalgrupp som ansvarar för den enda säkerhetsavdelning som för närvarande finns i anstalten Saltvik och de tre skyddsavdelningarna. Den personal som arbetar på säkerhetsenheterna har sökt till denna verksamhet och har genomgått en särskild utbildning. Syftet är så vitt jag kan förstå att personal härigenom ska få den kunskap och beredskap som krävs för att kunna möta och hantera intagna som Kriminalvården bedömt som särskilt krävande.

Även om det kan finnas en ambition att personalen ska ha olika säkerhetstänk beroende av om de befinner sig på säkerhetsavdelningen eller någon av de tre skyddsavdelningarna, finns det en gräns för hur stor skillnad som kan göras mellan de olika avdelningarna med hänsyn till bl.a. att det är samma fysiska miljö som avdelningarna befinner sig i. Det finns därmed en risk för att det ”säkerhetstänk” som formar verksamheten på säkerhetsavdelningen spiller över på avdelningarna med skyddsplatser.

Denna uppfattning får stöd i en utvärdering som gjordes av verksamheten med skyddsplatser. Utvärderingen gjordes 2013, och då framkom att personalen var av uppfattningen att de lättnader som då erbjöds (öppen promenadgård, bastu och bollhall, telefonsamtal utan avlyssning, hobbyverksamhet m.m.) var tillräckliga. Vidare ansåg personalen att det hade ”daltats och genats” med den fysiska säkerheten.

4.4 Kriminalvården måste kunna erbjuda skyddsplatser som inte innebär att de intagna ställs under omotiverat hög övervakning och kontroll

Det har vidtagits åtgärder i syfte att kompensera för den höga säkerhet som råder i säkerhetsenheten. Emellertid visar min genomgång att Kriminalvården börjar närma sig gränsen för vilka ytterligare lättnader som kan införas inom ramen för den begränsande miljö som säkerhetsenheterna utgör. Trots lättnaderna är miljön på skyddsplatserna på säkerhetsenheten – även om de inte är säkerhetsplatser i fängelselagens mening – fortfarande en av de mest kontrollerade inom kriminalvården.

Det är enligt 2 kap. 1 § fängelselagen möjligt att placera en intagen i en mer kontrollerad miljö i syfte att kunna upprätthålla ordningen och säkerheten. Den uppräkning som finns i 10 § fängelseförordningen om vad som särskilt ska beaktas vid placeringen är i och för sig inte uttömmande. Jag kan emellertid konstatera att paragrafen huvudsakligen tar sikte på förhållanden i den intagnes beteende som kan motivera att han eller hon placeras under en högre grad av övervakning eller kontroll. Det naturliga är att en intagen som hotar eller är våldsam mot andra intagna blir föremål för en strängare övervakning och kontroll.

De intagna som är placerade på skyddsplats på en säkerhetsenhet avviker från detta, eftersom de placeras under strängare kontroll och övervakning, inte på grund av sitt eget beteende, utan på grund av risken att andra intagna exempelvis kommer att hota eller skada dem. Detta menar jag är principiellt fel. Kriminalvården måste kunna erbjuda intagna som är i behov av skydd placering som inte är mer kontrollerad och övervakad i förhållande till den skyddsbehövande än vad som skulle vara fallet om han eller hon inte var i behov av skydd.

4.5 Varför inrättades skyddsplatser på säkerhetsenheten?

Kriminalvården har i sitt remissvar inte angett några skäl för varför de aktuella platserna har inrättats. Det framgår alltså inte varför de ro-platser som tidigare utgjorde det enda alternativet till skyddsplacering inte ansågs tillräckliga för att tillgodose de intagnas skydd. Det framgår inte heller om Kriminalvården övervägt att förbättra skyddet för dessa platser för att undvika att intagna blir placerade under strängare regimer än nödvändigt.

Jag vill framhålla att antalet intagna i anstalt under de senaste åren har minskat betydligt. Av den senaste sammanställning[50] som jag tagit del av framgår att medelantalet intagna i anstalt 2011 uppgick till 4 718 personer. År 2015 hade den siffran sjunkit till 3 939 intagna. Enligt Kriminalvårdens prognoser spås siffran sjunka ytterligare de närmaste åren. Därmed borde det enligt min mening finnas goda förutsättningar för Kriminalvården att kunna utnyttja det manöverutrymme som uppstått till att erbjuda behövande intagna skydd utan att för den skull placera dem i en mer övervakad och kontrollerad miljö än vad som är nödvändigt.

Med beaktande av detta har Kriminalvården inte förklarat vilket mervärde som skyddsplatserna på säkerhetsenheten har tillfört. Jag kan inte heller för egen del se vilka tungt vägande skäl som skulle kunna motivera att den skyddsbehövande utsätts för mer långtgående övervakning och kontroll än vad som skulle vara fallet om denne inte var i behov av skydd. Sammantaget kan jag konstatera att Kriminalvården inte har presenterat något sådant tungt vägande skäl som enligt min mening skulle kunna motivera inrättandet av skyddsplatser på en säkerhetsenhet.

Jag kan inte underlåta att spekulera över om skälen till placeringen av skyddsbehövande i säkerhetsenheten står att finna i ett helt annat förhållande.

[50] Kriminalvårdens budgetunderlag för 2017.

Under utredningen har jag tagit del av uppgifter om beläggningsgraden på Kriminalvårdens säkerhetsenheter. Sedan 2011 har Kriminalvården tillgång till 72 platser på landets tre säkerhetsenheter. Inte vid någon tidpunkt har samtliga platser tagits i anspråk för placering enligt 2 kap. 4 § fängelselagen. Av de uppgifter som jag har tillgång till framgår att antalet säkerhetsplatser under perioden juli 2010–juli 2014 pendlade mellan 36 och 48 stycken. Resterande platser (mellan 36 och 24 stycken) har använts som normal-, häktes- eller skyddsplatser. Antalet skyddsplatser var 12 stycken under perioden den 1 juli 2011 till den 1 juli 2013 för att därefter utökas till 18 stycken. Den fördelningen – 54 säkerhetsplatser och 18 skyddsplatser – är enligt uppgift från Kriminalvården fortfarande den som gäller. De 6 säkerhetsplatserna i anstalten Saltvik används dock för närvarande som häktesplatser.

I fråga om beläggningsgraden på landets samtliga säkerhetsavdelningar kan jag konstatera att den stadigt har minskat sedan juli 2013, då den uppgick till 77 procent. I oktober 2014 uppgick beläggningsgraden till 46 procent (25 intagna) på säkerhetsavdelningarna. Vid samma tidpunkt var 11 intagna placerade på skyddsplats i säkerhetsavdelning (en beläggningsgrad om 61 procent). Om säkerhetsavdelningarna enbart hade använts för det ändamål de ursprungligen var avsedda för hade beläggningsgraden varit knappt 35 procent.

De redovisade uppgifterna kan enligt min uppfattning inte tolkas på annat sätt än att det alltid har funnits ett överskott av platser på Kriminalvårdens säkerhetsenheter. Detta överskott har accentuerats i takt med att antalet intagna inom Kriminalvården har minskat under de senaste åren. Kriminalvården har som jag förstår saken försökt hantera detta överskott genom att i platsbeslut ”omvandla” säkerhetsplatser till andra typer av platser.

4.6 Kriminalvården kritiseras för det sätt på vilket säkerhetsenheten har använts

Den ”omvandling” som Kriminalvården har försökt genomföra genom platsbesluten har visat sig svår. Resultatet av det här initiativet understryker att det finns tydliga gränser för vilka lättnader som kan införas för de intagna som placeras på en säkerhetsenhet utan att omfattas av 2 kap. 4 § fängelselagen. Trots införda lättnader utgör säkerhetsenheterna en mycket kontrollerad och övervakad miljö.

Jag är av uppfattningen att den speciella miljö som säkerhetsenheterna utgör inte gör dem lämpade för annan placering än placering av intagna som omfattas av 2 kap. 4 § fängelselagen. Av den anledningen är jag kritisk till att Kriminalvården använder dessa platser för placering av andra kategorier av intagna och därmed gör anstaltsvistelsen för dessa intagna mer ingripande än nödvändigt.

Europeiska kommittén till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT)[51], besökte i samband med sitt besök i Sverige i maj 2015 anstalten Saltviks säkerhetsenhet. I rapporten efter besöket (s. 31) rekommenderar CPT att åtgärder ska vidtas för att hitta alternativa placeringar utanför säkerhetsenheterna för de intagna som är i behov av

[51] European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.

skydd. Jag ansluter jag mig till CPT:s rekommendation i detta avseende. Enligt min mening bör Kriminalvården omedelbart påbörja arbetet med att hitta alternativa placeringar. Frågan kommer att följas upp av JO inom ett år.

Kriminalvården har brustit i dokumentationen av en muntlig s.k. orosanmälan

(Dnr 6591-2014)

Beslutet i korthet: Frivården Vänersborg gjorde en anmälan enligt 14 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453) gällande oro för sonen till en dömd person som hade ansökt om intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV). Den s.k. orosanmälan gjordes muntligt, och det dokumenterades i den dömdes journal när anmälan gjordes, vilket barn den avsåg och vem som tog emot anmälan. Det framgår dock inte vilka uppgifter anmälan grundade sig på eller vilka uppgifter som lämnades till socialtjänsten. I beslutet uttalar JO att utgångspunkten är att en orosanmälan bör göras skriftligen. Om en orosanmälan ändå görs muntligt måste Kriminalvården dokumentera i den dömdes journal att en muntlig anmälan gjorts. Enligt JO måste Kriminalvården också anteckna huvuddragen i skälen till att anmälan görs. Det måste framgå vad som gör att Kriminalvården känner till att ett barn far illa eller vad som gör att Kriminalvården misstänker att barnet far illa. Det ska också framgå vilka uppgifter som förmedlats till socialtjänsten. JO konstaterar att frivårdens anteckning inte uppfyller kraven på vad som ska dokumenteras när en orosanmälan görs muntligt. Frivården kritiseras för den bristfälliga dokumentationen.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 18 november 2014 klagade N.N. bl.a. på Kriminalvårdens handläggning av ett ärende om intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV). Han anförde i huvudsak följande:

Han greps i juli 2011 och dömdes så småningom till sex månaders fängelse. Någon gång i maj 2014 gjorde Peter Lund från frivården Vänersborg ett hembesök hos honom med anledning av att han hade ansökt om IÖV. Peter Lund ansåg att N.N. uppfyllde alla kriterier för IÖV, och kontakt togs med Arbetsförmedlingen och tänkbara praktikplatser. Vid denna tid pågick det en vårdnadstvist mellan N.N. och hans sons mor. Peter Lund fick ett telefonsamtal från någon som utgav sig för att vara mor till N.N:s son och som berättade fruktansvärda historier om N.N. och dennes familj. Hans sons mor har dock intygat att hon inte har pratat med någon från Kriminalvården. Mot bakgrund av de uppgifter som framkom vid telefonsamtalet avslog Peter Lund N.N:s ansökan om IÖV och gjorde en s.k. orosanmälan till Socialtjänsten på Orust. Peter Lund ”rev upp allt” för att få tag på N.N:s skyddade adress och medverkade vid ett oannonserat besök tillsammans med socialtjänsten.

Den 26 augusti 2014 överklagade N.N. Kriminalvårdens avslagsbeslut till förvaltningsrätten. Den 15 september 2014 fick han förvaltningsrättens dom. Förvaltningsrätten underkände Kriminalvårdens grund för avslag och återförvisade ärendet till Kriminalvården för handläggning. Han hade vid denna tid börjat vistas en del i sin sons mors bostad, och den 18 september 2014 stormade polisen in i denna bostad och belade honom med handfängsel. I efterhand har han fått veta att Kriminalvården efterlyste honom den 3 september 2014. Polisen förde honom till häktet Jönköping, men han fick inte med sig sina mediciner. Det är livsfarligt att hastigt avbryta medicineringen med ett av de preparat han använde. Hans mor och hans syster kontaktade ett flertal personer inom polisen och Kriminalvården för att försöka få honom frisläppt. När N.N:s syster ringde till häktet på natten för att få reda på hur han mådde blev hon utskälld och tjänstemannen lade på luren ”i örat” på henne. Från Kriminalvården fick hans mor beskedet att de inte fått förvaltningsrättsdomen förrän den 19 september 2014. Hans mor fick löfte om att frågan om IÖV skulle snabbutredas. Den 20 september 2014 förflyttades han dock till anstalten Brinkeberg.

N.N. ifrågasätter varför han efterlystes av polis utan att Kriminalvården försökt kontakta honom via brev eller telefon. Han ifrågasätter också varför han placerades i häkte och i anstalten Brinkeberg trots att Kriminalvården kände till förvaltningsrättens dom.

N.N. framförde vidare klagomål mot polis, åklagare och socialtjänsten.

Utredning

Granskning av handlingar

JO hämtade in och granskade handlingar, bl.a. Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 11 september 2014 i mål 8892-14, utdrag ur kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS) och beslut om inställelse i anstalt daterade den 26 juni 2013 respektive den 19 september 2014.

I KLAS-utdraget från frivården Vänersborg finns en daganteckning skapad den 17 juni 2014. Av anteckningen framgår att Kriminalvården den dagen gjort en orosanmälan gällande N.N:s son [sonens förnamn och personnummer] till Socialtjänsten, Orust kommun [handläggarens namn och telefonnummer].

Begäran om yttrande från Kriminalvården

JO begärde att Kriminalvården skulle yttra sig över det som anförts i anmälan till JO när det gäller Kriminalvården. JO begärde att det av yttrandet särskilt skulle framgå följande:

1. Hur frivården Vänersborg dokumenterat en s.k. orosanmälan.
2. Hur Kriminalvården säkerställer att den enskilde, i samband med avslag på ansökan om intensivövervakning (s.k. fotboja), informeras om att beslutet innebär en skyldighet för den enskilde att inställa sig i anstalt.

Kriminalvårdens remissvar

I sitt remissvar anförde Kriminalvårdens huvudkontor, genom stf. enhetschefen Gunilla Eriksson, följande:

Sakförhållanden

Underlag har inhämtats från Kriminalvården region Väst och region Öst som i sin tur inhämtat uppgifter från frivården Vänersborg och frivården Jönköping. Av utredningen framgår följande.

N.N. dömdes den 26 februari 2013 till fängelse sex månader. Domen vann laga kraft den 26 mars samma år. Han ansökte den 17 april 2013 om intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV). Eftersom han sedan återtog ansökan avskrev frivården Halmstad hans ansökan den 12 juni 2013. Den 26 juni 2013 beslutade placeringsgruppen vid Kriminalvårdens huvudkontor att N.N. skulle inställa sig på anstalten Tygelsjö senast den 16 augusti 2013.

Den 10 juli 2013 ansökte N.N. på nytt om IÖV. Eftersom han hade flyttat handlades ärendet nu av frivården Jönköping. Han medverkade dock inte i utredningen och frivården Jönköping avslog därför hans ansökan den 30 december 2013. Beslutet expedierades till N.N. den 2 januari 2014. Frivården Jönköping har en upprättad rutin som utförligt beskriver de olika momenten i processen med att befordra en dom till verkställighet och som även beskriver ansvars- och arbetsfördelning. Av rutinbeskrivningen framgår bl.a. att ett placeringsunderlag ska upprättas av handläggaren i samband med att den dömdes ansökan om IÖV avslås. I samband med att avslaget på ansökan om IÖV expedieras till den dömde bifogas även en kopia av placeringsunderlaget.

Mot bakgrund av att ett placeringsunderlag tidigare upprättats av frivården Halmstad och expedierats till N.N. samt att Kriminalvården den 26 juni 2013 fattat beslut om inställelse i anstalt bifogade frivården Jönköping, tillsammans med sitt avslagsbeslut, en återutskrift av tidigare beslut om inställelse. N.N. begärde omprövning av frivården Jönköpings beslut och kriminalvården, region Öst, beslutade den 7 februari 2014 att inte ändra frivården Jönköpings beslut. Förvaltningsrätten i Jönköping avslog den 15 april 2014 N.N:s överklagande. Domen vann laga kraft den 26 augusti 2014.

Den 20 mars 2014 ansökte N.N. för tredje gången om IÖV. Han hade nu återigen flyttat varför ärendet nu handlades av frivården Vänersborg. Eftersom N.N. har skyddad identitet har frivården skickat breven till honom via Skatteverket. Han har därefter själv lämnat ut sin adress för att frivården ska kunna utreda förutsättningarna för IÖV. Den 23 maj 2014 gjorde frivården Vänersborg, genom Peter Lund, ett hembesök hos N.N. för att gå igenom förutsättningarna för IÖV. Några andra hembesök har inte gjorts. Den 17 juni 2014 gjorde frivården en s.k. orosanmälan till socialtjänsten i Orust kommun gällande N.N:s son. Orosanmälan har samma datum dokumenterats i en daganteckning i det klientadministrativa systemet KLAS.

Frivården Vänersborg beslutade den 1 juli 2014 att avslå ansökan om IÖV. När en ansökan om IÖV avslås lämnar frivården Vänersborg muntlig information till den dömde om att denne har rätt att begära omprövning av beslutet och vänta på svar eller välja att själv ställa in sig till anstalt. N.N. begärde omprövning av beslutet och Kriminalvården region Väst beslutade den 4 augusti 2014 att inte ändra frivårdens beslut. N.N. överklagade Kriminalvårdens beslut till förvaltningsrätten i Göteborg som den 11 september 2014 upphävde och återförvisade ärendet till kriminalvården för ny handläggning och nytt beslut.

Placeringsgruppen vid Kriminalvårdens huvudkontor beslutade den 3 september 2014 att N.N. skulle införpassas till närmaste slutna anstalt eller häkte. Den 18 september 2014 greps han och införpassades till häktet Jönköping. I samband med ankomst till häktet fick N.N. tillfälle att underrätta närstående, sin mor, per telefon om var han befann sig. När det gäller påståendena avseende hur N.N:s anhöriga, mor och syster, bemötts av personal i samband med att de per telefon kontaktat häktet kan konstateras att det av utredningen i ärendet framgår att personal i sin helhet tillbakavisar uppgifterna beträffande att N.N:s anhöriga skulle skällts ut i telefon och att

personal skulle ha lagt på luren. Vidare framgår att N.N. vid ankomst till häktet inte hade med sig någon föreskriven medicin och att kontakt tagits med häktets sjuksköterska i nära anslutning till inskrivning i häktet, den 18 september 2014.

Den 19 september 2014 beslutade placeringsgruppen att N.N. skulle placeras på anstalten Brinkeberg och han transporterades dit dagen därpå. Den 24 september 2014 beslutade frivården Vänersborg att bifalla N.N:s ansökan om IÖV och han skrevs ut från anstalten samma dag.

Aktuella författningsbestämmelser

Av 11 § lagen (1994:451) om intensivövervakning (IövL) framgår att om den dömde har ansökt om att få undergå verkställighet av dom på fängelse utanför anstalt, får han inte tas in i en kriminalvårdsanstalt för att påbörja verkställigheten innan ansökan slutligt prövats.

Den dömde får dock dessförinnan tas in i en kriminalvårdsanstalt för verkställighet av straffet, om

1. ansökan har gjorts efter den dag han enligt föreläggande som avses i 10 § första stycket lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. senast skulle ha inställt sig vid en kriminalvårdsanstalt för verkställighet av straffet,
2. han tidigare har gjort en ansökan om att få undergå verkställighet av straffet utanför anstalt,
3. det är uppenbart att ansökan inte gäller ett fall som avses i 1 § denna lag,
4. det är uppenbart att ansökan inte kan bifallas på grund av bestämmelsen i 2 § andra stycket, eller
5. han är häktad.

Av 2 § första stycket lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. (StidL) framgår att om den som dömts till fängelse icke inom föreskriven tid har fullföljt talan i målet såvitt angår den ådömda påföljden, får domen verkställas i denna del utan hinder av att åklagare eller målsägande fullföljt talan mot domen.

Av 10 § StidL framgår att om den som skall undergå fängelse icke är häktad eller intagen i kriminalvårdsanstalt när domen enligt 2 § första stycket får verkställas, skall Kriminalvården förelägga honom att senast viss dag inställa sig vid den kriminalvårdsanstalt, där domen skall verkställas.

Om den dömde inte efterkommer eller inte kan nås av föreläggande enligt första stycket eller om fara föreligger för detta, skall polismyndigheten i den ort där han vistas på begäran av Kriminalvården låta förpassa honom till anstalten.

Av 11 § StidL framgår att den som skall förpassas till kriminalvårdsanstalt för att undergå påföljd får i anslutning härtill tillfälligt förvaras i allmänt häkte eller polisarrest i avvaktan på beslut om anstaltsplacering eller om det behövs med hänsyn till transportförhållandena.

Av 5 kap. 1 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om häkte (FARK Häkte) framgår att en intagen ska, i anslutning till att han eller hon tas in i häkte, tillfrågas om sitt hälsotillstånd. Den intagne ska så snart som möjligt ges möjlighet att få sin hälsa undersökt av en sjuksköterska, om en sådan undersökning inte har genomförts i ett annat häkte eller i en anstalt. En intagen som har en pågående medicinsk behandling ska dock alltid ges möjlighet att träffa sjuksköterska.

Enligt 5 kap. 2 § FARK Häkte ska en intagen som har förskrivits viss medicin få tillgång till den enligt förskrivningen. Enligt tillhörande allmänna råd innebär att den intagne ska få tillgång till sin medicin inte att

han eller hon alltid har rätt att inneha den enligt bestämmelserna om personliga tillhörigheter i 2 kap.

Av 14 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453) framgår att följande myndigheter och yrkesverksamma är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa:

1. myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom,
2. andra myndigheter inom hälso- och sjukvården, annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet, socialtjänsten, Kriminalvården, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen,
3. anställda hos sådana myndigheter som avses i 1 och 2, och
4. de som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet och fullgör uppgifter som berör barn och unga eller inom annan sådan verksamhet inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område.

Kriminalvårdens bedömning

Av 11 § första stycket IövL följer att om någon ansökt om att verkställa ett fängelsestraff genom IÖV så får han eller hon inte tas in i anstalt förrän ansökan slutligt prövats. Detta innebär att för det fall att ansökan avslås kan verkställigheten i anstalt inte påbörjas förrän tiden för överklagande gått ut eller, om ett överklagande sker, då det finns ett lagakraftvunnet domstolsavgörande. Förvaltningsrätten i Jönköpings dom vann laga kraft den 26 augusti 2014 och ansökan var således slutligt prövad vid denna tidpunkt. Det fanns därför inget hinder för att i enlighet med 10 § StidL begära N.N. förpassad till närmaste slutna anstalt eller häkte för verkställighet av fängelsestraffet. Det kan i sammanhanget också noteras att det, i enlighet med 11 § andra stycket 2 IövL, inte heller fanns något formellt hinder att begära N.N. förpassad redan när han ansökte om IÖV för andra gången.

Av utredningen i ärendet framgår att frivården Jönköping har en upprättad rutinbeskrivning som utförligt beskriver de olika momenten i processen med att befordra en dom till verkställighet och som även beskriver ansvars- och arbetsfördelning. I aktuellt ärende framgår att frivården Jönköping i samband med att man den 2 januari 2014 expedierade beslut om avslag på IÖV till N.N. även bifogade en kopia av Kriminalvårdens tidigare beslut om inställelse i anstalt med tillhörande bilaga. Det utgår inte enligt gällande rutiner någon skriftlig information om att den dömde har en skyldighet att inställa sig i anstalt efter att ansökan om IÖV slutligt prövats, utan denna information meddelas i förekommande fall muntligt. Kriminalvården avser att under 2015 se över processen för doms befordran till verkställighet gällande IÖV, inklusive vilken skriftlig information som ska gå ut till den dömde.

Det är av största vikt att personal inom Kriminalvården bemöter både intagna och anhöriga med aktning och respekt. Av utredningen i ärendet framgår att N.N. vistades i häktet Jönköping från den 18 september 2014 till den 20 september 2014 och att det inte framkommer några uppgifter som tyder på att personalen under denna tid skulle frångått de uppsatta rutiner som gäller i samband med omhändertagande av frihetsberövade personer. Det finns heller ingenting i utredningen som tyder på att den personal som arbetar i häktets centralvakt med att bl.a. svara på inkommande telefonsamtal skulle ha uppträtt på ett olämpligt sätt i samband med att N.N. anhöriga kontaktat häktet.

N.N. gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 8 december 2015 anförde *chefsJO Fura* följande:

Rättslig reglering

Kriminalvården har i sitt remissvar redogjort för flera av de bestämmelser som har betydelse i ärendet. För egen del finner jag skäl att redogöra för bestämmelserna om journalföring i ärenden om intensivövervakning med elektronisk kontroll.

Bestämmelser om journal finns i 19–22 §§ Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om intensivövervakning med elektronisk kontroll, KVFS 2011:6. Enligt 19 § ska Kriminalvården i journalen dokumentera alla beslut som har fattats, viktiga händelser och väsentliga uppgifter om vidtagna eller planerade åtgärder som gäller den dömde. Uppgifter om omständigheter i övrigt som är av betydelse för verkställigheten ska också antecknas. Dokumentationen ska ske så snart som möjligt.

Bedömning

Förpassning till häkte

Var det fel att begära N.N. förpassad?

Av utredningen framgår att placeringsgruppen den 3 september 2014 beslutade att N.N. skulle förpassas till närmaste slutna anstalt eller häkte. Förvaltningsrätten i Jönköping hade vid det tillfället i en dom prövat N.N:s överklagande av Kriminalvårdens beslut gällande hans *andra* ansökan om IÖV. Domen vann laga kraft den 26 augusti 2014, och ansökan var således slutligt prövad vid denna tidpunkt. Att domen vann laga kraft innebar alltså att N.N. var skyldig att inställa sig i anstalt enligt det beslut om inställelse som hade fattats den 26 juni 2013. N.N. inställde sig inte i anstalt. Som Kriminalvården konstaterat fanns det därför inget hinder mot att i enlighet med 10 § lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. begära N.N. förpassad till närmaste slutna anstalt eller häkte för verkställighet av fängelsestraffet. Det finns alltså inte någon anledning för mig att kritisera placeringsgruppen för beslutet att begära N.N. förpassad.

Information om konsekvenserna av beslut och domar

Jag har ovan konstaterat att placeringsgruppen hade stöd i lagen för att fatta beslut om att begära N.N. förpassad. Jag kan dock ha förståelse för att N.N. ifrågasätter att han begärdes förpassad och att polisen verkställde detta beslut.

Vid tidpunkten då polisen omhändertog N.N. och förde honom till häktet – den 18 september 2014 – var situationen följande: N.N. hade fått avslag på sin *tredje* ansökan om IÖV och hade efter begäran om omprövning överklagat till förvaltningsrätten. Förvaltningsrätten hade i en dom den 11 september 2014 underkänt Kriminalvårdens grund för avslag, upphävt beslutet och återförvisat ärendet till Kriminalvården för handläggning. Det är därför begripligt att det inte var uppenbart för N.N. att den lagakraftvunna domen om hans *andra* ansökan om IÖV innebar att han var skyldig att inställa sig i anstalt enligt ett beslut om inställelse som fattats den 26 juni 2013, dvs. över ett år tidigare. Av utredningen framgår visserligen att frivården Jönköping den 2 januari 2014 ex-

pedierade ett beslut om avslag på N.N:s *andra* ansökan om IÖV och då bifogade en kopia av inställelsebeslutet från juni 2013. Därefter begärde dock N.N. omprövning av avslagsbeslutet om den *andra* ansökan och ansökte dessutom den 20 mars 2014 på nytt om IÖV (den *tredje* ansökan). När det gäller frivården Vänersborgs rutiner för information till den dömde vid avslag på ansökan om IÖV framgår följande: Om en ansökan om IÖV avslås lämnar frivården Vänersborg muntlig information till den dömde om att denne har rätt att begära omprövning av beslutet och vänta på svar eller välja att själv inställa sig i anstalt. Det framgår inte av utredningen vilken information frivården Vänersborg lämnade till N.N. när hans *tredje* ansökan om IÖV avslogs. Om N.N. fick den information som frivården Vänersborg brukar lämna är det inte orimligt att tänka sig att N.N. uppfattade det som att han kunde välja att antingen inställa sig i anstalt eller att vänta på besked om hur det gick med hans begäran om omprövning. Eftersom N.N:s begäran om omprövning (av den *tredje* ansökan) så småningom resulterade i att förvaltningsrätten återförvisade ärendet till Kriminalvården är det lätt att föreställa sig att han inte insåg att han borde ha inställt sig i anstalt och att det fanns risk för att inställelsebeslutet från juni 2013 skulle verkställas med tvång.

N.N:s ärende aktualiserar frågor om hur en enskild ska kunna förstå konsekvenserna av Kriminalvårdens beslut och förvaltningsdomstolarnas domar. De bestämmelser som reglerar en doms befordran till verkställighet och IÖV är komplicerade, och beslut fattas dessutom av olika verksamhetsställen inom Kriminalvården (frivården och numera placeringssektionen). I N.N:s fall komplicerades situationen sannolikt av att det samtidigt pågick två processer om N.N:s möjligheter att verkställa sitt fängelsestraff genom IÖV. Dessa processer pågick dessutom vid två olika frivårdskontor (Vänersborg respektive Jönköping), vid två olika regionkontor (region Väst respektive region Öst) och vid två olika förvaltningsrätter (Göteborg respektive Jönköping).

Det som kommit fram i utredningen ger mig inte anledning att kritisera Kriminalvården. Jag konstaterar dock att om man som enskild inte förstår innebörden av beslut och domar kan följderna – som i N.N:s fall – bli mycket kännbara. N.N:s ärende tydliggör behovet av att se över vilken information som ges till den dömde under processen för en doms befordran till verkställighet när den dömde ansökt om IÖV. Jag noterar att Kriminalvården har planerat att se över denna process och även vilken skriftlig information som ska ges till den dömde. Jag välkomnar denna översyn.

Bemötande från häktespersonalen

Kriminalvården har tillbakavisat påståendet om att häktespersonalen inte bemött N.N:s anhöriga på ett bra sätt. Det är inte meningsfullt att försöka utreda frågan ytterligare. Jag konstaterar att det som kommit fram i utredningen inte ger stöd för någon kritik.

Frivården kritiseras för bristfällig dokumentation av orosanmälan

Det finns inte något formellt krav på hur en s.k. orosanmälan enligt 14 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453) ska göras. JO har dock i flera beslut

pekat på att en anmälan från någon som är anmälningsskyldig bör göras skriftligt. Ett av skälen till det är att de åtgärder av socialnämnden som anmälan kan medföra är ingripande (se JO 2012/13 s. 268 och 2007/08 s. 261). I brådskande fall kan anmälan göras muntligt, men den bör då bekräftas skriftligen i efterhand (se JO 1996/97 s. 268).

Utgångspunkten är alltså att en orosanmälan bör göras skriftligen. Om en orosanmälan ändå görs muntligt måste Kriminalvården dokumentera i den dömdes journal att en muntlig anmälan gjorts. Eftersom Kriminalvården enligt lag är skyldig att göra en orosanmälan måste en sådan åtgärd rimligtvis omfattas av det som ska dokumenteras enligt 19 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om intensivövervakning med elektronisk kontroll.

Av utredningen framgår att frivårdens orosanmälan till Orust kommun gällande N.N:s son gjordes muntligt och att det antecknades i KLAS att anmälan gjorts. Av anteckningen framgår när anmälan gjordes, vilket barn den avsåg och vem som tog emot anmälan. Det framgår dock inte vilka uppgifter anmälan grundade sig på eller vilka uppgifter som lämnades till socialtjänsten.

När en orosanmälan görs muntligt måste Kriminalvården, enligt min mening, också anteckna huvuddragen i skälen till att anmälan görs. Det måste framgå vad som gör att Kriminalvården känner till att ett barn far illa eller vad som gör att Kriminalvården misstänker att barnet far illa. Det ska också framgå vilka uppgifter som förmedlats till socialtjänsten. Att detta antecknas är nödvändigt för att man i ett senare skede ska kunna ta ställning till om en ny orosanmälan ska göras. Om Kriminalvården efter det att en orosanmälan gjorts får kännedom om förhållanden som gör att det finns misstanke om att barnet far illa måste Kriminalvården kunna avgöra om det är nya uppgifter som inte tidigare anmälts till socialtjänsten. I annat fall kan Kriminalvården inte veta om den redan har fullgjort sin anmälningsskyldighet enligt socialtjänstlagen eller om en anmälan ska göras. Min slutsats blir alltså att daganteckningen i KLAS inte uppfyller kraven på vad som ska dokumenteras när en orosanmälan görs muntligt. Jag är kritisk till frivårdens bristfälliga dokumentation.

Övrigt

Det som N.N. anfört i övrigt föranleder inte någon kommentar.

Kritik mot en anstalt för brister i dokumentation av frågor kring s.k. ankomstsamtal, bristande information om besök och otillräcklig möjlighet för intagna att genomföra bevakade besök

(Dnr 6877-2014)

Beslutet i korthet: Enligt 3 § fängelseförordningen (2010:2010) har en intagen rätt att i anslutning till att han eller hon tas in i anstalt få tillfälle att underrätta närstående om var han eller hon befinner sig, om inte särskilda skäl talar emot det. Detsamma gäller när den intagne har flyttats från en anstalt till en annan. En sådan underrättelse kallas ofta för ankomstsamtal. Anmälaren hävdar att hennes sambo inte fick underrätta henne när han kom till anstalten Västervik Norra. Av JO:s utredning framgår att det inte finns någon dokumentation om att anmälarens sambo har tillfrågats om han vill genomföra ett s.k. ankomstsamtal. Det finns inte heller någon anteckning om att ett sådant samtal har genomförts eller om anstalten bedömt att särskilda skäl talat emot det. I beslutet uttalar JO att en anstalt bör anteckna att den intagne har tillfrågats om han eller hon vill underrätta en närstående och om ett sådant samtal har genomförts. Anstalten bör också dokumentera sitt ställningstagande i de fall en intagen vill underrätta en närstående men anstalten bedömer att det finns särskilda skäl som talar emot det. JO kritiserar anstalten för att den inte har dokumenterat om och hur frågan om s.k. ankomstsamtal har hanterats i det aktuella fallet.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 3 december 2014 klagade E.P. bl.a. på hur anstalten hade handlagt ärenden om besöks- och telefontillstånd som hennes sambo S.B. ansökt om. Hon anförde i huvudsak följande:

Hennes sambo S.B. kom till anstalten Västervik Norra i början av augusti 2014 men hon fick inte något samtal som bekräftade att han kommit dit. S.B. ansökte omedelbart om besöks- och telefontillstånd till E.P. I slutet av augusti blev hon uppringd av Lise-Lotte som arbetar i anstaltens brottsoffersluss (BOS). Under telefonsamtalet sa Lise-Lotte ett stort antal gånger att E.P. har varit och är ett framtida brottsoffer för S.B. När E.P. sa emot svarade Lise-Lotte att E.P. inte blivit utsatt ännu. Eftersom E.P. upplevde att hon inte blev lyssnad på bokade hon in ett telefonmöte med Lise-Lotte den 27 augusti 2014 då en annan person skulle bistå E.P. som ombud. Hon ringde Lise-Lotte på den avtalade tiden men möttes av en telefonsvarare. Hon talade in ett meddelande på telefonsvararen och bad att Lise-Lotte skulle ringa upp henne. Vid tidpunkten för anmälan hade Lise-Lotte fortfarande inte ringt tillbaka.

S.B. fick så småningom tillstånd att ringa bevakade samtal till E.P. 30 minuter var 14:e dag. Första samtalet ägde rum den 15 oktober 2014 vilket alltså innebär att det tog mer än två månader för anstalten att fatta beslut om besöks- och telefontillstånd.

E.P. har besökt S.B. två gånger. Det första besöket ägde rum den 29 oktober 2014 och övervakades av två vårdare. Det andra besöket ägde rum den 26 november 2014. När hon gick igenom säkerhetskontrollen vid det besöket fick hon veta att hon inte skulle få ha fysisk kontakt med S.B. och att det skulle vara en glasruta mellan dem. Hon fick ingen förklaring till detta. Den 2 december 2014 fick hon en ursäkt och besked om att det var fel att besöket hade genomförts på detta sätt.

Anstalten tar endast emot bevakade besök på onsdagseftermiddagarna. E.P. kunde på grund av olika omständigheter inte besöka S.B. på onsdagarna den 3, 10 och 17 december. På de återstående onsdagarna i december månad 2014 – julafton och nyårsafton – tog anstalten inte emot bevakade besök. Trots att två av fem möjliga besöksdagar under december alltså utgick erbjöd anstalten inte besök vid något annat tillfälle.

Utredning

JO begärde att Kriminalvården skulle yttra sig över det som E.P. anfört.

Kriminalvårdens remissvar

I sitt remissvar anförde Kriminalvårdens huvudkontor, genom stf. sektionschefen Per Henrik Hedbrandt, följande:

> ## Sakförhållanden
>
> Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från anstalten Västervik Norra. Information har vidare inhämtats från Kriminalvårdens klientadministrativa system KLAS och KVR. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram.
>
> ### Handläggning av besöks- och telefontillstånd samt möjligheten till s.k. ankomstsamtal
>
> S.B. skrevs in i anstalten Västervik Norra den 15 augusti 2014 och är dömd för bl.a. ofredande och överträdelse av kontaktförbud. Målsägande är S.B:s före detta sambo, tillika mamma till hans dotter. E.P. är alltså inte brottsoffer i den dom S.B. verkställer. På grund av typen av brottslighet S.B. är dömd för handlades S.B:s ansökan om besöks- och telefonitillstånd till E.P. av anstaltens brottsoffersluss. Såvitt går att utläsa ur KLAS/KVR fick brottsofferslussen ärendena för handläggning den 21 augusti. Beslut fattades av anstalten den 7 oktober. Ärendena rörande de aktuella tillstånden hade således en handläggningstid på cirka sju veckor.
>
> Under handläggningstiden togs ett flertal kontakter med bl.a. S.B., E.P., målsäganden i den aktuella domen (mamma till S.B:s dotter) samt med socialtjänsten. Yttrandet från socialtjänsten tog nästan tre veckor att få, och S.B. underrättades om yttrandet den 2 oktober 2014. Det gjordes vidare en SARA-utredning (Spousal Assault Risk Assessment) som var klar och underrättades S.B. den 22 september. Risken för psykiskt våld mot framtida partner samt risken för psykiskt våld mot familjemedlemmar bedömdes som hög i utredningen. Dessa utredningsåtgärder och kontakter bedömdes nödvändiga bl.a. för att S.B. även hade ansökt om telefontillstånd till sin dotter. Anstalten behövde utreda om ett telefontillstånd till E.P. skulle kunna innebära att S.B. också kunde samtala fritt med sin dotter samt ta ställning till huruvida en sådan kontakt kunde vara till skada för henne.

Anstalten Västervik Norra beslutade att S.B:s besök av, respektive telefonsamtal med, E.P. skulle ske med kontroll. S.B. begärde omprövning av beslutet avseende såväl besökstillstånd som telefontillstånd. Båda besluten fastställdes efter omprövning av Kriminalvården, region Öst. S.B. har inte överklagat besluten till förvaltningsdomstol.

Det finns ingen dokumentation om att S.B. tillfrågats om han vill genomföra ett s.k. ankomstsamtal för att underrätta närstående om var han befinner sig, om ett sådant samtal genomförts, eller om anstalten Västervik Norra bedömt att särskilda skäl talar emot det.

Kontakten mellan E.P. och anstalten

Anstalten Västervik Norra har anfört att begrepp som ”framtida brottsoffer” och ”presumtivt brottsoffer” har slutat användas med anledning av uttalanden från JO (jfr JO:s beslut den 14 maj 2012 , dnr 343-2011). Kriminalvårdare Lise-Lotte Smedbäck har vidare uppgett att hon aldrig har använt dessa begrepp, men att E.P. själv uttalat ”ska jag tänka på mig själv som ett nytt brottsoffer, det kan jag inte göra” och att hon därefter frågat E.P. hur denna tänker kring det hon sagt.

Enligt Lise-Lotte Smedbäck var något telefonmöte den 27 augusti 2014 aldrig inbokat. E.P. hade ett önskemål om att ha ett sådant (med sitt ombud) då hon kände sig kränkt och missförstådd av Lise-Lotte Smedbäck, och de diskuterade möjligheten att ha ett den 10 september. Frågan togs upp på ett s.k. BOS-möte och man kom fram till att det inte fanns anledning att ha ett trepartssamtal eftersom E.P. hade lämnat de uppgifter Kriminalvården behövde för att gå vidare i handläggningen av besöks- och telefontillstånden. Lise-Lotte Smedbäck försökte komma i kontakt med E.P. för att meddela detta, dock utan framgång.

Besökstillfällen

Av anstaltens beslut framgår att besök av E.P. ska vara bevakade och ske i närvaro av personal. Vid E.P:s besök den 26 november 2014 hade anstalten Västervik Norra inte tillräckliga personalresurser för att genomföra ett besök i närvaro av personal. För att inte behöva ställa in besöket, och då det vid det aktuella tillfället ansågs vara tillräckligt ur säkerhetssynpunkt, valde anstalten att genomföra besöket i ett s.k. glasruterum. Huruvida detta inverkade på möjligheten till fysisk kontakt är svårt att uttala sig om, då frågan huruvida kroppskontakt vid kontrollerade besök avgörs i det enskilda fallet efter en avvägning bl.a. mellan skälen till att besöket ska kontrolleras och risken med kroppskontakt.

Gällande besökstider har anstalten Västervik Norra uppgett att kontrollerade besök normalt genomförs på vardagar, och att bemanningen i normalfallet då är anpassad till detta. Under helger erbjuds istället okontrollerade besök, som är mindre resurskrävande. Infaller en helgdag på exempelvis en onsdag genomförs därför inga kontrollerade besök den dagen. På julafton och nyårsafton används helgbemanning, vilket innebär att vissa aktiviteter som normalt erbjuds på vardagar inte genomförs.

Författningsbestämmelser

Enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223), FL, ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

- - -

Av 3 § fängelseförordningen (2010:2010), FäF, framgår följande. En intagen ska i anslutning till att han eller hon tas in i anstalt få tillfälle att underrätta närstående om var han eller hon befinner sig, om inte särskilda skäl

talar emot det. Detsamma gäller när den intagne har flyttats från en anstalt till en annan.

Av 7 kap. 1 § fängelselagen (2010:610), FäL, framgår följande. En intagen får ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Ett besök får dock vägras om det

1. kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom kontroll enligt 2 eller 3 §,
2. kan motverka den intagnes anpassning i samhället, eller
3. på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

Av första och andra stycket i allmänna råd till 7 kap. 1 § FäL i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse, (KVFS 2011:1), FARK Fängelse, framgår följande. Med uttrycket lämpligen kan ske avses praktiska förutsättningar för besök, t.ex. vad som är möjligt med hänsyn till anstaltens rutiner samt tillgången till personal och besöksrum.

Besök av en person som avtjänar ett fängelsestraff eller är föremål för kriminalvård i frihet bör normalt inte beviljas. Detsamma gäller besök av en person som är misstänkt för brott, missbrukar narkotika eller är medlem i eller har annan koppling till ett kriminellt nätverk eller grov organiserad brottslighet. Om personen är närstående till den intagne kan dock kontrollerade besök medges, om riskerna kan hanteras genom kontrollen.

Av 7 kap. 2 § FäL framgår följande. Ett besök får, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, kontrolleras genom att

1. personal övervakar besöket, eller
2. besöket äger rum i ett besöksrum som är så utformat att det omöjliggör att föremål överlämnas.

Ett besök av en advokat som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet får kontrolleras endast om advokaten eller den intagne begär det.

Av 7 kap. 4 § FäL framgår följande. En intagen får stå i förbindelse med en annan person genom elektronisk kommunikation i den utsträckning det lämpligen kan ske. Sådan kommunikation får dock vägras om den

1. kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning enligt 5 §,
2. kan motverka den intagnes anpassning i samhället, eller
3. på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

Av allmänna råd till 7 kap. 4 § FäL i FARK Fängelse framgår följande. Med uttrycket lämpligen kan ske avses praktiska förutsättningar för elektronisk kommunikation, t.ex. vad som är möjligt med hänsyn till anstaltens rutiner samt tillgången till personal och utrustning för sådan kommunikation.

Tillstånd till elektronisk kommunikation med en person som avtjänar ett fängelsestraff eller är föremål för kriminalvård i frihet bör normalt inte beviljas. Detsamma gäller elektronisk kommunikation med en person som är misstänkt för brott, missbrukar narkotika eller är medlem i eller har annan koppling till ett kriminellt nätverk eller grov organiserad brottslighet. Om personen är närstående till den intagne kan dock tillstånd till avlyssnad kommunikation medges, om riskerna kan hanteras genom avlyssningen.

Av 7 kap. 5 § FäL framgår följande. Elektronisk kommunikation mellan en intagen och en annan person får avlyssnas om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. De som ska kommunicera med varandra ska i förväg informeras om kontrollen.

Elektronisk kommunikation mellan en intagen och en advokat som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet får inte avlyssnas.

Av 7 kap. 13 § FARK Fängelse framgår följande. En intagen får beviljas tillstånd att ringa telefonsamtal utanför INTIK-systemet endast om

1. tillstånd till samtalet av säkerhetsskäl inte kan beviljas inom det systemet och
2. den intagne har starka skäl för att få ringa samtalet.

Tillstånd till ett telefonsamtal som Kriminalvården ska bekosta genom bidrag till den intagne får medges utanför INTIK-systemet, även om tillstånd inom det systemet kan beviljas.

Av allmänna råd till bestämmelsen framgår följande. Starka skäl att få ringa telefonsamtal utanför INTIK-systemet kan finnas t.ex. för samtal till en närstående, om behovet av kontakt inte kan tillgodoses på annat sätt, eller för samtal till en advokat.

Av 7 kap. 14 § FARK Fängelse framgår följande. Om tillstånd till telefonsamtal inom INTIK-systemet inte kan beviljas på grund av säkerhetsskäl och samtal i stället genomförs utanför det systemet enligt 13 § ska samtalet avlyssnas, om det inte är uppenbart obehövligt.

Av 7 kap. 25 § FARK Fängelse framgår att vid prövningen av om besök eller elektronisk kommunikation kan medföra skada för annan ska särskilt beaktas om den som kontakten ska äga rum med är brottsoffer till den intagne eller annars har en sådan relation till den intagne att en kontakt skulle medföra skada för den personen eller för ett brottsoffer.

Kriminalvårdens bedömning

Handläggning av besöks- och telefontillstånd samt möjligheten till s.k. ankomstsamtal

Ärendena rörande de aktuella tillstånden hade en handläggningstid om cirka sju veckor, vilket i och för sig får sägas vara en lång handläggningstid. Vid prövning av intagnas ansökningar om besöks- eller telefontillstånd har dock Kriminalvården en skyldighet att ta ställning till bl.a. om besöket eller kommunikationen kan vara till skada för den intagne eller någon annan. Under handläggningstiden har anstalten Västervik Norra arbetat aktivt med ärendena och ett flertal kontakter och utredningsåtgärder har bedömts nödvändiga att ta respektive genomföra. Mot bakgrund av att exempelvis socialtjänsten behövde ca tre veckors tid för att yttra sig kan inte handläggningstiden, utifrån vad Kriminalvården har kunnat påverka, anses orimligt lång.

E.P. är inte att anse som part i ärendena avseende besöks- och telefontillstånd. Det kan konstateras att båda besluten fastställdes efter omprövning av Kriminalvården, region Öst, och att S.B. inte har överklagat besluten till förvaltningsdomstol.

E.P. har gjort gällande att S.B. inte fick ringa ett s.k. ankomstsamtal för att underrätta henne, i egenskap av närstående, om var han befinner sig. Det kan konstateras att det inte finns någon dokumentation avseende vare sig att S.B. ska ha velat genomföra ett s.k. ankomstsamtal men att anstalten bedömt att särskilda skäl talar emot det eller avseende att ett sådant samtal genomförts. Det kan därför hållas för troligt att ett s.k. ankomstsamtal inte har genomförts. Om så är fallet trots att S.B. velat genomföra ett samtal är det givetvis inte acceptabelt.

Kontakten mellan E.P. och anstalten

Berörd kriminalvårdspersonal och E.P. synes ha olika uppfattning om vad som sagts vid kontakter mellan E.P. och anstalten Västervik Norra samt hur dessa kontakter har gått till. Att missförstånd tycks ha uppkommit är givetvis beklagligt men vad som framkommit i utredningen ger enligt Kriminalvårdens uppfattning inte anledning att ifrågasätta eller anmärka på de uppgifter som lämnats av anstalten och berörd kriminalvårdspersonal.

Besökstillfällen

En intagen får ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Med uttrycket lämpligen kan ske avses praktiska förutsättningar för besök, t.ex. vad som är möjligt med hänsyn till anstaltens rutiner samt tillgången till personal och besöksrum. Om ett besök ska kontrolleras ska proportionalitetsprincipen beaktas på så vis att den minst ingripande kontrollåtgärden, som uppfyller ändamålet med kontrollen, ska väljas. Vid E.P:s besök den 26 november 2014 hade anstalten Västervik Norra inte praktiska förutsättningar att genomföra ett övervakat besök. För att inte behöva ställa in besöket, och då det vid det aktuella tillfället ansågs vara tillräckligt ur säkerhetssynpunkt, valde anstalten att genomföra besöket i ett s.k. glasruterum. Förändringar avseende genomförandet av bokade besök kan behöva göras eftersom förhållanden kan komma att ändras även om man har försökt planera på ett visst sätt exempelvis kring bemanning. Detta är enligt Kriminalvårdens uppfattning inget anmärkningsvärt så länge ändamålet med kontrollen uppfylls. Anstalten har uppgett att en sådan bedömning gjordes i det aktuella fallet. Anstalten borde dock ha informerat E.P. och S.B. om att formen av kontroll skulle ändras vid det aktuella besökstillfället.

Att anstalten Västervik Norra endast har erbjudit övervakade besök en dag i veckan (onsdagar) är inte tillfredsställande. JO har uttalat att det inte är tillräckligt att erbjuda sådana under endast en dag per vecka (JO-beslut den 18 maj 2010, dnr 2009-1941 och 2009-1985). Även bortsett från detta borde anstalten i det nu aktuella fallet varit mer flexibel så att E.P. kunde ha kommit på övervakat besök till S.B. någon annan dag när nu två ”ordinarie besöksdagar” föll bort i december månad. Denna synpunkt har anstalten underrättats om. Anstalten Västervik Norra har uppgett att man ska se över möjligheten för att utöka besökstiderna för övervakade besök.

Anmälarens kommentarer över yttrandet

E.P. kommenterade remissvaret och anförde bl.a. följande: S.B. bad att få ringa ett s.k. ankomstsamtal till henne men nekades med motiveringen att samtal skulle ske genom BOS, dvs. anstaltens brottsoffersluss. Socialtjänstens yttrande om kontakten mellan S.B. och hans dotter har inget med E.P. att göra. Lise-Lotte kan omöjligen ha försökt komma i kontakt med E.P. men inte lyckats. E.P. har under den aktuella perioden ingen notering om missade samtal från något nummer som skulle kunna vara anstaltens, varken på mobiltelefonen eller på den fasta telefonen. Om hon vid besöket den 26 november 2014 hade informerats om att anstalten antingen kunde ställa in besöket eller genomföra det i ett rum med glasruta hade hon haft viss förståelse för det. Hon fick dock aldrig någon förklaring, varken vid besöket eller vid samtalet med Maria Spjut i början av december.

I ett beslut den 21 december 2015 uttalade *chefsJO Fura* följande:

Rättslig reglering

Kriminalvården har i sitt remissvar redogjort för bestämmelser som har betydelse i ärendet. För egen del finner jag anledning att redogöra för bestämmelserna om journalföring.

Grundläggande bestämmelser om journalföring finns i 5 § fängelseförordningen (2010:2010). Enligt 5 § ska Kriminalvården föra en journal som dokumenterar varje intagens verkställighet. Närmare bestämmelser om journal finns i 14 kap. 1–4 §§ Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för fängelse,

KVFS 2011:1, (fängelseföreskrifterna). Enligt 14 kap. 1 § fängelseföreskrifterna ska Kriminalvården i journalen dokumentera alla beslut som har fattats, viktiga händelser under verkställigheten och väsentliga uppgifter om vidtagna eller planerade åtgärder som rör den intagne. Uppgifter om omständigheter i övrigt som är av betydelse för verkställigheten ska också antecknas. Dokumentationen ska ske så snart som möjligt.

Bedömning

Vad JO inte uttalar sig om

JO granskar främst att myndigheterna har handlagt ärenden på ett korrekt sätt. JO kan inte ändra myndigheters beslut och brukar inte ta ställning till om beslut är riktiga. Det gör att jag inte kommer att uttala mig om det var riktigt av anstalten att besluta att S.B:s kontakt med E.P. skulle ske med kontroll.

Anstalten kritiseras för brist på dokumentation av ankomstsamtal

Av utredningen framgår att det inte finns någon dokumentation om att S.B. har tillfrågats om han vill genomföra ett s.k. ankomstsamtal för att underrätta närstående om var han befinner sig. Det finns inte heller någon anteckning om ett sådant samtal har genomförts eller om anstalten har bedömt att det finns särskilda skäl som talat emot det. Enligt Kriminalvården är det troligt att något ankomstsamtal inte har genomförts. Vad orsaken till det i så fall var går det inte att få klarhet i. Om S.B. hade velat underrätta en närstående och anstalten bedömt att särskilda skäl talat mot det borde anstalten, enligt min mening, ha dokumenterat sitt ställningstagande i frågan. Enligt min mening bör en anstalt även anteckna att den intagne har tillfrågats om han eller hon vill underrätta en närstående och om ett sådant samtal har genomförts. Eftersom en intagen enligt huvudregeln i 3 § fängelseförordningen har rätt att underrätta en närstående om var han eller hon befinner sig måste åtgärder om detta rimligtvis omfattas av det som ska dokumenteras enligt 14 kap. 1 § fängelseföreskrifterna. Jag är kritisk till att anstalten inte har dokumenterat om och hur frågan om s.k. ankomstsamtal har hanterats i S.B:s fall.

Handläggning av besöks- och telefontillstånd

Av utredningen framgår att det dröjde ungefär sju veckor från det att S.B. ansökte om besöks- och telefontillstånd för E.P. till att anstalten fattade beslut. För de som berörs av ett beslut är det klart att sju veckor är en lång tid. Av Kriminalvårdens yttrande framgår dock att anstalten arbetat aktivt med ärendet och att ett flertal kontakter och utredningsåtgärder har bedömts nödvändiga. Jag finner inte något skäl att ifrågasätta anstaltens bedömning att det var nödvändigt att invänta socialtjänstens yttrande. Jag konstaterar att det som har kommit fram i utredningen inte ger mig någon anledning att kritisera anstalten för handläggningstiden.

Kontakten mellan E.P. och anstalten

E.P. och Kriminalvården har lämnat olika beskrivningar av vad som sagts i samtalen mellan E.P. och Lise-Lotte Smedberg. Det är inte meningsfullt att försöka utreda frågan ytterligare. Jag konstaterar att det som kommit fram i utredningen inte ger stöd för någon kritik.

Besökstillfällen

Jag har förståelse för att det i vissa situationer kan bli nödvändigt för Kriminalvården att ändra formerna för bokade besök på grund av exempelvis otillräckliga personalresurser. För den intagne och besökaren kan det förstås upplevas som mycket ingripande att formen av kontroll ändras. Som Kriminalvården anfört borde anstalten ha informerat E.P. och S.B. om att formen av kontroll skulle ändras vid det aktuella besökstillfället. Anstalten borde också ha informerat om orsaken till ändringen. Anstalten kan inte undgå kritik för bristen på information.

Av utredningen framgår att anstalten endast har erbjudit övervakade besök en dag i veckan (onsdagar). Som Kriminalvården redogjort för har JO tidigare uttalat att det inte är tillräckligt att erbjuda bevakade besök under endast en dag per vecka (JO:s beslut den 18 maj 2010, dnr 1941-2009 och 1985-2009). Jag är kritisk till att anstalten inte har erbjudit övervakade besök i större omfattning.

Det är vidare otillfredsställande att anstalten inte gav E.P. tillfälle att besöka S.B. någon annan dag när två ordinarie besöksdagar föll bort i december månad. Jag noterar att anstalten har uppgett att möjligheten att utöka besökstiderna för övervakade besök ska ses över.

Uttalanden om möjligheten för intagna i häkte och anstalt att betrakta sin omgivning genom fönstren i bostadsrummen

(Dnr 7173-2014)

Beslutet i korthet: I beslutet konstateras att möjligheten för intagna i häkten eller kriminalvårdsanstalter att se ut genom fönstret i sitt bostadsrum och få en uppfattning av omgivningarna kan bidra till att en häktes- eller anstaltsvistelse inte upplevs som lika påfrestande och därmed motverka de negativa följderna av ett frihetsberövande. Av den anledningen bör det enligt chefsJO betecknas som en grundläggande rättighet för intagna att placeras i ett bostadsrum där fönstret möjliggör vistelse i dagsljus som är normalt för årstiden, och för den intagna att kunna betrakta omgivningarna. Det bör även ses som en grundläggande rättighet att intagna på egen hand kan reglera inflödet av dagsljus i sitt bostadsrum. På samma sätt förhåller det sig med intagnas möjlighet att betrakta sin omgivning från en rastgård.

Dessa rättigheter får begränsas om Kriminalvården bedömer att det på grund av ordnings- eller säkerhetsskäl är nödvändigt i det enskilda fallet. Om en intagen är hänvisad till att vistas i en miljö där dessa rättigheter är begränsade måste Kriminalvården vidta åtgärder för att minska de negativa

konsekvenserna av begränsningarna och se till att vistelsen i sådana miljöer blir så kort som möjligt.

I beslutet ger chefsJO även sin syn på de åtgärder som enskilda häkten vidtagit för att försöka hindra intagna från oönskad kommunikation genom fönstren i bostadsrummen, skydda de intagnas integritet och hindra insyn i andra myndigheters lokaler.

I ett beslut den 16 november 2015 uttalade *chefsJO Fura* bl.a. följande:

1 Bakgrund

Under hösten 2014 genomförde JO:s dåvarande NPM-enhet[52] inspektioner av häktena i Jönköping och Trelleborg. I samband med det noterades att fönsterpersiennerna i vissa bostadsrum var konstant neddragna och skevade. Därmed gavs de intagna inte möjlighet att se ut genom fönstren. För att reglera ljusinflödet fanns det i häktet Trelleborg en inre persienn som de intagna kunde justera på egen hand. I häktet Jönköping kunde de intagna justera ljusinflödet med en mörkläggningsgardin.

Vid kontakt med häktet Trelleborg uppgavs att syftet med de neddragna persiennerna var att de intagna inte ska kunna komma i kontakt med personer som befinner sig utanför häkteslokalen.[53] I fråga om häktet Jönköping var de neddragna persiennerna enligt häktesledningen en nödvändig lösning för att de intagna inte ska kunna se in i närliggande byggnader, exempelvis tingsrättens och Åklagarmyndighetens lokaler.[54] Detta förhållande innebar även att vissa av häktets rastgårdar var försedda med frostat glas. Därmed var det omöjligt för de intagna att vid vistelse i dessa rastgårdar betrakta något annat än himlen.

Med anledning av vad som framkom vid de båda inspektionerna fann jag skäl att inom ramen för ett särskilt upplagt initiativärende utreda Kriminalvårdens möjligheter att begränsa de intagnas rättigheter i det nämnda hänseendet.

2 Gällande bestämmelser m.m.

I häkteslagen (2010:610) finns grundläggande bestämmelser om utformningen av verkställighet i häkte. Enligt 1 kap. 4 § häkteslagen ska varje intagen bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet. Av 5 § i samma kapitel följer att verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Vidare följer av 6 § första stycket i samma kapitel att verkställigheten inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av häkteslagen eller är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Av paragrafens andra stycke framgår att en kontroll- eller tvångsåtgärd endast får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

[52] Numera Opcat-enheten.
[53] Se tjänsteanteckning i JO:s dnr 4689-2014.
[54] Se protokoll i JO:s dnr 4860-2014.

Förutom dessa generella bestämmelser framgår det av 1 kap. 17 § första stycket i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte att en intagens bostadsrum ska vara utrustat med stol, bord, skåp eller hylla, säng, bäddutrustning, spegel, anslagstavla, mugg, väckarklocka, radio, tv samt en anordning som gör att den intagne själv kan reglera inflödet av dagsljus, om inte annat följer av ett beslut om restriktioner. Enligt bestämmelsens andra stycke får utrustningen begränsas om det är nödvändigt för att förhindra att den intagne allvarligt skadar sig själv eller någon annan eller gör sig skyldig till skadegörelse. För en intagen som är placerad i avskildhet får begränsningar också göras om det är nödvändigt på grund av lokalernas utformning eller om placeringen i avskildhet är tillfällig. Om placeringen i avskildhet är tillfällig ska bostadsrummet, utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet, utrustas så att standarden för ett normalutrustat bostadsrum uppnås i den utsträckning det är lämpligt.

Av ett allmänt råd till denna bestämmelse framgår att när en intagen är meddelad restriktioner som avser inskränkningar i rätten att följa vad som händer i omvärlden kan det följa av beslutet om restriktioner att den intagne inte får ha tillgång till radio eller tv. Begränsningar på grund av lokalernas utformning kan göras t.ex. om det saknas antennuttag för tv eller om fönstret saknar persienner.

I Ministerkommitténs rekommendation Rec(2006)2 till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna[55] finns bestämmelser om miljön i de utrymmen där intagna vistas. I artikel 18.2 anges bl.a. att i alla byggnader där intagna ska bo, arbeta eller samlas ska fönstren vara tillräckligt stora för att de intagna ska kunna läsa eller arbeta i dagsljus under normala förhållanden, och de ska släppa in tillräckligt med frisk luft såvida det inte finns ett adekvat luftkonditioneringssystem.

I anslutning till detta bör det nämnas att Europeiska kommittén till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning[56] har gjort uttalanden i samband med inspektioner om intagnas möjligheter att betrakta sin omgivning genom fönstret i bostadsrummet. I rapporten från CPT:s besök i Slovakien 2013 konstaterades att intagna i två anstalter placerades i bostadsrum med frostade fönsterglas. CPT:s representanter framhöll att man förstod att det kan finnas behov av att vidta säkerhetsåtgärder i förhållande till vissa intagna för att motverka risken för kollusion och/eller kriminell verksamhet. Emellertid måste vidtagandet av sådana åtgärder enligt CPT vara ett undantag snarare än en regel. Det förutsätter vidare att en behörig myndighet i varje enskilt fall prövar om en viss säkerhetsåtgärd är motiverad i förhållande till en viss intagen. Med anledning av detta rekommenderade CPT att de slovakiska myndigheterna skulle vidta åtgärder för att möjliggöra för de intagna att se ut genom fönstren.[57] Liknande uttalanden återfinns i en rapport från CPT:s besök i Ryssland 2012.[58]

[55] Vidare de europeiska fängelsereglerna.
[56] European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, vidare CPT.
[57] Se CPT:s rapport från den 25 november 2014 (CPT/Inf [2014] 29) punkterna 74 och 75.
[58] Se CPT:s rapport från den 17 december 2013 (CPT/Inf [2013] 41) punkterna 82 och 86.

I JO:s ärende dnr 5528-2012 aktualiserades frågan om begränsningar av de intagnas möjligheter att på egen hand reglera ljusinflödet i sina bostadsrum. I häktet Gävle saknade de intagna sådana möjligheter fram till sommaren 2013. I likhet med häktena i Jönköping och Trelleborg var persiennerna i häktet Gävle nedfällda och skevade så att de intagna inte kunde se ut genom fönstren. Skälet till det var att ledningen för häktet ansåg att de intagna annars skulle ges tillfälle att meddela sig med personer utanför häkteslokalen. I mitt beslut den 17 mars 2014[59] konstaterade jag att häktets åtgärd var att beteckna som en restriktionsåtgärd enligt 6 kap. 2 § häkteslagen. En sådan åtgärd måste föregås av ett beslut av åklagare. Så var inte fallet, och avsaknaden av ett sådant beslut innebar i praktiken, enligt mitt sätt att se det, att häktet hade fattat ett beslut om restriktioner som myndigheten inte hade behörighet att fatta. Vidare konstaterade jag följande:

> En åklagares möjlighet att begränsa en intagens kontakter med en annan person regleras i 6 kap. 2 § 1, 2, 5, 6 och 7 häkteslagen. Bestämmelserna ger möjlighet för åklagaren att dels begränsa kontakten mellan intagna, dels begränsa den intagnes kontakter med andra personer i samband med besök, genom försändelser eller genom elektronisk kommunikation. Inga av dessa förhållanden synes träffa den typen av kommunikation som häktet Gävle har velat förhindra. Även om häktet Gävle skulle ha haft rätt att fatta beslut om sådana begränsningar, ställer jag mig *mycket* tveksam till att häkteslagen ger ett så pass tydligt stöd som krävs för att en myndighet ska kunna vidta en sådan åtgärd.

3 Utredning

Med anledning av vad som framkommit vid inspektionerna av häktena i Jönköping och Trelleborg förelades Kriminalvården att yttra sig över vad som hade redovisats ovan. Av yttrandet skulle särskilt framgå

1. vilket lagligt stöd som häktena Jönköping och Trelleborg anser sig ha för att begränsa de intagnas möjlighet att betrakta sin omgivning från bostadsrum och från rastgårdar
2. vilken utgångspunkt Kriminalvården har, vid byggnationer av häkteslokaler och i anslutning till häkteslokaler samt renovering av häkteslokaler, i fråga om att tillgodose de intagnas möjligheter i aktuellt avseende
3. om det har gjorts någon utvärdering av om en vistelse i miljöer med sådana begränsningar har någon effekt på de intagnas fysiska och psykiska hälsa
4. vilka åtgärder Kriminalvården vidtar för att intagna som placeras i sådana miljöer ändå ska ges möjlighet att betrakta sin omgivning.

3.1 Kriminalvårdens remissvar

Kriminalvården, huvudkontoret, anförde i sitt remissvar, genom anstalts- och häktesdirektören Hanna Jarl Källberg, bl.a. följande:

[59] Se JO 2014/15 s. 211.

Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från sektionen för allmänna klientärenden Syd och Öst som varit i kontakt med häktet i Trelleborg respektive häktet i Jönköping, från avdelningen för anstalt och häkte och från avdelningen för lokalförsörjning. Information har vidare inhämtats från Kriminalvårdens klientadministrativa system KLAS och KVR. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram.

Häktet Trelleborg

Häktet Trelleborg är beläget i stadsmiljö med omgivande byggnader med främst bostäder och småhusfastigheter. I samma byggnad som häktet Trelleborg fanns tidigare polismyndigheten och bl.a. lokala skattekontoret i Trelleborg. Numera finns bl.a. Trelleborgshem och gruppboende i byggnaden.

Häktet Trelleborg har 33 platser. På häktet Trelleborg placeras företrädesvis häktade med restriktioner. Häktet Trelleborg uppskattar att platserna till 95 % belagts med intagna som meddelats restriktioner. När restriktionerna hävs flyttas den intagne ganska omgående till ett s.k. gemensamhetshäkte.

I fönstren i bostadsrummen finns två persienner, den inre och den yttre. Den intagne kan själv reglera den inre persiennen och kan på så sätt reglera inflödet av dagsljus i bostadsrummet. Den yttre persiennen är neddragen och ställd något skevt (vinklad snett uppåt) och kan inte regleras av den intagne själv. Det är endast personal som har möjlighet att låsa upp och reglera den yttre persiennen.

Häktet Trelleborg uppger att de yttre persiennerna bl.a. är till för att intagna inte ska kunna komma i kontakt med andra personer som befinner sig utanför häktet. Minst en gång per månad dyker det upp personer utanför häktet som står och ropar, gestikulerar eller håller upp plakat i syfte att komma i kontakt med intagna. Häktet Trelleborg kan inte göra något åt saken mer än att kontakta polis med begäran om att dessa personer ska avvisas. Det finns även en integritetsaspekt som häktet Trelleborg vill framhålla med hänsyn till att det finns så många boende i närområdet. Vissa av de boende i de närmast belägna höghusen kan – om det är mörkt ute och lampan är tänd i bostadsrummet – se in i bostadsrummen.

Även om den yttre persiennen är neddragen och ställd något skevt bör framhållas att de intagna ändå har möjlighet att till viss del betrakta omgivningen från fönstret. Utsikten från de olika bostadsrummen är helt avhängigt av den omgivande bebyggelsen. Det går inte att från bostadsrummen se området direkt nedanför häktet och närmast huskroppen. Däremot går det att se omgivningen längre bort och de intilliggande byggnaderna. Från vissa av bostadsrummen går det att se gatumiljöer. Till viss del påverkas möjligheten att se omgivningen av årstiden och då särskilt under de mörka vintermånaderna.

Från promenadgårdarna ser man omkringliggande byggnader, trädgårdar, takåsar och gatuvyer. Bebyggelsen runt häktet är tät med omkringliggande byggnader i olika höjd. Det finns såväl villafastigheter med trädgårdar som högre hyreshus. Inte heller från promenadgårdarna kan man se området kring huskroppen, men i övrigt är det i princip fri sikt.

Häktet Jönköping

Vid häktet finns såväl intagna med restriktioner som intagna som medges gemensamhet. JO konstaterade vid inspektion av häktet Jönköping den 17 september 2014 att bostadsrummen på restriktionsavdelningen har persienner som är så kraftigt snedställda att det är omöjligt att se ut och att det inte är möjligt för intagna att själva reglera persienner i något bostadsrum. Det finns mörkläggningsgardiner i bostadsrummen som de intagna kan använda

för att reglera ljusinsläpp. Vidare noterades att promenadgårdarna hade frostat glas mot utsidan och att det var omöjligt för intagna att betrakta något annat än himlen vid promenad.

JO har i protokollet från inspektionen den 17 september 2014 skrivit att persiennerna är så kraftigt snedställda att det är omöjligt att se ut. Häktet vill påpeka att persiennerna i bostadsrummen endast hindrar sikt in i cellerna från marknivå. De intagna kan dock se rakt fram och uppåt. De intagna ser således byggnader och himmel från bostadsrummen.

Fem av sex rastgårdar är försedda med frostat glas. I vissa rastgårdar ser de intagna endast himmel. I andra rastgårdar ser de intagna himmel och byggnader. I den rastgård som inte är försedd med frostat glas finns ingen begränsning i de intagnas möjlighet att betrakta sin omgivning. Dock har det uppförts två nya flerbostadshus inom synavstånd från denna promenadgård. Det är därför ovisst om häktet kan skydda de intagnas integritet i den gården i nuläget.

Promenadgården i häktets gemensamhetsavdelning är omgärdad av träväggar. Det finns glasrutor på cirka två meters höjd i denna promenadgård. Det noteras att JO vid inspektionen den 17 september 2014 inte funnit skäl att anmärka på förhållandena vid gemensamhetsavdelningens promenadgård. I sak har de intagna i stort sett lika begränsad utsikt där som vid övriga promenadgårdar. Skillnaden består i att Kriminalvården inte har vidtagit någon ytterligare visuellt avskärmande åtgärd i detta utrymme.

I närheten av häktet finns bl.a. domstol, polis, bostadshus, parkeringshus och parkeringsplatser. Det har förekommit att utomstående har uppehållit sig på parkeringsytorna och visat skyltar med meddelanden för intagna. Polisen har framfört synpunkter till häktesledningen gällande att intagna kan observera personalen i polisens lokaler.

Kriminalvårdens häkten (utgångspunkter)

Kriminalvården har vid planering och byggnation av häkten att ta hänsyn till samordningsfunktioner med övrig rättsprocess (polis, åklagare, domstol och i viss mån försvarare). Det framgår bl.a. av myndighetens instruktion att *häktesorganisationen ska vara utformad på så sätt att den främjar ett effektivt samarbete med övriga myndigheter inom rättsväsende och att en lokalisering av häktena som underlättar detta samarbete ska eftersträvas.* Detta innebär att det är starka incitament för att placera häktena i anslutning till övriga delar av rättsväsendet, under förundersökningsstadiet framför allt polis och åklagare. Polisens lokaler är placerade i tätbebyggda områden, vilket gör att häkteslokalerna på många håll befinner sig nära andra byggnader. Insyn till bostadsrum på häktet från närliggande arbetsplatser och bostäder kan vara en olägenhet för intagna liksom tvärtom. Därför kan det tyvärr finnas olika lokala anordningar som begränsar sikten i olika avseenden.

Den normeringshandling som Kriminalvården använder vid nybyggnation av bostadsrum i häkte heter C 08 H (2008-02-29). Där beskriver Kriminalvården hur ett bostadsrum för häktade ska byggas i normal- och säkerhetshäkte. Under avdelningen för fönster beskrivs att den intagne själv ska kunna reglera mörkläggning/ljusavskärmning inne i rummet.

Vid nybyggnation är normeringshandlingen och en säkerhetsanalys för respektive verksamhetsställe grunden. Vid de senaste stora nybyggnationerna av häkten har Kriminalvården arbetat med en yttre glasfasad ca en meter utanför själva husväggen för att lösa problemet med ljusinsläpp och samtidigt omöjliggöra kommunikation samt att säkra integritetsskyddet för den intagne.

Vid renovering och ombyggnation ligger C 08 H som grund och används i tillämpliga delar. För att lösa in- och utsynsproblematiken på gamla fas-

tigheter arbetar Kriminalvården med olika lösningar. En modell är yttre lameller på fasaden. Vid montering av mörkläggningsgardiner och lameller/persienner måste även risken för suicidförsök beaktas.

Det finns inte några nybyggnationer planerade den närmaste tiden, förutom ett litet häkte i Östersund.

Författningsbestämmelser

Av 24 kap. 5 a § första stycket rättegångsbalken följer att om rätten beslutar att häkta någon, förordnar att någon ska kvarbli i häkte eller medger förlängning av tiden för att väcka åtal, ska den samtidigt på begäran av åklagaren pröva om den häktades kontakter med omvärlden ska få inskränkas. Tillstånd till sådana restriktioner får meddelas endast om det finns en risk för att den misstänkte undanröjer bevis eller på annat sätt försvårar sakens utredning.

Av andra stycket framgår bl.a. följande. Åklagaren får, om det på grund av senare inträffade omständigheter är nödvändigt, meddela beslut som innebär inskränkningar i den häktades kontakter med omvärlden även om rätten inte har meddelat tillstånd till restriktioner. Har åklagaren meddelat ett sådant beslut ska han samma dag eller senast dagen därefter begära rättens prövning enligt första stycket.

Av 1 kap. 4 § häkteslagen (2010:611) framgår att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

Av 1 kap. 6 § första stycket häkteslagen framgår att verkställigheten inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av denna lag eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

Av andra stycket samma lagrum framgår följande. En kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Av 2 kap. 5 § 2 och 3 kap. 1 § första stycket, 4 §, 7 § och 8 § första stycket häkteslagen framgår att Kriminalvården har rätt att meddela begränsningar vad avser den häktades gemensamhet med andra intagna respektive den intagnes möjligheter till besök, elektronisk kommunikation och korrespondens. Sådana begränsningar får ske om Kriminalvården gör bedömningen att kontakterna kan äventyra ordning eller säkerhet.

Av 6 kap. 1 § häkteslagen följer att en intagen som är häktad, anhållen eller gripen på grund av misstanke om brott får åläggas inskränkningar i sin rätt till kontakt med omvärlden (restriktioner) om det finns risk för att han eller hon undanröjer bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning.

Av andra stycket samma lagrum framgår att för den som är häktad får restriktioner enligt första stycket meddelas endast om han eller hon får underkastas restriktioner enligt 24 kap. 5 a § rättegångsbalken.

I 6 kap. 2 § häkteslagen anges att ett beslut om restriktioner enligt 1 § får avse inskränkningar i rätten att (1) placeras tillsammans med andra intagna enligt 2 kap. 1 § andra stycket, (2) vistas i gemensamhet enligt 2 kap. 5 §, (3) följa vad som händer i omvärlden enligt 2 kap. 9 §, (4) inneha tidskrifter och tidningar enligt 2 kap. 11 §, (5) ta emot besök enligt 3 kap. 1 § första stycket, (6) stå i förbindelse med annan genom elektronisk kommunikation enligt 3 kap. 4 §, eller (7) sända och ta emot försändelser enligt 3 kap. 7 §.

Enligt 6 kap. 3 § häkteslagen prövas en fråga om restriktioner av undersökningsledaren eller åklagaren.

Av 23 § första stycket häktesförordningen (2010:2011) följer att undersökningsledaren eller åklagaren omedelbart skriftligen ska underrätta den

intagne och den myndighet som svarar för förvaringslokalen om beslut om restriktioner enligt häkteslagen.

Av 1 kap. 17 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2), FARK Häkte, framgår att en intagens bostadsrum ska vara utrustat med stol, bord, skåp eller hylla, säng, bäddutrustning, spegel, anslagstavla, mugg, väckarklocka, radio, TV samt anordning som gör att den intagne själv kan reglera inflödet av dagsljus, om inte annat följer av ett beslut om restriktioner.

Av allmänt råd till bestämmelsen framgår följande. När en intagen är ålagd restriktioner som avser inskränkningar i rätten att följa vad som händer i omvärlden kan det följa av beslutet om restriktioner att den intagne inte får ha tillgång till radio eller TV. Begränsningar på grund av lokalernas utformning kan göras t.ex. om det saknas antennuttag för TV eller om fönstret saknar persienner.

Av 35 kap. 15 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, följer att sekretess gäller 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.

Kriminalvårdens bedömning

Vilket lagligt stöd anser sig häktena Jönköping och Trelleborg ha för att begränsa de intagnas möjlighet att betrakta sin omgivning från bostadsrum och från rastgårdar?

Såsom JO har konstaterat i beslut den 17 mars 2014, dnr 5528-2012, kan personer som är intagna i häkte meddelas begränsningar bl.a. i fråga om möjligheten att kommunicera med andra personer. Sådana begränsningar kan beslutas dels av åklagaren, dels av Kriminalvården. Syftet med åtgärderna skiljer sig dock åt. Medan åklagarens begränsningar har som mål att förhindra en häktas från att påverka en pågående förundersökning, är syftet med Kriminalvårdens begränsningar att upprätthålla ordning och säkerhet på ett verksamhetsställe. Åtgärderna har emellertid det gemensamt att de begränsningar som kan meddelas måste följa av lag. Vidare måste frågan om att begränsa intagnas rättigheter prövas i förhållande till varje enskild intagen.

JO konstaterade i ärende med dnr 5528-2012 att intagna i häktet Gävle fram till sommaren 2013 saknat möjlighet att själva reglera ljusinflödet i bostadsrummen och att skälet till det, såvitt framkommit, varit att ledningen för häktet ansett att en sådan möjlighet skulle ge de intagna tillfälle att meddela sig med personer utanför häkteslokalen. Häktet Gävles agerande att begränsa de intagnas möjlighet att reglera ljusinsläppet följde dock inte på av åklagaren meddelade restriktionsbeslut i förhållande till varje enskild intagen. JO konstaterade att det inte är möjligt att, som i det aktuella fallet, vidta åtgärder som riktas mot samtliga intagna. JO konstaterade vidare att inga av de i 6 kap. 2 § häkteslagen angivna förhållandena synes träffa den typ av kommunikation som häktet Gävle har velat förhindra. JO anförde vidare att JO, även om häktet Gävle skulle ha haft rätt att fatta beslut om sådana begränsningar, ställer sig mycket tveksam till att häkteslagen ger ett så pass tydligt stöd som krävs för att en myndighet ska kunna vidta en sådan åtgärd.

Det framgår inte annat än att syftet med de neddragna och skevade persiennerna i bostadsrummen även på häktena i Jönköping och Trelleborg varit att förhindra att de intagna på häktena förmedlar sig med personer utanför häkteslokalen. Kriminalvården har ingen annan uppfattning av rättsläget än den som framförs av JO i ovan refererat ärende och anser att Kriminalvården givetvis inte ska vidta begränsande åtgärder utan att ha stöd i lag för de åtgärder som därvid vidtas. Det måste dock understrykas att det

många gånger utgör ett reellt problem för rättsprocessen om intagna kommunicerar med utomstående från förvaringslokalen och att sådan kommunikation, såsom framgår av Kriminalvårdens yttrande i ärende med dnr 5528-2012, även har lett till att mål har saboterats.

Vidare vill Kriminalvården, vad avser situationen på rastgårdarna, uppmärksamma på en intressekonflikt. Till de intagnas starkt skyddade rättigheter enligt häkteslagen hör daglig vistelse utomhus. Intagna har också ett starkt intresse av att sekretessen i 35 kap. 15 § OSL upprätthålls under hela tiden som frihetsberövandet pågår och att Kriminalvården säkerställer att de inte utsätts för det integritetsintrång som oönskad exponering innebär. Vid häktet Jönköping finns bl.a. ett intilliggande bostadshus inom synavstånd. En konsekvens av rådande insyn skulle kunna bli att intagna löper risk att utsättas för exempelvis fotografering eller annan kartläggning och att man, som en konsekvens därav, väljer att avstå från sin lagstadgade rätt till daglig promenad.

Avseende häktet Trelleborg framgår inte annat än att det är möjligt att se ut från rastgårdarna.[60]

Vilken utgångspunkt har Kriminalvården, vid byggnationer av häkteslokaler och i anslutning till häkteslokaler samt renovering av häkteslokaler, i fråga om att tillgodose de intagnas möjligheter att betrakta sin omgivning från bostadsrum och från rastgårdar?

Såsom angivits ovan framgår av Kriminalvårdens instruktion att Kriminalvården vid planering och byggnation av häkten har att ta hänsyn till samordningsfunktioner med övrig rättsprocess (polis, åklagare, domstol och i viss mån försvarare). Detta medför i vissa fall begränsade möjligheter vid utformning av häktesceller och rastgårdar.

Vid de senaste stora nybyggnationerna av häkten har Kriminalvården arbetat med en yttre glasfasad ca en meter utanför själva husväggen för att lösa problemet med ljusinsläpp och samtidigt förhindra kommunikation samt säkra integritetsskyddet för den intagne. I och med ljusspalten som bildas mellan glasfasaden och husfasaden försvåras i viss mån ut- och insyn. Dubbla glas gör att det bli mycket reflektioner vilket försvårar, men inte helt omöjliggör kommunikation. Den intagne kan dock alltid se ut. Glasfasad har använts i Sollentuna 2010 samt i Göteborg och Helsingborg 2011. I Sollentuna sitter det dessutom vertikala lameller ca 70 cm utanför fönstret, men innanför glasväggen. Trots lamellerna ser de intagna rakt ut och de intagna ser även marken. I Helsingborg sitter lameller horisontellt utanför fönstret, men innanför glasväggen. Endast sikten nedåt hindras. I häktet Göteborg har lösningen med lameller använts i ungefär 10 procent av bostadsrummen, de som är belägna nära åklagarmyndigheten, för att hindra sikt nedåt. Det finns inte några nybyggnationer planerade den närmaste tiden, förutom ett litet häkte i Östersund.

På gamla fastigheter arbetar Kriminalvården med olika lösningar. En modell är yttre lameller på fasaden. Med lameller menas i detta fall en konstruktion som sitter på utsidan och som hindrar den intagnes sikt nedåt. Detta begränsar möjligheten att kunna betrakta hela sin omgivning.

Kriminalvården önskar framhålla att de intagna både i häktet Trelleborg och häktet Jönköping även med nuvarande begränsning i form av neddragna och vinklade persienner till viss del kan betrakta omgivningen från fönstren. Den omgivning som de intagna kan betrakta varierar utifrån vilken faktisk omgivning som finns att betrakta från aktuellt häkte. Kriminalvårdens uppfattning är att intagna givetvis inte ska begränsas i möjligheten att betrakta sin omgivning på så sätt att de över huvud taget inte har någon

[60] Jfr protokoll med dnr 4689-2014.

utsikt från fönstret i bostadsrummet eller rastgården[61] alternativt endast har utsikt över himmel. Däremot är det Kriminalvården uppfattning att en intagen inte kan kräva att denne ska kunna betrakta en viss specifik del av sin omgivning.

Har det gjorts någon utvärdering av om en vistelse i miljöer med begränsningar avseende möjligheter att betrakta sin omgivning från bostadsrum och från rastgårdar har någon effekt på de intagnas fysiska och psykiska hälsa?

Kriminalvården har inte företagit någon sådan utvärdering som nämns i frågeställningen. Kriminalvårdens utvecklingsenhet presenterade 2007 rapporten Psykisk hälsa hos häktade med restriktioner, men i rapporten specificeras inte vilka restriktioner som varit aktuella.

Vilka åtgärder vidtar Kriminalvården för att intagna som placeras i sådana miljöer ändå ska ges möjlighet att betrakta sin omgivning?

Kriminalvårdens inställning, såsom redovisats ovan, är att intagna inte utan lagstöd över huvud taget ska hindras att betrakta sin omgivning, men att intagna inte heller kan kräva att få betrakta en viss specifik del av sin omgivning. Det ska därför inte vara nödvändigt att vidta sådana åtgärder som efterfrågas.

4 Bedömning

Det här initiativet handlar om vilka funktioner som fönstren i intagnas bostadsrum bör ha, vilka möjligheter Kriminalvården har att begränsa dessa funktioner och intagnas möjlighet att kunna iaktta sin omgivning från rastgårdar. Jag vill inledningsvis framhålla att en del av Kriminalvårdens uppdrag består i att förhindra att intagna avviker från kriminalvårdsanstalter och häkten.[62] Att myndigheten försöker hindra rymningar genom att exempelvis förse fönster i anstalter och häkten med galler framstår därmed som helt naturligt. Sådana åtgärder begränsar i och för sig till viss del möjligheten för intagna att se ut genom fönstret och det naturliga ljusinsläppet.

Initiativet tar emellertid inte sikte på denna typ av begränsande säkerhetsåtgärder. I stället är den centrala frågan i vilken omfattning Kriminalvården kan vidta ytterligare begränsande åtgärder som exempelvis påverkar de intagnas möjlighet att se ut genom fönstren i sina bostadsrum.

4.1 Syftet med fönster i de intagnas bostadsrum

I samband med inspektioner som jag och mina medarbetare genomfört under de senaste åren har vi uppmärksammat att intagna i vissa anstalter och häkten inte har haft möjlighet att på egen hand reglera inflödet av dagsljus i sina bostadsrum. I vissa fall har fönstren i de rum där intagna förväntas tillbringa sin dygnsvila helt saknat persienner eller liknande. Det hör dessbättre till ovanligheterna. Något som förekommit i större omfattning är att persiennerna i bostadsrummen varit ständigt neddragna och skevade, utan möjlighet för de intagna att på egen hand reglera inflödet av dagsljus. Resultatet av detta har i vissa fall varit att intagna hänvisats till att tillbringa sina dagar i halvdunkel.

[61] Jfr CPT:s protokoll från besök i Slovakien 2014 samt kommentaren till *Rule 18,* European prison rules.

[62] Se 2 § förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården.

Under sådana förhållanden kan det ifrågasättas om fönstren verkligen fyller den funktion som kan förväntas.

Som jag nämnde inledningsvis har jag tidigare haft anledning att uttala mig i fråga om intagnas möjligheter att på egen hand reglera inflödet av dagsljus i sina bostadsrum.[63] I det tidigare ärendet utgick jag från att detta är en rättighet för de intagna som bara bör kunna begränsas av Kriminalvården i vissa fall. Genom att intagna ges denna rättighet säkerställs att de får en bra ljusmiljö för såväl sin dygnsvila som dagliga aktiviteter i bostadsrummet. Det finns enligt min mening tungt vägande skäl till att det ska betraktas som en rättighet även att de intagna kan se ut genom fönstret i bostadsrummet och garanteras ett visst ljusinsläpp.

I de europeiska fängelsereglerna finns det rekommendationer om att fönstren i lokaler där de intagna vistas ska ha ett sådant ljusinsläpp att det möjliggör för de intagna att läsa eller arbeta i dagsljus under normala förhållanden.[64] Fängelsereglerna innehåller inte några uttalanden om huruvida de intagna även ska ha möjlighet att betrakta sin omgivning genom fönstren. Av kommentaren till artikel 18 framgår emellertid att fönster inte bör täckas över med s.k. opalglas.[65] Liknande rekommendationer finns i de uttalanden från CPT som jag redogjort för inledningsvis.[66]

Enligt min mening finns det goda skäl för att fönstren i de intagnas bostadsrum inte enbart ska fungera som ljusinsläpp, utan även ge de intagna möjlighet att betrakta sin omgivning. Att fönstren fyller dessa båda funktioner är nämligen av betydelse när det gäller att motverka de negativa följderna av ett frihetsberövande. Att intagna placeras i bostadsrum med sådana grundläggande funktioner är även ett viktigt led i att bemöta dem med respekt för deras människovärde.[67]

För intagna som är meddelade restriktioner, eller av andra skäl inte tillåts vistas i gemensamhet med andra intagna, är det särskilt viktigt att bostadsrummen har dessa funktioner. Den isolering som det innebär för en intagen att inte kunna vistas tillsammans med andra människor kan nämligen redan efter ett par dagar få negativa konsekvenser för den intagnes hälsa. Symtom som kan uppstå till följd av en isolering sträcker sig från ångest och depression till paranoia och psykos.[68]

Möjligheten att se ut genom fönstret i bostadsrummet och få en uppfattning av omgivningarna kan bidra till att häktes- eller anstaltsvistelsen inte upplevs som lika påfrestande och därmed motverka de negativa följderna av ett frihetsberövande. Av den anledningen bör det enligt min mening betecknas som en rättighet för intagna att placeras i ett bostadsrum där fönstret möjliggör vistelse

[63] Se JO 2014/15 s. 211, dnr 5528-2012.
[64] Se artikel 18.2 i de europeiska fängelsereglerna.
[65] Se Ministerkommitténs kommentar till artikel 18 i de europeiska fängelsereglerna.
[66] Se under rubriken Gällande bestämmelser m.m.
[67] Se 1 kap. 4 § och 5 § första stycket fängelselagen och 1 kap. 4 och 5 §§ häkteslagen.
[68] Se interimsrapport från FN:s MR-råds särskilda rapportör i frågor om tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (A/66/268) punkterna 62 och 63 samt rapportens bilaga.

i det dagsljus som är normalt för årstiden, och för den intagne att kunna betrakta omgivningarna.

4.2 Utformningen av rastgårdar

En viktig utgångspunkt är att Kriminalvårdens rastgårdar inte bara bör ha som syfte att möjliggöra för de intagna att få frisk luft. Utöver detta bör rastgårdarna vara konstruerade på sådant sätt att det är möjligt för de intagna att motionera. Därtill bör en vistelse på en rastgård vara ett miljöombyte som bidrar till att motverka de negativa konsekvenserna av frihetsberövandet. Den senare delen är särskilt viktig i fråga om de rastgårdar som används av intagna som inte får vistas i gemensamhet.

Mot den bakgrunden är det enligt min mening inte acceptabelt att avskildhetsrastgårdar utformas på ett sådant sätt att de blir som slutna rum med ett gallertak. Det är tyvärr inte helt ovanligt att rastgårdar utformats på ett sådant sätt eller har försetts med sådana begränsningar att det för den intagne bara är möjligt att se delar av himlen. För att en rastgård ska fylla alla de funktioner som rimligen kan krävas måste det vara möjligt för de intagna att iaktta sin omgivning från rastgården.

4.3 Begränsningar av en intagens rättigheter

En verkställighet i häkte eller kriminalvårdsanstalt får inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av häkteslagen eller fängelselagen eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.[69]

4.3.1 Meddelande av restriktioner för häktade

I fråga om häktade finns det genom åklagarrestriktioner mer långtgående möjligheter att begränsa deras rättigheter i jämförelse med övriga intagna. Vilken typ av restriktioner som en häktad kan meddelas framgår av en uttömmande uppräkning i häkteslagen.[70] Det finns ett antal restriktioner som åklagaren kan besluta om för att begränsa en intagens möjlighet att kommunicera med personer utanför häkteslokalen. Åklagaren kan inskränka den intagnes möjlighet att ta emot besök, stå i förbindelse med annan genom elektronisk kommunikation, och sända och ta emot försändelser.[71]

I det ärende som gällde häktet Gävle framkom det uppgifter om att häktet i samråd med åklagare hade försökt hindra de intagna från att genom fönstren i bostadsrummen kommunicera med personer som befann sig utanför häkteslokalen. Det hade gått till på så sätt att häktet hade låtit persiennerna vara neddragna och vinklade och fråntagit de intagna möjligheten att på egen hand justera persiennerna. Med anledning av vad som hade framkommit uttalade jag bl.a. att jag ställde mig mycket tveksam till att den uttömmande uppräkning av restriktioner i häkteslagen ger ett så pass tydligt stöd som krävs för att det ska

[69] Se 1 kap. 6 § första stycket häkteslagen och 1 kap. 6 § första stycket fängelselagen.
[70] Se 6 kap. 2 § häkteslagen.
[71] Se 6 kap. 2 § 5–7 häkteslagen.

vara möjligt att införa en sådan begränsning.[72] Det innebär vidare att de aktuella bestämmelserna inte heller ger stöd för att begränsa de intagnas möjligheter att se ut genom fönstren i bostadsrummen för att omöjliggöra oönskad kommunikation.

4.3.2 Övriga möjligheter att begränsa de intagnas rättigheter

Det finns inte heller i övrigt någon uttrycklig bestämmelse i fängelselagen eller häkteslagen som ger Kriminalvården möjlighet att begränsa de intagnas rättigheter att se ut genom fönstret i bostadsrummet eller att kunna reglera inflödet av dagsljus. Därmed är den enda återstående möjligheten för Kriminalvården att begränsa denna rättighet med hänvisning till att det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

För att Kriminalvården ska kunna införa en sådan begränsning måste myndigheten finna att det är nödvändigt i varje enskilt fall, och att begränsningen står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas i stället.[73] Upprätthållandet av ordningen och säkerheten är begränsat till Kriminalvårdens verksamhet. Det är alltså inte möjligt att med hänvisning till denna bestämmelse begränsa de intagnas rättigheter för att underlätta verksamheten för andra myndigheter. Det innebär att ett häkte exempelvis inte kan införa en begränsning med stöd av denna bestämmelse för att förhindra att en brottsutredning förstörs.

4.4 Isoleringsbrytande åtgärder

Ovan har jag redogjort för min syn på vilka krav som kan ställas på miljön i bostadsrum och rastgårdar i fråga om intagnas möjlighet att kunna reglera inflödet av dagsljus och iaktta sin omgivning. Om Kriminalvården efter en bedömning i det enskilda fallet är av uppfattningen att det av ordnings- eller säkerhetsskäl är nödvändigt att begränsa dessa rättigheter, måste myndigheten samtidigt vidta åtgärder för att motverka eventuella negativa konsekvenser av dessa begränsningar.

Intagna som är meddelade restriktioner eller som av andra skäl inte kan vistas i gemensamhet med andra intagna är en särskilt utsatt grupp i detta sammanhang. Om Kriminalvården har valt att begränsa rättigheter för denna grupp av intagna ligger det ett särskilt ansvar på myndigheten att vidta isoleringsbrytande åtgärder i förhållande till den intagne. Det kan exempelvis bestå i att han eller hon ges möjlighet att komma ut från bostadsrummet i större omfattning än vad som annars skulle vara fallet. Likaså ligger det ett ansvar på myndigheten att se till att den period som den intagne är hänvisad till en sådan miljö blir så kort som möjlig.

4.5 Förhållandena i häktena Jönköping och Trelleborg

I Kriminalvårdens yttrande har det framkommit tre olika skäl till att häktena med hjälp av skevade persienner begränsat de intagnas möjligheter att se ut

[72] Se JO 2014/15 s. 211, dnr 5528-2012.
[73] Se 1 kap. 6 § andra stycket fängelselagen och 1 kap. 6 § andra stycket häkteslagen.

genom fönstren och i häktet Jönköping begränsat de intagnas möjlighet att se ut från rastgårdarna. Häktena har genom åtgärden velat förhindra de intagna från att komma i kontakt med personer som befinner sig utanför häktet, skydda de intagnas integritet genom att hindra insyn från närliggande höghus och hindra insyn i andra myndigheters lokaler.

4.5.1 Förhindra oönskad kommunikation

Som jag nämnt tidigare kan ett häkte, enligt min mening, enbart vidta en sådan begränsande åtgärd om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Häktet Trelleborg har inte förklarat på vilket sätt intagnas oönskade kommunikation stör ordningen och säkerheten i häktet, och därmed varför denna åtgärd bedömts nödvändig. Jag utesluter inte att det kan uppstå situationer där en sådan åtgärd har stöd i bestämmelsen. Jag vill emellertid framhålla att åtgärden bara får vidtas om den bedöms nödvändig i varje enskilt fall.

I Kriminalvårdens yttrande framskymtar även att syftet med åtgärden är att förhindra att pågående brottsutredningar förstörs. Av den anledningen vill jag understryka att det i Kriminalvårdens uppdrag ingår att verkställa åklagarens beslut om restriktioner. Det ingår däremot inte i myndighetens uppdrag att på egen hand besluta om begränsningar som upplevs nödvändiga för att förhindra att en brottsutredning saboteras.

4.5.2 Skyddande av de intagnas integritet

Begränsningar har även motiverats med att de är nödvändiga för att förhindra oönskad insyn från närbelägna höghus. Jag har förståelse för att det kan innebära en allt större utmaning för Kriminalvården att värna de intagnas integritet i takt med att stadsmiljöerna förtätas. Naturligtvis måste Kriminalvården se till att boende i kringliggande hus inte kan se in i häktets lokaler.

Jag vill emellertid framhålla att den typen av åtgärder så långt som möjligt inte bör innebära en begränsning för de intagna. Enligt min mening finns det andra tillvägagångssätt än de som häktena har valt att använda sig av, och som framstår som lämpligare ur de intagnas perspektiv. Det önskade syftet kan t.ex. uppnås genom att fönster och rastgårdar förses med spegelglas som omöjliggör insyn men som inte hindrar utsikten.[74]

4.5.3 Hindra insyn i andra myndigheters lokaler

Häktet Jönköping har även förklarat begränsningarna av de intagnas rätt att se ut genom fönstret med att man velat förhindra de intagna från att se in i närliggande byggnader som disponeras av andra myndigheter. Jag har förståelse för att det kan finnas behov av att samlokalisera ett häkte med bl.a. brottsutredande myndigheter för att verksamheten ska fungera så smidigt som möjligt. Frågan är emellertid vilken myndighet som bör vidta åtgärder för att komma till rätta

[74] Se 1 kap. 6 § första stycket fängelselagen och 1 kap. 6 § första stycket häkteslagen där det bl.a. anges att om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

med de eventuella insynsproblem som en sådan samlokalisering kan föra med sig.

Jag har förstått det som att en del av de begränsningar som införts för de intagna i häktet Jönköping har gjorts för att förhindra insyn i åtminstone polisens lokaler. Enligt min mening är en sådan lösning felaktig, och i stället bör det vara Polismyndigheten som vidtar de åtgärder som bedöms nödvändiga för att förhindra insyn i myndighetens lokaler. De intagna i häkten ska alltså inte behöva drabbas av samlokaliseringar på så sätt att Kriminalvården på uppmaning av en annan myndighet, eller på eget initiativ, begränsar deras utsikt från bostadsrum och rastgårdar.

5 Sammanfattning

Det som redovisats ovan kan sammanfattas i följande punkter:

– Intagna har rätt att

a) på egen hand kunna reglera inflödet av dagsljus i sitt bostadsrum
b) kunna betrakta sin omgivning genom fönstret i sitt bostadsrum
c) kunna betrakta sin omgivning från rastgårdar.

– Dessa rättigheter får begränsas om Kriminalvården bedömer att det på grund av ordnings- eller säkerhetsskäl är nödvändigt i det enskilda fallet.

– Om en intagen är hänvisad till att vistas i en miljö där dessa rättigheter är begränsade måste Kriminalvården vidta åtgärder för att minska de negativa konsekvenserna av begränsningarna och se till att vistelsen i sådana miljöer blir så kort som möjligt.

Som jag nämnde inledningsvis har frågan om de intagnas möjlighet att på egen hand reglera ljusinflödet i bostadsrummet uppmärksammats av mig och mina medarbetare under de senaste åren. Av den anledningen är jag förvånad över att det så sent som i juli 2015 framkom uppgifter om att de intagna i häktet Uppsala saknade denna möjlighet.[75]

Enligt min mening bör Kriminalvården göra en fullständig genomgång av samtliga verksamhetsställen (såväl häkten som anstalter) för att säkerställa att de intagna ges rätt att kunna se ut genom fönstren i bostadsrummen och att kunna reglera ljusinflödet på egen hand. Vidare bör genomgången omfatta myndighetens rastgårdar. En sådan inventering verkar också vara nödvändig för att se till att de åtgärder som vidtagits för att förhindra insyn m.m. är ändamålsenliga och innebär en så liten begränsning av de intagnas rättigheter som möjligt. En sådan genomgång bör vara färdig under 2016, och Kriminalvården bör därefter återrapportera till mig hur situationen ser ut och vilka eventuella åtgärder som myndigheten har vidtagit eller planerar att vidta.

[75] Se artikel i Upsala Nya Tidning den 13 juli 2015 (www.unt.se/uppland/uppsala/haktet-far-nya-persienner-3801861.aspx).

Intagna i häkte har nekats att ringa s.k. ankomstsamtal

(Dnr 62-2015 och 63-2015)

Beslutet i korthet: Två personer som var häktade klagade på att de inte fått underrätta sina anhöriga när de kom till häktet Salberga. JO:s utredning visar att personerna var frihetsberövade på grund av misstanke om brott och att de förflyttats till häktet Salberga från andra häkten. I JO:s beslut konstateras att det inte fanns någon författningsreglerad skyldighet för häktet att underrätta de häktades anhöriga. JO uttalar alltså inte någon kritik mot Kriminalvården.

I beslutet hänvisar JO till tidigare uttalanden i frågor om underrättelser till anhöriga eller närstående om frihetsberövande (dnr 1944-2013). I sitt yttrande till JO i det ärendet anförde Kriminalvården att myndigheten har för avsikt att ta fram gemensamma rutiner för hur frågor om underrättelser till närstående ska hanteras. JO kommer att följa upp Kriminalvårdens arbete med att ta fram gemensamma rutiner.

JO överlämnar också en kopia av beslutet till Justitiedepartementet och riksdagens justitieutskott för kännedom. Det beror på att JO har svårt att se att det skulle finnas sakliga skäl till skillnaden i underrättelseskyldighet när det gäller personer som frihetsberövats på grund av misstanke om brott och personer som frihetsberövats på annan grund, se 24 kap. 21 a § rättegångsbalken, RB, respektive 3 § häktesförordningen (2010:2011).

Anmälningar

I två anmälningar som kom in till JO den 5 januari 2015 klagade F.B. respektive V.H. på att de inte fått möjlighet att underrätta sina anhöriga om var de befinner sig, s.k. ankomstsamtal. De anförde i huvudsak följande:

F.B.

Häktet Salberga har åsidosatt hans rätt att kontakta närmast anhöriga genom att förvägra honom att ringa ankomstsamtal. Vid förfrågan fick han svar att häktet inte har det som kutym eller liknande. Det är kränkande med tanke på hans redan inskränkta tillvaro som häktad. Dessutom är det oerhört respektlöst mot hans mor som varit oroad eftersom han inte hört av sig. Det aktuella telefonnumret är sedan en tid tillbaka inlagt i INTIK-systemet, vilket gör det hela än mer anmärkningsvärt. Under den fyra dagar långa resan från häktet Luleå nekades han även att ringa från häktena Umeå och Saltvik.

V.H.

När han kom till häktet Salberga frågade han om han fick ringa ankomstsamtal till sin familj och till sin flickvän, men personalen sa nej. Ingen visste var han var, inte ens hans advokat. Efter några dagar ringde han sin advokat och berättade att han hade förflyttats till häktet Salberga.

Utredning

JO begärde att Kriminalvården skulle yttra sig över det som F.B. och V.H. anfört. JO begärde också att det skulle framgå av yttrandet om Kriminalvården tagit fram gemensamma rutiner för hur frågor om underrättelser till närstående ska hanteras (se JO:s beslut i dnr 1944-2013).

Kriminalvårdens remissvar

I sitt remissvar anförde Kriminalvårdens huvudkontor, genom enhetschefen Elisabeth Lager, följande:

Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från häktet Salberga, häktet Umeå och häktet Saltvik. Uppgifter har även inhämtats från KLAS/KVR [*Kriminalvårdens klientadministrativa system, JO:s anm.*]. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram:

Häktet Salberga

Häktet Salberga beviljar regelmässigt intagna som är berövade friheten på annan grund än misstanke om brott telefonsamtal till närstående i samband med ankomst till häktet, i enlighet med 3 § häktesförordningen (2010:2010). Intagna som är berövade friheten på grund av misstanke om brott informeras vid ankomsten till häktet om att ankomstsamtal till närstående inte beviljas per automatik. Detta sker i det särskilda samtal som personal håller med varje nyanländ intagen. I samtalet lämnas också information om att den intagne har möjlighet att ansöka om telefontillstånd inom INTIK och telefonsamtal utom INTIK. Vid samtalen används en checklista för att säkerställa att samtliga intagna får all information som ska lämnas i samband med ankomsten. Det är kriminalvårdsinspektören som beslutar om samtal utanför INTIK. Denne har uppgett att häktet brukar bevilja sådana samtal i relativt stor utsträckning.

F.B. och V.H. var båda frihetsberövade på grund av misstanke om brott då de var intagna i häktet Salberga.

F.B. ankom häktet Salberga den 25 december 2014 från häktet Luleå, via häktena Umeå och Saltvik. Personal höll samtal med honom den 26 december 2014. Den 29 december 2014 lades telefontillstånd avseende hans föräldrar in i INTIK. F.B. ansökte inte om att få ringa något samtal utanför INTIK. Han förflyttades till anstalt den 9 februari 2015.

V.H. ankom häktet Salberga den 27 november 2014 från häktet Göteborg. Personal höll samtal med honom samma dag. V.H. ansökte inte om att få ringa något samtal utanför INTIK under sin vistelse i häktet, förutom till sin offentliga försvarare. Sådana samtal hanteras dock formlöst och den intagne behöver endast säga till personalen när han vill ringa. V.H. förflyttades till anstalt den 10 februari 2015.

Häktet Umeå och häktet Saltvik

Den 22 december 2014 förflyttades F.B. från häktet Luleå till häktet Salberga. Han gjorde två uppehåll under transporten, ett i häktet Umeå och ett i häktet Saltvik. F.B. var inskriven i häktet Umeå i ett dygn och i häktet Saltvik nästan två dygn då det inte fanns någon transport att tillgå under julhelgen. Han ankom till häktet Salberga den 25 december 2014.

Såväl häktet Saltvik som häktet Umeå tillåter en intagen som är häktad och inskriven för transport att på begäran ringa en anhörig eller annan, om den intagne på tidigare häkte har haft telefonkontakt med den personen. På

häktet Umeå försöker man även tillmötesgå den intagnes begäran att få inlagt det tidigare beviljade tillståndet i INTIK-systemet, om resurser finns för det. I häktet Luleå hade F.B. telefontillstånd till bland annat sin mor och far. Visserligen fortsätter telefontillstånd till närstående att gälla när den intagne förflyttas till ett annat häkte. Med beaktande av att den häktade undantagsvis är inskriven mer än ett dygn finns dock sällan något utrymme för att administrera en sådan överflytt. Någon dokumentation om att F.B. under sin vistelse i häktet Umeå och häktet Saltvik skulle ha begärt att få ringa sin mor eller annan finns inte.

Författningsbestämmelser

Av 24 kap. 21 a § rättegångsbalken framgår följande. När någon har frihetsberövats genom gripande enligt 7 § första stycket, genom överlämnande till en polisman enligt 7 § andra stycket och då inte har frigivits, genom anhållande eller genom häktning enligt 17 §, ska någon av den frihetsberövades närmaste anhöriga eller någon annan person som står den frihetsberövade särskilt nära underrättas om frihetsberövandet så snart det kan ske utan men för utredningen. Om den frihetsberövade motsätter sig att någon underrättas om frihetsberövandet, får underrättelse lämnas bara om det finns synnerliga skäl. Underrättelse behöver inte lämnas om frihetsberövandet har upphört.

Av 3 § häktesförordningen (2010:2011) framgår följande. En intagen som har berövats friheten på annan grund än misstanke om brott ska i anslutning till att han eller hon tas in i en förvaringslokal få tillfälle att underrätta närstående om var han eller hon befinner sig, om inte särskilda skäl talar mot det. Detsamma gäller när den intagne flyttats från en förvaringslokal till en annan.

Av allmänna råd till 3 § häktesförordningen i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om häkte (KVFS 2011:2) framgår bl.a. att den intagnes rätt att underrätta närstående om var han eller hon befinner sig i anslutning till att han eller hon tas in i häkte eller flyttas från ett häkte till ett annat bör normalt omfatta en person.

Kriminalvårdens bedömning

F.B. och V.H. har framfört klagomål om att häktet Salberga inte har tillåtit dem att ringa s.k. ankomstsamtal till närstående. Häktet har uppgett att varje intagen som ankommer till häktet får information om sin möjlighet att ansöka om tillstånd att ringa både inom och utom INTIK-systemet, och att en särskild checklista används vid samtalen för att säkerställa att varje intagen får all relevant information. Sådana samtal hölls med F.B. och V.H. i samband med deras ankomst till häktet. Det finns ingen ansökan registrerad från vare sig F.B. eller V.H. om s.k. ankomstsamtal. Det finns heller ingen dokumentation som visar att någon av dem skulle ha framställt ett muntligt önskemål om att få ringa ett sådant samtal. Det har inte framkommit något i utredningen som tyder på att F.B. eller V.H. har nekats att ringa ett samtal till närstående eller att de skulle ha fått information om att s.k. ankomstsamtal generellt sett inte sker från häktet Salberga.

F.B. har även uppgivit att han under sin fyra dagar långa resa från häktet Luleå dessutom har nekats att ringa från häktena i Umeå och Saltvik. Av inhämtad utredning från häktet Umeå och häktet Saltvik framgår att det inte finns någon dokumentation om att F.B. under sin vistelse i häktet Umeå och häktet Saltvik skulle ha begärt att få ringa sin mor eller annan.

Det finns således inget som tyder på att F.B. eller V.H. skulle ha nekats att ringa s.k. ankomstsamtal från de aktuella häktena.

Kriminalvården vill också påpeka att såväl F.B. som V.H. var intagna i häktet på grund av misstanke om brott. Till skillnad från vad som gäller för personer som berövats friheten på annan grund än misstanke om brott finns

> ingen underrättelseskyldighet till närstående när en intagen som är häktad förflyttas från ett häkte till ett annat. Enligt JO:s mening torde det dock i många fall finnas starka skäl för de anhöriga till en frihetsberövad att få vetskap om att den närstående förflyttats till en annan förvaringslokal (jfr JO 1944-2013). Kriminalvården delar denna uppfattning. Så som regleringen ser ut i dagsläget gäller dock endast underrättelseskyldighet vid flytt mellan förvaringslokaler enligt 3 § häktesförordningen.
>
> Kriminalvården angav i sitt yttrande till JO i ovan nämnt ärende att Kriminalvården har för avsikt att ta fram gemensamma rutiner för hur dessa frågor ska hanteras för att garantera en enhetlig och korrekt tillämpning inom myndigheten. Kriminalvården har ännu inte avslutat arbetet med att ta fram en sådan gemensam rutin, men inriktningen är att den ska arbetas in i en befintlig handbok. Bedömningen är att arbetet kommer kunna slutföras före sommaren [*2015, JO:s anm.*].

V.H. och F.B. gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

Vid kontakt med Kriminalvårdens huvudkontor den 12 januari 2016 fick jag veta att Kriminalvården ännu inte har avslutat arbetet med att ta fram gemensamma rutiner för hur frågor om underrättelser till närstående ska hanteras. Arbetet har påbörjats, och Kriminalvårdens förhoppning är att arbetet ska kunna slutföras någon gång under våren 2016.

I ett beslut den 3 mars 2016 anförde *chefsJO Fura* följande:

Rättslig reglering

Kriminalvården har i sitt remissvar redogjort för de bestämmelser som har betydelse i ärendet. Som framgår av den redogörelsen finns det bestämmelser om att anhöriga respektive närstående till frihetsberövade personer ska underrättas om frihetsberövandet dels i 3 § häktesförordningen (2010:2011), dels i 24 kap. 21 a § RB. Vilken av bestämmelserna som är tillämplig beror på om frihetsberövandet skett på grund av misstanke om brott eller på annan grund.

Bedömning

Ingen kritik mot häktet Salberga

Som Kriminalvården redogjort för finns det inte någon skyldighet att underrätta någon anhörig när en intagen som är häktad på grund av misstanke om brott förflyttas från ett häkte till ett annat, se 24 kap. 21 a § RB. Av utredningen framgår att F.B. och V.H. var frihetsberövade på grund av misstanke om brott och att de kom till häktet Salberga efter förflyttning från andra häkten. Det fanns alltså inte någon författningsreglerad skyldighet för häktet att underrätta någon anhörig om att F.B. respektive V.H. förflyttats dit.

F.B. och V.H. har beskrivit att de fått nekande svar när de frågat efter att få underrätta sina anhöriga. Enligt Kriminalvården har det dock inte framkommit något i utredningen som tyder på att F.B. eller V.H. har nekats att ringa ett samtal till närstående eller att de skulle ha fått information om att s.k. ankomstsamtal generellt sett inte rings från häktet Salberga. Jag konstaterar att det som har kommit fram genom utredningen inte ger mig anledning att rikta någon kritik mot häktet Salberga.

Ingen kritik mot häktena Umeå och Saltvik

F.B. har även uppgett att han under sin fyra dagar långa resa från häktet Luleå nekades att ringa från häktena Umeå och Saltvik. Enligt Kriminalvården finns det inte någon dokumentation om att F.B. under sin vistelse i häktena Umeå och Saltvik skulle ha begärt att få ringa sin mor eller någon annan. Jag konstaterar att det som har kommit fram genom utredningen inte ger mig anledning att rikta någon kritik mot häktena Umeå och Saltvik.

Gemensamma rutiner för underrättelser till närstående

Som framgår av Kriminalvårdens yttrande har jag i ett tidigare beslut berört frågor om underrättelser till anhöriga eller närstående om frihetsberövande (dnr 1944-2013). I sitt yttrande till JO i det ärendet anförde Kriminalvården att myndigheten hade för avsikt att ta fram gemensamma rutiner för hur frågor om underrättelser till närstående ska hanteras. Jag har fått veta att arbetet med de gemensamma rutinerna har påbörjats och att Kriminalvårdens förhoppning är att arbetet ska kunna slutföras någon gång under våren 2016.

Uppföljning

Jag kommer att följa upp att Kriminalvården arbetar fram gemensamma rutiner för hur frågor om underrättelser till närstående ska hanteras. Av denna anledning önskar jag ta del av de rutiner som Kriminalvården arbetar fram.

Beslutet överlämnas till Justitiedepartementet och riksdagens justitieutskott

Som framgår ovan finns det inte någon skyldighet att underrätta närstående när en intagen som är häktad på grund av misstanke om brott förflyttas från ett häkte till ett annat, se 24 kap. 21 a § RB. Däremot ska en intagen som frihetsberövats på annan grund än misstanke om brott få tillfälle att underrätta närstående även när han eller hon flyttats från ett häkte till ett annat, se 3 § häktesförordningen (2010:2011). I förarbetena till 24 kap. 21 a § RB uttalades att det kanske främsta syftet med underrättelseskyldigheten är att anhöriga och andra inte ska behöva oroa sig över vart deras närstående tagit vägen. Vidare uttalades att den som har frihetsberövats i många fall kan känna sig bättre till mods av vetskapen om att någon närstående vet var han eller hon befinner sig (prop. 2007/08:47 s. 18 f.). I det tidigare beslut som nämnts ovan uttalade jag att det är svårt att se att det skulle finnas sakliga skäl till den beskrivna skillnaden i underrättelseskyldigheten (dnr 1944-2013). Det torde i många fall finnas starka skäl för de anhöriga till en person som frihetsberövats på grund av misstanke om brott att få vetskap om att den närstående förflyttats till en annan förvaringslokal. Jag noterar att Kriminalvården delar denna uppfattning. Jag finner mot denna bakgrund skäl att överlämna en kopia av detta beslut till Justitiedepartementet och riksdagens justitieutskott för kännedom.

Ärendet avslutas.

Intagna i anstalt har inte erbjudits utomhusvistelse i samband med avskildhetsplacering

(Dnr 282-2015)

Beslutet i korthet: Samtliga intagna på en avdelning i anstalten Norrtälje placerades i avskildhet och gavs inte möjlighet till daglig utomhusvistelse (promenad) i samband med det. Anstalten kallade in extrapersonal för att iordningställa en paviljong dit vissa av de avskildhetsplacerade kunde flyttas för att avskildheten för övriga intagna skulle kunna hävas.

I beslutet uttalas att en timmes daglig promenad är en grundläggande rättighet som intagna bara kan nekas om det finns synnerliga skäl. Det innebär att Kriminalvården aktivt måste vidta åtgärder för att hantera den situation som gjort att de intagna inte kan erbjudas promenad. En sådan åtgärd kan exempelvis vara att myndigheten kallar in extrapersonal för att kunna erbjuda de intagna promenad. Personalen kan även tas i anspråk för att skynda på en utredning om en misstänkt misskötsamhet, och på så sätt korta tiden för avskildhet. Vilken del av verksamheten som en anstalt väljer att prioritera måste avgöras från fall till fall. Det viktiga är emellertid att det i en sådan extraordinär situation som det innebär att placera ett stort antal intagna i avskildhet vidtas särskilda åtgärder för att antingen kunna erbjuda de intagna utomhusvistelse eller för att de ska kunna återgå till vistelse i gemensamhet så snart som möjligt.

ChefsJO har ingen invändning mot att anstalten Norrtälje valde att låta inkallad extrapersonal prioritera åtgärder för att snabbare kunna häva vissa av avskildhetsplaceringarna i stället för att erbjuda de intagna en timmes daglig utomhusvistelse. Det centrala är att anstalten vidtagit åtgärder för att lösa den akuta situationen.

Beslutet innehåller även vissa uttalanden om Kriminalvårdens dokumentationsplikt och avskildhetsplacering enligt 6 kap. 5 § fängelselagen.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 19 januari 2015, framförde ett antal intagna på paviljong B i anstalten Norrtälje klagomål över förhållandena i samband med att de hade varit placerade i avskildhet. De anförde i huvudsak följande:

Den 19 december 2014 inträffade en incident i anstaltens snickeri. En planka började ryka av okänd anledning och larmet utlöstes. Samtliga intagna evakuerades och fördes tillbaka till avdelningen. På avdelningen fanns även intagna som inte hade deltagit i verksamheten i snickeriet. Samtliga intagna låstes in på sina bostadsrum. Inlåsningen skedde omkring kl. 10.00 och medförde bl.a. att de intagna inte gavs möjlighet att handla i kiosken. I normala fall skulle det ha skett kl. 13.00, och personalen hade tre timmar på sig att dela ut kiosklistorna. Att så inte skedde upplevde de intagna som ”djävulskap”. Samtliga 30 intagna på avdelningen, och därmed även de som inte hade befunnit sig i snickeriet,

kunde inte köpa cigaretter. Detta utgör enligt ”EU-kommittén” en kollektiv bestraffning. Under de tre dagar som avskildhetsplaceringen pågick nekades de intagna även daglig utomhusvistelse och möjligheten att duscha. Vidare kunde det dröja upp till tre timmar innan de intagna tilläts besöka toaletten.

Utredning

Inledningsvis inhämtades vissa handlingar. Därefter remitterades anmälan till Kriminalvården för yttrande. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom chefsjuristen Elisabeth Lager, bl.a. följande:

Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från anstalten Norrtälje. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram.

Den 19 december 2014 kl. 09.53 uppmärksammade personal tre olika bränder i industrilokalen. Personalen slog larm och lyckades därefter släcka bränderna med hjälp av handbrandsläckare. Larmstyrkan anlände sedan till platsen. På grund av brandröken utrymdes platsen och de intagna fördes tillbaka till avdelningen. När brandkåren anlände till anstalten kunde de konstatera att någon/några applicerat brandfarlig vätska över trä- och pappersmaterial på flera ställen och därefter startat bränderna.

Anstaltsledningen fattade beslut om att samtliga intagna vid den avdelning där de intagna som uppehållit sig i anslutning till bränderna bodde skulle avskiljas. De 13 intagna som uppehöll sig i anslutning till bränderna avskildes av utredningsskäl enligt 6 kap. 8 § fängelselagen (2010:610, FäL). Övriga intagna på avdelningen avskildes enligt 6 kap. 5 § FäL då det bedömdes vara nödvändigt för att ordningen och säkerheten skulle kunna upprätthållas. Totalt var ca 30 personer avskilda. Efter att lunch och middag delats ut till de intagna och rapporter upprättats påbörjades förhör med de intagna som uppehållit sig i anslutning till bränderna. Innan förhören påbörjades samlades incidentledningen för att sammanställa tillgänglig information kring händelsen. Det fanns vid tidpunkten endast några få lediga platser på anstaltens avskildhetsavdelning varför det inte var möjligt att placera alla de intagna som misstänktes för att ha anlagt bränderna där. Med hänsyn till omfattningen och genomförandet av utredningen och antalet intagna som var inblandade i incidenten var det inte heller möjligt att placera de inblandade på andra häkten eller anstalter. Genomförandet av transporter med drygt ett tiotal intagna till olika verksamhetsställen samtidigt som de inte skulle kunna ha någon kontakt med varandra hade krävt resurser som svårligen kunnat frambringas en fredagseftermiddag. Därtill måste utredningen hanteras av en begränsad grupp personer med kännedom om såväl incidenten och de intagna som lokaliteterna. Det hade därför varit ogörligt att utreda en händelse med så många misstänkta intagna utlokaliserade på olika verksamhetsställen.

Utredningen fortsatte under lördagen den 20 december samtidigt som man försökte lösa frågan kring de intagna som var avskilda enligt 6 kap. 5 § FäL. Ledningen gjorde bedömningen att incidentutredningen kunde ta ytterligare några dagar. Vid tidpunkten var en paviljong på anstalten stängd för renovering men varit planerad att öppnas tre veckor senare. Efter inspektion av paviljongen gjordes bedömningen att bostadsrummen kunde tas i anspråk efter visst iordningsställande. Personal kallades därför in på övertid under söndagen och efter att bostadsrummen iordningställts förflyttades de intagna som var avskilda enligt 6 kap. 8 § FäL till denna paviljong. Avskildheten upphörde för övriga intagna som kunde återgå i gemensamhet kl. 14.30 på söndagen den 21 december. Detta ledde också till att anstalten kunde lägga mer resurser på incidentutredningen. Att hålla ett större antal

intagna avskilda enligt 6 kap. 8 § FäL samtidigt är särskilt resurskrävande vid toalettbesök och matutdelning då man måste förhindra att de kommunicerar med varandra eller andra intagna.

Promenad sker normalt i samband med lunch. Avdelningens promenadgård är placerad på sådant sätt att det inte är möjligt att hindra intagna som befinner sig ute på promenadgården från att kommunicera med intagna som befinner sig på sina rum. Anstalten Norrtälje är en anstalt av säkerhetsklass 1 där avdelningarna är i stort sett helt differentierade. Anstalten är inte byggd med kulvertar varför det är väldigt tid- och resurskrävande att slussa intagna från en del av anstalten till en annan. Något utrymme att utnyttja andra avdelningars promenadgårdar finns normalt inte heller då dessa nyttjas av intagna på respektive avdelning. Sammanfattningsvis är det inte möjligt att slussa intagna från en avdelning till en annan avdelnings promenadgård.

Anstalten har gjort bedömningen att det har förelegat synnerliga skäl mot utomhusvistelse den 19–20 december beträffande samtliga intagna som varit avskilda med anledning av incidenten. Vidare har det bedömts föreligga synnerliga skäl mot utomhusvistelse även den 21 december beträffande de intagna som var avskilda enligt 6 kap. 8 § FäL.

Det fanns inte tid att ordna med inköp från kiosken under fredagen den 19 december. Mot bakgrund av att nästa tillfälle att få handla i kiosken var redan på tisdagen den 23 december planerades det inte in något extra kiosktillfälle.

I den renoverade paviljongen finns sammanlagt fyra toaletter. I normalfallet tar det inte mer än några minuter innan en intagen släpps ut för toalettbesök. Det händer emellertid att samtliga toaletter är upptagna vilket kan leda till att viss väntetid uppstår. Mer än 15–20 minuter bör det dock aldrig ha tagit. Det är korrekt att de intagna inte erbjöds möjlighet att duscha under avskildheten. Det har emellertid funnits möjligheter att tvätta sig på respektive rum. Vid kortare avskildheter prioriteras inte möjlighet att duscha utan resurserna utnyttjas till utredningsåtgärder för att korta ner tiden för avskildhet samt till utevistelser.

Författningsbestämmelser

Av 6 kap. 5 § fängelselagen (2010:610, FäL) framgår att intagna får tillfälligt hållas avskilda från varandra, om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

Av 6 kap. 8 § FäL framgår att under utredning av frågor enligt 12 kap. 1 § i denna lag eller enligt 26 kap. 6 och 7 §§ brottsbalken får en intagen tillfälligt hållas avskild från andra intagna i den utsträckning det är absolut nödvändigt för att syftet med utredningen inte ska äventyras. Den intagne får inte hållas avskild under längre tid än fyra dygn.

Av 1 kap. 15 § FARK Fängelse [*Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, JO:s anm.*] framgår att en intagen ska ges möjlighet att dagligen sköta sin personliga hygien.

Av 4 kap. 2 § FARK Fängelse framgår att en intagen genom Kriminalvårdens försorg ska ges möjlighet att köpa varor i kiosk eller i varuautomat.

Av 4 kap. 1 § FäL framgår att en intagen ska ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme varje dag, om det inte finns synnerliga skäl mot det. Av allmänna råd till bestämmelsen framgår att synnerliga skäl mot att ge möjlighet till en timmes utomhusvistelse varje dag kan finnas t.ex. vid en oförutsedd situation som gör det nödvändigt att hålla de intagna avskilda från varandra med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen (2010:610) och det till följd därav saknas praktiska förutsättningar att låta de intagna vistas utomhus.

Kriminalvårdens bedömning

Avseende placering i avskildhet och utevistelse har JO i beslut den 20 mars 2014, dnr 4379-2013 och 5176-2013, anfört bl.a. följande. När intagna placeras i avskildhet är situationen i de flesta fall oförutsedd för anstalten. Det kan således i ett inledande skede uppstå sådana praktiska svårigheter att de intagna på grund av detta inte kan erbjudas utevistelse. Om avskildheten drar ut på tiden kan det emellertid knappast hävdas att situationen är oförutsedd för anstalten. Det innebär att anstalten som placerar intagna i avskildhet är skyldig att omedelbart påbörja planeringen för att så snart som möjligt kunna erbjuda de intagna en timmes daglig utomhusvistelse. Parallellt med sådana åtgärder måste anstalten vidare kontinuerligt ompröva – allt eftersom nödvändiga utredningsåtgärder vidtas – för vilka intagna som avskildheten kan hävas.

Anstalten Norrtälje har vidgått att de intagna som var avskilda den 19–20 respektive den 19–21 december 2014 inte fick möjlighet att vistas utomhus en timme. Anstalten gjorde bedömningen att det förelåg synnerligen starka skäl för att åsidosätta rättigheten med anledning av incidenten i produktionslokalen, antalet intagna som misstänktes vara inblandade i incidenten, det totala antalet intagna som var avskilda samt de resurser som var nödvändiga att avsätta till att utreda incidenten så snabbt som möjligt.

De anlagda bränderna i industrilokalen var en mycket allvarlig incident med ett stort antal misstänkta intagna. Tack vare personalens snabba agerande kunde ett allvarligare händelseförlopp förhindras. För att kunna utreda incidenten var det av yttersta vikt att de intagna som misstänktes vara inblandade inte kunde ha kontakt med varandra. Samtliga intagna bodde på samma avdelning blandade med övriga intagna på avdelningen. Det fanns inte tillräckligt med platser på anstaltens avskildhetsavdelning och det var heller inte möjligt att differentiera de intagna inom den aktuella avdelningen varför samtliga placerades i avskildhet, fast på olika grund.

Vad gäller avskildheten den 19 december påbörjades denna vid 11-tiden på förmiddagen. Hela avdelningen avskildes samtidigt vilket innebar ett trettiotal intagna. Med hänsyn till det stora antal avskilda samt den tid som återstod efter lunch för utevistelse denna dag måste det anses ha varit fråga om ett sådant initialt skede av avskildheten att det i praktiken funnits svårigheter att ombesörja en timmes utevistelse.

Såvitt avser avskildheten den 20 december så har utevistelse uteblivit denna dag. Denna dag var det alltjämt ett trettiotal intagna som var avskilda. Med hänsyn till att det var av avgörande betydelse för incidentutredningen att de intagna inte hade kontakt med varandra fanns det ingen praktisk möjlighet för samtliga avskilda att vistas ute en timme var. Alternativt skulle ett fåtal intagna ha kunnat vistas på promenadgården samtidigt i sällskap av personal för att försäkra att de inte skulle ha kontakt med de 13 intagna som befann sig på sina rum. Detta skulle ha tagit resurser från utredningsarbetet och därmed förlängt den sammanlagda tiden för avskildhet.

Anstalten kallade in extrapersonal som på söndagen den 21 december iordningställde paviljongen som de intagna som var avskilda enligt 6 kap. 8 § FäL sedan förflyttades till. Så snart dessa intagna förflyttats hävdes avskildheten för de intagna som varit avskilda enligt 6 kap. 5 § FäL, varefter utevistelse möjliggjordes. Anstalten prioriterade att skapa förutsättningar för att så snart som möjligt förflytta de intagna som var avskilda enligt 6 kap. 8 § FäL för att på detta sätt reducera den tid som samtliga intagna annars skulle behöva vara avskilda. Vad gäller de intagna som var avskilda enligt 6 kap. 8 § FäL så uteblev utevistelse denna dag då tillgängliga personalresurser användes till förflyttningen samt för incidentutredningen. Avseende dessa intagna var det alltjämt av största betydelse för utredningen av incidenten att de inte skulle kunna kommunicera med varandra. Anstalten bedömde således att det förelåg synnerligen starka skäl för att inte erbjuda utevistelse denna dag.

Det är självklart alltid möjligt att i efterhand ifrågasätta de prioriteringar som görs i denna typ av situationer. I förevarande ärende har anstalten omgående påbörjat planeringen av åtgärder för att kunna häva avskildheten för så många som möjligt av de intagna som var avskilda samtidigt som en omfattande incidentutredning initierats. Anstalten har även tagit in extrapersonal för att så snart som möjligt kunna flytta på de intagna som alltjämt behövde hållas avskilda. Därigenom möjliggjorde man utevistelse så snart som möjligt.

Kriminalvården är väl införstådd med vilken betydelse tillgången till kiosk har för de intagna och försöker i största möjliga mån att tillgodose behovet. Det finns dock extraordinära tillfällen då det inte är möjligt att avvara de personalresurser som krävs eller finns tid att ordna med kioskinköp på andra sätt. Den uppkomna händelsen måste anses vara ett sådant tillfälle. Det har inte varit fråga om någon form av bestraffning.

Det har inte framkommit något i utredningen som stödjer påståendet om att det skulle tagit tre timmar för intagna att få gå på toaletten. Vad gäller möjligheten att duscha så stämmer det att detta inte prioriterats under rådande omständigheter. Samtliga rum har emellertid varit utrustade med tvättmöjligheter och på så sätt har de intagna haft möjlighet att sköta sin personliga hygien på erforderligt sätt.

Anmälarna fick möjlighet att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 1 oktober 2015 anförde *chefsJO Fura* följande:

Bedömning

Inledningsvis vill jag framhålla att det inte har framkommit några omständigheter som ger mig skäl att befara att avskildhetsplaceringarna skett i bestraffningssyfte. Huruvida det funnits skäl att placera samtliga intagna i avskildhet är en sådan bedömningsfråga som jag avstår från att uttala mig i.

Avskildhet enligt 6 kap. 5 § fängelselagen

En omständighet som gjorde situationen svårhanterlig för anstalten var att de intagna var avskilda med stöd av olika bestämmelser i fängelselagen. Medan 6 kap. 8 § fängelselagen ger en anstalt möjlighet att hålla en intagen avskild i upp till fyra dygn får avskildhetsplaceringar enligt 6 kap. 5 § fängelselagen bara ske tillfälligt. Den senare bestämmelsen ger möjlighet för en anstalt att placera en intagen i avskildhet utan att han eller hon har gjort sig skyldig till någon oegentlighet.

Jag har i ett annat nyligen meddelat beslut uttalat att 6 kap. 5 § fängelselagens relativt fria ramar ställer stora krav på den som väljer att tillämpa bestämmelsen, och detta förhållande har en viktig betydelse bl.a. för bedömningen av hur länge åtgärden kan anses som proportionerlig. Det säger sig självt att tiden under vilken en avskildhetsplacering kan anses proportionerlig är betydligt mer begränsad i en situation där den avskilde inte är misstänkt för någon misskötsamhet, jämfört med en situation där det finns sådana misstankar. I motiven till bestämmelsen har det understrukits genom ett uttalande om att en avskildhet enligt 6 kap. 5 § fängelselagen aldrig får pågå längre än vad som är nödvändigt

för att Kriminalvården ska kunna hantera situationen, normalt inte mer än några timmar eller något dygn.[76]

Mot den bakgrunden har jag förståelse för att anstalten Norrtälje valde att prioritera sådana åtgärder som krävdes för att de intagna som var placerade i avskildhet med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen skulle kunna återgå till gemensamhet så snart som möjligt. Jag återkommer nedan till vilken betydelse dessa förhållanden hade för möjligheten att kunna erbjuda de intagna en timmes daglig utomhusvistelse.

De intagna var avskilda med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen i drygt två dygn. Med hänsyn till den allvarliga incident som föregick avskildhetsplaceringarna, att händelsen berörde ett stort antal intagna och att anstalten relativt snart påbörjade arbetet med att vidta åtgärder för att kunna häva avskildheten framstår åtgärden enligt min mening som proportionerlig.

Möjligheten till daglig utomhusvistelse

I fråga om förhållandena i samband med avskildhetsplaceringarna framgår att anstalten så länge avskildheten pågick inte kunde erbjuda de intagna bl.a. den timmes dagliga utomhusvistelse som de enligt huvudregeln har rätt till. För vissa intagna innebar det att de inte gavs möjlighet till utomhusvistelse under tre dygn. Jag har förståelse för att intagna kan uppleva en avskildhetsplacering som extra ingripande om de dessutom inte får möjlighet att komma ut för frisk luft och motion.

Jag har under det senaste året i flera beslut gett min syn på tillämpningen av bestämmelsen om daglig utomhusvistelse. I dessa beslut har jag framhållit bl.a. att en timmes daglig promenad är en grundläggande rättighet som Kriminalvården bara kan neka en intagen om det finns synnerliga skäl.[77] Detta förhållande innebär att myndigheten aktivt måste vidta åtgärder för att hantera den situation som gjort att intagna nekas promenad. En sådan åtgärd kan exempelvis vara att myndigheten kallar in extrapersonal för att kunna erbjuda möjligheten till vistelse utomhus.[78]

Om de intagna är avskilda för att det ska genomföras en utredning om misstänkt misskötsamhet[79] kan inkallandet av extra personal även möjliggöra att utredningsarbetet kan skyndas på. Därmed är det möjligt att häva avskildhetsplaceringarna i ett tidigare skede än vad som annars skulle vara fallet. Vilken del av verksamheten som en anstalt väljer att prioritera i en viss situation måste avgöras från fall till fall. Det viktiga är emellertid att det i en sådan extraordinär situation, som det innebär att placera ett stort antal intagna i avskildhet, vidtas särskilda åtgärder för att antingen kunna erbjuda de intagna utomhusvistelse eller för att de ska kunna återgå till vistelse i gemensamhet så snart som möjligt.

Det framgår att anstalten Norrtälje i samband med avskildhetsplaceringen kallade in extrapersonal för att iordningställa en paviljong dit de intagna som var avskilda för utredning av misstänkt misskötsamhet kunde flyttas. Jag har

[76] Se prop. 2009/10:135 s. 138 och mitt beslut den 15 september 2015 i dnr 1096-2015.
[77] Se bl.a. JO 2014/15 s. 281.
[78] Se mitt beslut den 22 april 2015 i dnr 1924-2014.
[79] Se 6 kap. 8 § fängelselagen.

ingen invändning mot att anstalten valde att prioritera detta arbete för att kunna häva avskildhetsplaceringarna för övriga intagna i stället för att använda personalresurserna för att erbjuda de intagna promenad. Det centrala är att anstalten har vidtagit åtgärder för att lösa den akuta situationen och därmed arbetat för att de intagna skulle kunna återgå till gemensamhet så snart som möjligt.

Kriminalvårdens dokumentationsplikt

Som jag nämnt tidigare utgör möjligheten till en timmes daglig utomhusvistelse en grundläggande rättighet, och anser en anstalt att det finns synnerliga skäl att begränsa den måste det enligt min mening dokumenteras. Det är inte nödvändigt att det sker i de intagnas journal[80], men någonstans måste det anges. I samband med avskildhetsplaceringar kan utomhusvistelser utgöra ett viktigt inslag för att motverka de negativa effekterna av tvångsåtgärden. Av den anledningen är det viktigt att anstalten även dokumenterar om den intagne tackar nej till erbjudandet om daglig promenad.

Övriga frågor

Anstalten har tillbakavisat att de intagna skulle ha behövt vänta i upp till tre timmar på att få besöka toalett. I denna del står ord mot ord, och jag gör bedömningen att ytterligare utredning inte kan förväntas ändra på detta förhållande. Med beaktande av detta och de uppgifter som Kriminalvården lämnat i övriga delar saknar jag skäl att ytterligare kommentera anmälarnas klagomål.

Sammanfattningsvis

Sammanfattningsvis anser jag att anstalten Norrtälje har hanterat perioden av avskildhet på ett bra sätt. Anstalten har vidtagit åtgärder för att komma till rätta med situationen, och det saknas skäl för mig att uttala någon kritik med anledning av vad som har framkommit i utredningen.

Ärendet avslutas.

En anstalt har kontaktat socialtjänsten trots att den intagne återkallat sitt samtycke till sådan kontakt

(Dnr 670-2015)

Beslutet i korthet: En intagen i anstalten Gävle hade ansökt om att få ringa till sin flickvän och hade muntligen samtyckt till att anstalten kontaktade socialtjänsten för att utreda hans och flickvännens relation och behov av kontakt. Trots att den intagne därefter återkallade sitt samtycke hade anstalten och socialtjänsten ett samtal om den intagnes skäl att få ha kontakt med sin flickvän. JO konstaterar att utredningen inte ger stöd för slutsatsen att anstalten lämnat sekretessbelagda uppgifter om den intagne till socialtjänsten. JO är dock ändå kritisk till att samtalet genomfördes. Enligt JO var det

[80] Jfr 5 § fängelseförordningen (2010:2010) och 14 kap. 1 § i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd.

olämpligt att genomföra samtalet efter det att den intagne återkallat sitt samtycke. Vid bedömningen av lämpligheten beaktar JO att det handlade om ett ärende som hade initierats av den intagne och att han hade ansökt om en förmån. Det låg därför i hans intresse att anstalten skulle få de uppgifter som behövdes för att kunna avgöra ärendet. Det är svårt att se att anstalten hade något eget intresse av att utreda relationen mellan den intagne och hans flickvän. Enligt JO är det därför anmärkningsvärt att den intagnes negativa inställning till kontakt mellan myndigheterna inte respekterades.

I sitt beslut uttalar JO också att ett samtycke från en enskild att efterge den s.k. kriminalvårdssekretessen i normalfallet bör lämnas skriftligt.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 6 februari 2015 klagade J.O. på att en kriminalvårdsinspektör kontaktat socialtjänsten utan att J.O. samtyckt till detta. Han anförde i huvudsak följande:

Han överklagade anstalten Gävles beslut att avslå hans ansökan om telefonkontakt med sin särbo. Därefter tog kriminalvårdsinspektör Johan Lené kontakt med socialtjänsten i Ljusdals kommun och diskuterade J.O:s och hans särbos förhållande, trots att J.O. uttryckligen förbjudit Johan Lené att ta denna kontakt.

Utredning

Handlingar om J.O:s telefontillståndsärende begärdes in och granskades.

Därefter begärde JO att Kriminalvården skulle yttra sig över det som J.O. anfört.

Kriminalvårdens remissvar

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, Region Nord, genom regionchef Per-Eric Gustavsson, följande:

> ## Utredning
>
> Kriminalvården har utrett ärendet genom att inhämta uppgifter från anstalten Gävle och genom kontroll i de klientadministrativa systemen. Följande har framkommit.
>
> – – –
>
> J.O. har själv varit i kontakt med socialtjänsten i både Ljusdals och Söderhamns kommuner under anstaltsvistelsen, bland annat för hjälp med boende och uppehälle efter villkorlig frigivning. Han uppehåller sig vanligtvis i hela Hälsingland och är sedan tidigare känd av flera kommuners socialtjänst. Vidare är han dömd till kriminalvårdspåföljd ett stort antal gånger.
>
> Johan Lené har uppgett att J.O. fick avslag på sin ansökan om telefontillstånd via INTIK-systemet till sin flickvän. Han begärde då att få ringa till henne utanför INTIK. J.O. godkände muntligt att Johan Lené skulle få kontakta socialtjänsten för att utreda J.O:s och flickvännens relation och behov av kontakt. Han sökte den aktuella tjänstemannen utan att få svar och talade då in ett meddelande på hennes telefonsvarare om att han ville bli kontaktad. Därefter ändrade sig J.O. och ville inte längre att Johan Lené skulle kontakta socialtjänsten. Efter det ringde socialtjänsten upp honom.

Johan Lené uppger att han inte röjde något om J.O:s personliga förhållanden som skulle kunna vara till men för honom. Samtalet gällde om socialtjänsten hade några uppgifter som skulle kunna styrka J.O:s skäl att få ha kontakt med sin flickvän inför frigivningen. Den 3 mars 2015 beviljades J.O. ett frigivningsförberedande samtal till sin flickvän och han frigavs dagen efter.

Enligt 7 kap. 4 § fängelselagen (2010:610) får en intagen stå i förbindelse med en annan person genom elektronisk kommunikation i den utsträckning det lämpligen kan ske. Sådan kommunikation får dock vägras om den

1. kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning enligt 5 §,
2. kan motverka den intagnes anpassning i samhället, eller
3. på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

Enligt 7 kap. 13 § 1 stycket Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse får en intagen beviljas tillstånd att ringa telefonsamtal utanför INTIK-systemet endast om

1. tillstånd till samtalet av säkerhetsskäl inte kan beviljas inom det systemet *och*
2. den intagne har starka skäl för att få ringa samtalet.

Av allmänt råd till bestämmelsen framgår att starka skäl att få ringa telefonsamtal utanför INTIK-systemet kan finnas t.ex. för samtal till en närstående, om behovet av kontakt inte kan tillgodoses på annat sätt, eller för samtal till en advokat.

Av klientadministrativa systemen framgår att anstalten den 3 januari 2015 avslog J.O:s ansökan om telefontillstånd till flickvännen och att beslutet grundades på säkerhetsskäl.

Bedömning

Det kan antas rimligt att socialtjänsten har haft god insikt om var J.O. har befunnit sig. Anstaltens kontakt med socialtjänsten har därför inte röjt några uppgifter om J.O. som har varit till men för honom.

För att beviljas tillstånd att ringa utanför INTIK krävs dels att samtalet inte kan beviljas inom det systemet och att den intagne har starka skäl för att ringa samtalet.

När J.O. begärde att få ringa till flickvännen utanför INTIK ankom det på anstalten att utreda om han hade de starka skäl som krävdes för samtalet. Det har funnits ett muntligt samtycke att kontakta socialtjänsten som sedan togs tillbaka.

Det finns också tillfällen när Kriminalvården behöver kontakta andra myndigheter utan den enskildes samtycke för att kunna uppfylla en utredningsskyldighet. Det kan t.ex. vara fråga om att få en uppgift bekräftad, t.ex. att någon är närstående till en intagen. J.O. och flickvännen är inte folkbokförda på samma adress. J.O. är dömd ett stort antal gånger för missbruksrelaterad brottslighet och är aktiv missbrukare. Anstalten behövde därför noggrant utreda deras relation i förhållande till den riskbedömning som fanns och för att bedöma om det funnits skäl att vägra samtalet med hänvisning till de skäl som anges i lagen.

J.O. gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

Rättslig reglering

I 35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, regleras den s.k. kriminalvårdssekretessen. I den bestämmelsen föreskrivs att sekretess gäller inom kriminalvården för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Som huvudregel gäller sekretess även mellan myndigheter (se 8 kap. 1 § OSL). Det finns dock flera sekretessbrytande bestämmelser i OSL som medger att sekretessbelagda uppgifter lämnas till andra myndigheter (se t.ex. 10 kap. 2 § OSL).

En av de sekretessbrytande bestämmelserna är den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Bestämmelsen innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Viss sekretess som det har ansetts särskilt angeläget att upprätthålla gentemot andra myndigheter, t.ex. socialtjänstsekretess, har dock undantagits från generalklausulens tillämpningsområde (se bestämmelsens andra stycke).

Enligt 12 kap. 2 § OSL kan en enskild helt eller delvis häva sekretessen som gäller till skydd för honom eller henne. Det sagda gäller om inte annat anges i OSL.

I ett beslut den 15 mars 2016 anförde *chefsJO Fura* följande:

Bedömning

Inledning

Av utredningen framgår att J.O. först muntligt godkände att anstalten kontaktade socialtjänsten för att utreda J.O:s och flickvännens relation och behov av kontakt. Därefter återkallade han sitt samtycke. Enligt Kriminalvården återkallades samtycket efter att Johan Lené lämnat ett meddelande till socialtjänsten men innan telefonkontakt mellan socialtjänsten och Johan Lené ägde rum. Trots att J.O. återkallat samtycket hade alltså Johan Lené och socialtjänsten ett samtal som enligt Kriminalvården gällde om socialtjänsten hade några uppgifter som skulle kunna styrka J.O:s skäl att få ha kontakt med sin flickvän inför frigivningen.

Har sekretessbelagda uppgifter om J.O. lämnats till socialtjänsten?

Den första frågan som uppkommer är om Johan Lené lämnat sekretessbelagda uppgifter om J.O. till socialtjänsten. Det framgår inte av utredningen vilka uppgifter om J.O. som Johan Lené lämnade till socialtjänsten. Johan Lené har själv uppgett att han inte röjt något om J.O:s personliga förhållanden som skulle kunna vara till men för J.O. En uppgift om att någon är intagen i anstalt är typiskt sett sådan att det kan antas att den intagne lider men om uppgiften röjs. Enligt Kriminalvården var det dock rimligt att anta att socialtjänsten redan hade kännedom om att J.O. var intagen i anstalt. Jag konstaterar att den utredning

som finns inte ger stöd för slutsatsen att Johan Lené lämnat sekretessbelagda uppgifter om J.O. till socialtjänsten.

Var det riktigt att genomföra samtalet efter återkallat samtycke?

Den andra frågan som J.O:s anmälan ger upphov till är om det var riktigt av Johan Lené att genomföra samtalet med socialtjänsten trots att J.O. återkallat sitt samtycke. När den frågan ska bedömas är det flera olika aspekter som bör beaktas.

När en anstalt överväger att kontakta en myndighet för att t.ex. utreda förutsättningarna för att bevilja ett telefonsamtal är det viktigt att anstalten tar ställning till om kontakten innebär att sekretessbelagda uppgifter om den intagnes personliga förhållanden kommer att röjas. Som jag nämnt ovan är en uppgift om att någon är intagen i anstalt typiskt sett sådan att det kan antas att den intagne lider men om uppgiften röjs. Som jag redogjort för ovan kan den intagne själv efterge den sekretess som skyddar honom eller henne. Den intagne kan alltså tillfrågas om sin inställning. Att den intagne tillfrågas om hur han eller hon ställer sig till att sekretessen bryts är inte detsamma som att den intagne har ”vetorätt” mot ett utlämnande. Att tillfråga den intagne om hans eller hennes inställning kan vara ett led i sekretessprövningen, t.ex. för att bedöma om ett uppgiftslämnande skulle vara till men för den intagne (se Handbok i sekretessfrågor inom Kriminalvården, 2011:1, s. 42). Det är också viktigt att komma ihåg att en intagen som lämnat sitt samtycke till att den sekretess som skyddar honom eller henne efterges alltid kan återkalla sitt samtycke.

För fullständighetens skull vill jag också i detta sammanhang tillägga att det finns situationer när anstalten har en skyldighet enligt lag att kontakta en annan myndighet och lämna uppgifter om en enskilds personliga förhållanden (t.ex. 14 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453]).

Förutom att ta ställning till om anstalten genom kontakten med den andra myndigheten röjer sekretessbelagda uppgifter om den intagne måste anstalten också beakta vilka uppgifter anstalten kommer att få från den andra myndigheten. Vid kontakt med socialtjänsten måste det i många fall vara så att anstalten får uppgifter från socialtjänsten som är av känslig natur och som även kan omfattas av sekretess. Visserligen är det den myndighet som förvarar uppgiften som ska göra prövningen av om det finns förutsättningar att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till den myndighet som begär att få uppgifterna (se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, En kommentar, den 1 juli 2015, Zeteo internetutgåva, kommentaren till 10 kap. 27 §). Anstalten måste dock också beakta att den intagne kan ha ett berättigat intresse av att uppgifter om hans personliga förhållanden som är kända för socialtjänsten inte kommer till Kriminalvårdens kännedom. Det kan vara fallet även om det finns lagliga förutsättningar för socialtjänsten att lämna uppgifterna. Det blir därför nödvändigt för anstalten att överväga behovet av att uppgifterna hämtas in och i vems intresse det ligger att så sker. Anledningen till det är att anstalten ska säkerställa att kontakt med andra myndigheter inte tas i onödan. Jag återkommer till detta nedan.

Det är rimligt att anta att en kontakt mellan en anstalt och andra myndigheter många gånger också rör andra personer än den intagne. I J.O:s fall gällde samtalet mellan Johan Lené och socialtjänsten J.O:s och flickvännens relation och behov av kontakt. Rimligtvis rörde samtalet mellan Kriminalvården med socialtjänsten också uppgifter om flickvännens personliga förhållanden. Det är därför viktigt att komma ihåg att sekretesskyddet också gäller närstående. Om en närstående är berörd och kan lida skada vid ett utlämnande bör också han eller hon tillfrågas om sin inställning.

Kriminalvården har anfört att det var anstaltens uppgift att utreda om J.O. hade starka skäl för att få ringa till sin flickvän, dvs. om rekvisitet i 7 kap. 13 § första stycket Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för fängelse (KVFS 2011:1) var uppfyllt. Myndigheter har visserligen ett ansvar för att deras ärenden blir tillräckligt utredda. Denna princip brukar kallas officialprincipen. Myndigheternas utredningsplikt brukar dock sägas sträcka sig längre när det är myndigheten som tar initiativet till ett ingripande mot en enskild än när det är en enskild som anhängiggör ett ärende (se Hellner och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentar, tredje upplagan, s. 82). När det är myndigheten som inlett ärendet, exempelvis ärenden om misstänkt misskötsamhet, är det naturligt att det är myndigheten själv som ska se till att hämta in tillräcklig utredning. Är det i stället den enskilde som har ansökt om någonting är det i första hand han eller hon som ska hämta in uppgifterna.

I det aktuella fallet handlade det om ett ärende som hade initierats av J.O. och som avsåg att han skulle beviljas tillstånd att ringa, dvs. han hade ansökt om en förmån. Det låg därför rimligtvis i J.O:s intresse att anstalten skulle få de uppgifter som behövdes för att kunna avgöra om han hade starka skäl att få ringa till sin flickvän. Trots det återkallade J.O. sitt samtycke till att anstalten tog kontakt med socialtjänsten. J.O:s agerande tyder på att hans intresse av att anstalten inte skulle diskutera hans relation till flickvännen med socialtjänsten vägde tyngre för honom än hans intresse av att anstalten skulle få underlag för att bevilja honom att ringa till flickvännen. Det är svårt att se att anstalten hade något eget intresse av att utreda relationen mellan J.O. och hans flickvän. Enligt min mening är det anmärkningsvärt att J.O:s negativa inställning till kontakt mellan myndigheterna inte respekterades.

Min uppfattning är att även om Johan Lené inte under samtalet med socialtjänsten lämnade sekretessbelagda uppgifter om J.O., var det ändå olämpligt att genomföra samtalet efter det att J.O. återkallat sitt samtycke. Jag är kritisk till att samtalet genomfördes.

Hur borde anstalten ha agerat?

När J.O. återkallade sitt samtycke borde anstalten – enligt min uppfattning – ha förklarat för honom att hans ansökan skulle komma att prövas utifrån det utredningsmaterial som anstalten hade. Konsekvensen kunde då ha blivit att anstalten avslog J.O:s ansökan eftersom de uppgifter som anstalten hade tillgång till inte gav stöd för att J.O. hade starka skäl att få ringa till sin flickvän. När det gäller en ansökan om en förmån som initierats av den intagne är det enligt min bedömning upp till den intagne att avgöra om han eller hon vill riskera

detta. Jag menar alltså att Kriminalvårdens utredningsskyldighet i ett fall som det aktuella inte sträcker sig så långt att myndigheten ska hämta in uppgifter från en annan myndighet mot den enskildes uttryckliga vilja.

Jag vill dock för tydlighetens skull tillägga att det förstås finns situationer där intresseavvägningen leder till en annan slutsats, nämligen att Kriminalvården bör hämta in uppgifter från och/eller lämna sekretessbelagda uppgifter till andra myndigheter.

Samtycke till att efterge sekretess bör ges skriftligt

Av utredningen i ärendet framgår att J.O. muntligt hade godkänt att Johan Lené skulle få kontakta socialtjänsten. Det framgår inte av utredningen om samtycket eller återkallandet av detta dokumenterades. Det har från JO:s sida tidigare uttalats att man inom socialtjänsten bör skaffa ett uttryckligt och skriftligt samtycke till att efterge sekretessen i de fall som samtycke anses erforderligt (se JO 1990/91 s. 366). Skälet till JO:s uppfattning i det ärendet var att det inom socialtjänsten ofta kan bli fråga om att lämna ut uppgifter av mer känslig natur. Eftersom detsamma måste gälla Kriminalvården anser jag att ett samtycke från en enskild att efterge kriminalvårdssekretessen också i normalfallet bör lämnas skriftligt. Genom att ett samtycke lämnas skriftligt minskar också risken för missförstånd om vilka uppgifter som samtycket avser och i vilket eller vilka sammanhang de får röjas. Ett samtycke bör i regel utformas på så sätt att det endast avser undantag för sekretess vid ett särskilt tillfälle eller i förhållande till en viss person (se Handbok i sekretessfrågor inom Kriminalvården, 2011:1, s. 42).

Ärendet avslutas.

En anstalt har agerat utanför sitt uppdrag vid samverkan med Kronofogdemyndigheten

(Dnr 987-2015)

Beslutet i korthet: Kriminalvården, anstalten Salberga, har på begäran av Kronofogdemyndigheten dels lämnat ut uppgifter om intagnas tillgångar, dels genom att anonymt kontakta Kronofogdemyndigheten utrett de intagnas skuldsättning. Därefter har uppgifterna lämnats till Kronofogdemyndigheten som har beslutat att utmäta egendomen. I beslutet konstateras att det inte finns något hinder för Kriminalvården att lämna ut uppgifter på begäran av en annan myndighet om Kriminalvården vid en prövning finner att förutsättningarna i den s.k. generalklausulen (10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen) är uppfyllda.

I beslutet konstateras att anstalten Salberga i sina kontakter med Kronofogdemyndigheten lämnat ut uppgifter utan en föregående prövning av om förutsättningarna i generalklausulen är uppfyllda. Vidare har kriminalvårdspersonalen utfört uppgifter som inte omfattas av Kriminalvårdens uppdrag när de på Kronofogdemyndighetens uppdrag utrett de intagnas skuldsättning. Kriminalvården har inte förklarat varför anstaltspersonalen valde att

vara anonyma i sina kontakter med Kronofogdemyndigheten. ChefsJO uttalar att hon emellertid kan ha förståelse för om de intagna uppfattar det som att anstalten på detta sätt försökt dölja sin medverkan i utmätningen.

Ett av Kriminalvårdens uppdrag är att verka för att återfall i brott förebyggs. Enligt chefsJO är en viktig förutsättning för att lyckas med detta uppdrag att det finns förtroende och respekt mellan kriminalvårdspersonalen och de intagna. Genom anstalten Salbergas agerande har det enligt chefsJO funnits en uppenbar risk för att detta förtroende skadats och därmed att arbetet med att förebygga återfall i brott har försvårats. Av den anledningen får anstalten allvarlig kritik för sitt agerande.

Anmälan

S.S. var vid tiden för anmälan till JO placerad i Kriminalvården, anstalten Salberga. I sin anmälan till JO framförde han klagomål över att Kronofogdemyndigheten hade utmätt drygt 11 000 kronor som fanns på hans konto för disponibla medel. Enligt S.S. utgjorde de utmätta medlen sådan ersättning från Kriminalvården som inte får utmätas.[81] I anmälan gjordes det vidare gällande att utmätningen hade skett efter att personal i anstalten hade kontaktat Kronofogdemyndigheten och meddelat att han hade tillgångar på det aktuella kontot.

Utredning

Inledningsvis inhämtades vissa handlingar. Därefter remitterades anmälan till Kriminalvården för yttrande. S.S. lämnade därefter in en kompletterande anmälan i vilken han uppgav bl.a. att personal i anstalten hade uppgett att de fått i uppdrag att kontrollera hos Kronofogdemyndigheten om de intagna hade skulder där. Vidare hade personalen uppgett att det pågick utmätningar inom hela Kriminalvården. Även kompletteringen översändes till Kriminalvården.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom generaldirektören Nils Öberg, bl.a. följande:

Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från anstalten Salberga. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram.

I december 2014 hölls ett möte mellan representanter från Kronofogden [*Kronofogdemyndigheten, JO:s anm.*] och anstalten Salberga. Vid mötet begärde Kronofogdens representanter information från anstalten kring vilka intagna som hade skulder hos Kronofogden samt hur deras tillgångar i Kriminalvården såg ut. På grund av Kronofogdens begäran gav anstaltsledningen i uppdrag till klienthandläggarna vid respektive hus (avdelning) att sammanställa vilka av de intagna som hade skulder hos Kronofogden. Detta skedde genom att klienthandläggarna ringde anonymt till Kronofogdens servicecenter för att inhämta denna information som är offentlig. De uppgav inte att de ringde från Kriminalvården. Därefter skickades en lista till Kronofogden tillsammans med den aktuella ställningen på respektive konton avseende de intagna som var aktuella. Kronofogden fattade därefter beslut om utmätning avseende vissa klienter. Kronofogden meddelade även

[81] Se 3 kap. 3 och 6 §§ fängelselagen (2010:610).

ett förbudsmeddelande till anstalten Salberga i de fall där utmätning blev aktuellt. Anstalten är av uppfattningen att Kronofogden haft kännedom kring vad som framkommer i 3 kap. 6 § fängelselagen (2010:610), FäL. Det går dock inte att klarlägga när Kronofogden meddelats detta.

Författningsbestämmelser

Av 3 kap. 3 § FäL framgår att en intagen har rätt till ersättning från Kriminalvården om han eller hon har utfört eller deltagit i anvisad sysselsättning och om ersättning för sysselsättningen inte betalas ut av någon annan.

Enligt 3 kap. 6 § FäL får ersättning som avses i 3 § inte utmätas.

Av 35 kap. 15 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, följer att sekretess gäller inom Kriminalvården för uppgift om 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 10 kap. 27 § OSL framgår bl.a. att utöver vad som följer av 2, 3, 5 och 15–26 §§ får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Kriminalvårdens bedömning

Anstalten Salberga har till Kronofogden lämnat över information om S.S:s tillgångar i Kriminalvården. Uppgifter om intagna omfattas visserligen av sekretess, men uppgifter om en intagens tillgångar bör enligt Kriminalvårdens bedömning många gånger kunna lämnas ut till Kronofogden med stöd av 10 kap. 27 § OSL, den s.k. generalklausulen.[82] Uppgiftslämnandet ska härvid dock inte ske rutinmässigt, utan måste föregås av en sådan intresseavvägning i det enskilda fallet som generalklausulen förutsätter.[83]

Av utredningen i ärendet framgår dock att anstalten Salberga, på begäran av Kronofogden, även har tagit fram information kring *vilka* av de intagna som hade skulder hos Kronofogden. Detta har skett genom att klienthandläggare på uppdrag av anstaltsledningen anonymt ringt till Kronofogden för att inhämta denna information. Det är enligt Kriminalvårdens uppfattning inte en uppgift för Kriminalvården att för Kronofogdens räkning utreda vilka av de intagna som har skulder hos Kronofogden. Kriminalvården borde således inte ha tillmötesgått Kronofogdens begäran i denna del.

Uppgifterna från S.S. att utmätningen skett från medel som han erhållit för deltagande i anvisad sysselsättning förefaller vara korrekta. Av 3 kap. 6 § FäL framgår att sådan ersättning inte får utmätas. Anstalten Salberga har uppgivit att anstalten till Kronofogden lämnat information kring att utmätning av ersättning för sysselsättning inte får ske. Det är dock alltid Kronofogden som avgör vad som är utmätningsbart.

I denna del önskar Kriminalvården även anföra följande. Kriminalvården har tagit del av en promemoria från Kronofogden, juristteamet Sundbyberg Norr, daterad den 28 mars 2012. I promemorian har Kronofogden givit uttryck för uppfattningen att 3 kap. 6 § FäL enbart innebär ett förbud mot utmätning av en intagens ersättning enligt bestämmelserna i 7 kap. utsökningsbalken. Kronofogden anser att det är möjligt att utmäta banktillgodohavanden jämlikt 4 kap. utsökningsbalken på samtliga tre hos Kriminalvården förekommande konton (konto för egna medel, konto för permissionsmedel och konto för disponibla medel), såsom det får förstås, oavsett om dessa medel utgörs av ersättning för anvisad sysselsättning. Benificium ska enligt promemorian uppgå till högst 800 kr. Vad avser de tio procent

[82] Jämför JO 1987/88 s. 117.

[83] Jämför JO:s beslut den 3 oktober 2007 i ärende med dnr 4973-2006.

av ersättningen som innehålls av Kriminalvården och som satts in på permissionskontot får en bedömning enligt promemorian göras i det enskilda fallet.

Bestämmelsen i 3 kap. 6 § FäL utgör visserligen ett undantag från vad som vanligtvis gäller vid utmätning av sociala förmåner som inte avser att kompensera för särskilt angivna kostnader eller som ska återbetalas. Såsom Kronofogden själv återgivit i sin promemoria konstaterades i förarbetena till FäL[84] att det vägande skälet mot att göra ersättningen från Kriminalvården utmätningsbar är att det skulle kunna motverka andra regler i FäL. Det faktum att den intagne har stora delar av sina levnadsomkostnader betalda under anstaltsvistelsen kan nämligen få till följd att ersättningen skulle utmätas i sin helhet, dvs. att den intagne inte får tillgodoräkna sig något förbehållsbelopp enligt utsökningsbalkens regler. En regel om att ersättning från Kriminalvården är utmätningsbar kan då motverka syftet med de regler som tar sikte på att öka de intagnas delaktighet i sysselsättning och engagemang i sin egen verkställighet.

Mot bakgrund av det som anförts i förarbetena och att bestämmelsen om förbud mot utmätning av ersättning för anvisad sysselsättning ännu finns kvar i oförändrad form i FäL, kan det enligt Kriminalvården ifrågasättas om det är lagstiftarens intention att medel som utgörs av ersättning för anvisad sysselsättning ska utmätas på sätt som framgår av Kronofogdens promemoria. Detta gäller särskilt de tio procent som Kriminalvården enligt 3 kap. 4 § FäL ålagts att hålla inne. Detta sparavdrag syftar enligt förarbetena[85] till att försäkra att den intagne har vissa medel sparade när han eller hon lämnar anstalten i samband med permission eller villkorlig frigivning.

S.S. kommenterade remissvaret och bifogade ett antal handlingar. Av dessa framgick bl.a. att Göteborgs tingsrätt den 7 maj 2015 hade beslutat att upphäva Kronofogdemyndighetens beslut om utmätning.

I ett beslut den 19 oktober 2015 anförde *chefsJO Fura* följande:

Bedömning

I sin anmälan har S.S. framfört klagomål mot såväl Kronofogdemyndigheten som Kriminalvården. Bedömningen i det här ärendet begränsar sig till den senare myndighetens agerande.

Inledande överväganden

S.S. har gjort gällande att de utmätta medlen omfattas av det utmätningsförbud som finns i fängelselagen. Som Kriminalvården har framhållit är det Kronofogdemyndigheten som avgör om viss egendom är utmätningsbar eller inte. Den som är missnöjd med myndighetens beslut kan överklaga det till tingsrätten, och denna möjlighet har S.S. också använt sig av på ett för honom framgångsrikt sätt.

JO brukar som regel avstå från att yttra sig i sådana bedömningsfrågor som en enskild kan få prövade i domstol. Trots detta vill jag framhålla att jag delar Kriminalvårdens uppfattning om att det kan ifrågasättas att det har varit lagstiftarens avsikt att det ska vara möjligt att utmäta intagnas ersättning för anvisad sysselsättning. Jag saknar skäl att ytterligare kommentera denna del av anmälan

[84] SOU 2005:54 del 2 s. 407.
[85] Prop. 2009/10:135 s. 78.

och övergår till frågan om Kriminalvårdens möjlighet att lämna uppgifter till Kronofogdemyndigheten.

Lämnandet av uppgifter till andra myndigheter

Kriminalvården har redogjort för en del av de bestämmelser som aktualiseras i ärendet. Jag vill även framhålla att det av 4 kap. 15 § utsökningsbalken följer att tredje man är skyldig att uppge om en gäldenär har en fordran hos honom eller annat mellanhavande med honom, som kan vara av betydelse för bedömning om en gäldenär har utmätningsbar egendom, samt ange den närmare beskaffenheten av mellanhavandet.

Lagutskottet har uttalat att bestämmelsen främst tar sikte på sådana utomstående personer som har ekonomiska mellanhavanden av privaträttslig natur med gäldenären, exempelvis banker och försäkringsbolag. Det är emellertid enligt utskottet uppenbart att det kan finnas situationer där det finns sådana ekonomiska förhållanden mellan gäldenären och en myndighet som gör att myndigheten omfattas av upplysningsplikten. Som exempel angav lagutskottet en försäkringskassa eller en kommunal förvaltning. Utskottet framhöll vidare att i den mån Kronofogdemyndigheten önskar få del av sekretesskyddat material måste myndigheten pröva frågan utifrån tillämpliga sekretessbestämmelser.[86]

Inom kriminalvården råder det sekretess i fråga 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. Sekretessen gäller inte bara i förhållande till enskilda, utan även i förhållande till andra myndigheter.[87] Det finns emellertid möjlighet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till andra myndigheter med stöd av den s.k. generalklausulen.[88] För att uppgifterna ska kunna lämnas ut krävs enligt bestämmelsen att det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Innan en myndighet lämnar ut uppgifter med stöd av bestämmelsen måste det göras en prövning om förutsättningarna för ett utlämnande är uppfyllda.

JO har i ett tidigare ärende uttalat sig om Kriminalvårdens kontakter med Kronofogdemyndigheten och konstaterade bl.a. att det är möjligt för den senare myndigheten att med stöd av generalklausulen hämta in uppgifter från Kriminalvården.[89] JO framhöll vidare att det enligt förarbetena till bestämmelsen inte är nödvändigt att en myndighet uttryckligen begär att uppgifter ska lämnas ut för att den ska vara tillämplig. En myndighet kan alltså på eget initiativ lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet, t.ex. genom en anmälan om brott.[90]

Mot den bakgrunden uttalade JO att det inte var möjligt att hävda att det under alla omständigheter är fel att en kriminalvårdsanstalt på eget initiativ

[86] Se LU 1980/81:23 s. 12.
[87] Se 8 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen.
[88] Se 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen.
[89] Se JO 1987/88 s. 117.
[90] Se prop. 1979/80:2 Del A s. 327.

lämnar uppgifter till en exekutiv myndighet. Emellertid bör sådana kontakter enligt JO tas i samråd med den intagne och på så sätt stimulera honom eller henne att aktivt delta i arbetet med att förbättra sin situation. JO framhöll vidare:

> Kriminalvården skall i första hand tillgodose de intagnas behov och intressen. Frågan huruvida uppgifter om de intagna skall lämnas ut bör avgöras med de intagnas bästa för ögonen. Endast om det kan antas vara till fördel för en intagen, bör anstaltsledningen själv ta initiativ till att sekretessbelagda uppgifter om honom lämnas ut. Att rutinmässigt och utan de intagnas vetskap underrätta kronofogdemyndigheten om de intagnas tillgångar i anstalten är enligt min mening inte någon uppgift för kriminalvårdens tjänstemän och bör inte förekomma.[91]

I ett senare ärende återkom JO till detta uttalande men framhöll att det i vissa fall kan framstå som otillfredsställande för Kriminalvården att inte informera Kronofogdemyndigheten, exempelvis om en intagen har betydande tillgångar och samtidigt har stora skulder till följd av t.ex. skadestånd på grund av brott.[92]

Jag instämmer i det som har redovisats ovan, och det är bl.a. detta som kommer att ligga till grund för min bedömning av anstalten Salbergas agerande.

Anstalten Salbergas agerande

Av utredningen framgår att anstalten Salberga på Kronofogdemyndighetens begäran lämnade ut uppgifter om intagnas tillgångar och skulder. Som nämnts tidigare är det inget som hindrar att en anstalt lämnar ut uppgifter till en annan myndighet om den finner att förutsättningarna i generalklausulen är uppfyllda. I sin redogörelse för sakförhållandena har anstalten Salberga inte nämnt att det skulle ha gjorts någon sådan prövning innan uppgifterna om de intagnas tillgångar lämnades ut till Kronofogdemyndigheten. Den beskrivning som anstalten har lämnat ger intrycket av att det på Kronofogdemyndighetens begäran skett en rutinmässig kontroll av samtliga intagnas skuldsättning och tillgångar och att uppgifterna därefter utan närmare prövning överlämnats till Kronofogdemyndigheten. En sådan hantering är inte förenlig med offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser.

Det som gör situationen speciell är att Kronofogdemyndigheten inte enbart begärde att anstalten skulle lämna ut uppgifter om vissa intagnas tillgångar. Anstalten ombads dessutom utreda de intagnas skuldsättning. För Kronofogdemyndigheten måste det ha framstått som praktiskt att anstalten genomförde all den utredning som krävdes för att myndigheten sedan skulle kunna fatta beslut om utmätning. Även om så är fallet får sådana överväganden inte överskugga myndighetens uppdrag. En myndighet måste alltid vid kontakter med andra myndigheter överväga om en viss samverkan kan sägas ingå i dess uppdrag eller inte. Bland Kriminalvårdens uppgifter ingår inte att på Kronofogdemyndighetens uppdrag utreda de intagnas skuldsättning. Av den anledningen borde anstalten inte ha bistått Kronofogdemyndigheten i denna del.

[91] Se JO 1987/88 s. 117.
[92] Se JO:s avgörande den 3 oktober 2010 i dnr 4973-2006.

Jag vill i sammanhanget även framhålla att det i Kriminalvårdens uppdrag ingår bl.a. att verka för att återfall i brott förebyggs och därmed att förbereda de intagna för ett liv i frihet.[93] För att lyckas med denna viktiga del av sitt uppdrag måste det finnas förtroende och respekt mellan kriminalvårdspersonalen och de intagna, och därigenom måste Kriminalvården verka för att intressera de intagna för att vilja påverka sin situation. Ett led i en sådan process kan exempelvis vara att kriminalvårdspersonalen uppmuntrar en intagen att genom kontakter med Kronofogdemyndigheten försöka sanera sin ekonomi. Om kriminalvårdspersonalen har gjort bedömningen att det funnits skäl att utan en intagens vetskap lämna ut uppgifter till Kronofogdemyndigheten bör personalen i efterhand informera om sin medverkan i utmätningen och skälet till detta.

Om kriminalvårdspersonalen inte informerar de intagna om de kontakter som tagits med Kronofogdemyndigheten riskerar förtroendet och respekten mellan personalen och de intagna att skadas. I sin förlängning kan det leda till svårigheter för Kriminalvården att utföra en central del av sitt uppdrag. Av utredningen framgår inte om anstalten informerade de intagna om sin medverkan i utmätningarna. Det framgår däremot att den kriminalvårdspersonal som utredde de intagnas skuldsättning ringde anonymt till Kronofogdemyndigheten. Kriminalvården har inte närmare förklarat varför personalen agerade på detta sätt. Jag kan emellertid ha förståelse för om de intagna uppfattar det som att anstalten försökt dölja sin medverkan i utmätningen.

Anstalten har alltså utan prövning lämnat ut sekretesskyddade uppgifter till Kronofogdemyndigheten och därtill på ett olämpligt sätt utfört uppgifter som inte ingår i Kriminalvårdens uppdrag. Genom att anstalten på sådant sätt agerat utanför ramarna för myndighetens uppdrag har det, enligt min mening, funnits en uppenbar risk för att Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott försvårats. Av den anledningen förtjänar anstalten allvarlig kritik för sitt agerande.

Dokumentationsplikten

För varje intagen ska det föras en journal som dokumenterar den intagnes verkställighet.[94] I journalen ska dokumenteras alla beslut som har fattats, viktiga händelser under verkställigheten och väsentliga uppgifter om vidtagna eller planerade åtgärder om den intagne. Även uppgifter om omständigheter i övrigt som är av betydelse för verkställigheten ska dokumenteras. Dokumentationen ska ske så snart som möjligt.[95]

Det ovan redovisade innebär enligt min mening att en anstalt måste dokumentera om den gör bedömningen att det är möjligt att med stöd av generalklausulen lämna ut uppgifter om en intagen till Kronofogdemyndigheten. Vidare bör anstalten dokumentera om och när den intagne informerats om de kontakter som har tagits.

[93] Se 2 § förordningen (2008:1172) med instruktion för Kriminalvården.
[94] Se 5 § fängelseförordningen (2010:2010).
[95] Se 14 kap. 1 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse.

Sammanfattningsvis

Jag har uttalat allvarlig kritik mot anstalten Salberga eftersom anstaltens sätt att samverka med Kronofogdemyndigheten har riskerat att motverka ett av Kriminalvårdens huvuduppdrag. För att liknande situationer ska kunna undvikas i framtiden vill jag framhålla att Kriminalvården bör sträva efter att kontakter med andra myndigheter som har betydelse för de intagnas kommande liv i frihet (exempelvis Kronofogdemyndigheten) tas i samråd med den berörde intagne.

Det kan i vissa situationer finnas skäl för en anstalt att inte informera intagna i direkt samband med att uppgifter lämnas ut. Kriminalvårdspersonalen bör emellertid i efterhand informera om sin medverkan i exempelvis utmätning och skälet till detta. Det kan i undantagsfall finnas skäl för en kriminalvårdstjänsteman att på eget initiativ och utan den intagnes vetskap lämna uppgifter till exempelvis Kronofogdemyndigheten. Huruvida det är lämpligt att lämna uppgifter på sådant sätt måste avgöras med de intagnas bästa för ögonen. Enligt min uppfattning underlättas Kriminalvårdens uppdrag om kriminalvårdstjänstemän kan förmå intagna att ta ett eget ansvar för sin situation och på egen hand ta den typen av kontakter. Avslutningsvis vill jag framhålla att Kriminalvården vid prövningen av om myndigheten ska samverka med en annan myndighet alltid måste utgå från det uppdrag som Kriminalvården har.

Ärendet avslutas.

En anstalt har hanterat pepparsprejer på ett bristfälligt sätt

(Dnr 1096-2015)

Beslutet i korthet: I november 2014 hittade personalen i Kriminalvården, anstalten Färingsö, en pepparsprej (OC-sprej) i en förvaringsbox från ett skåp som tidigare hade använts för förvaring av sprejerna. När sprejen hittades hade förvaringsboxen under en längre tid varit placerad olåst i ett utrymme som de intagna på anstaltens mottagningsavdelning hade tillgång till. Eftersom anstalten inte kunde utesluta att det fanns ytterligare pepparsprejer på avdelningen placerades de intagna i avskildhet under tiden anstalten säkerställde att så inte var fallet.

ChefsJO ser allvarligt på att anstaltens bristfälliga hantering av pepparsprejerna resulterade i dels att anstalten inte hade kontroll över dem, dels att bristerna fick långtgående konsekvenser för ett antal intagna. Genom att en pepparsprej under lång tid funnits i ett utrymme som de intagna har tillgång till har det dessutom, enligt chefsJO, funnits en risk för att den skulle ha kunnat hamna i orätta händer. Såväl personal som intagna har därmed utsatts för fara. Kriminalvården, anstalten Färingsö, får allvarlig kritik för detta.

Beslutet innehåller även uttalanden om tillämpningen av 6 kap. 5 § fängelselagen.

I ett beslut den 15 september 2015 anförde *chefsJO Fura* följande:

Bakgrund

I samband med Opcat-enhetens inspektion av Kriminalvården, anstalten Färingsö, den 3–4 februari 2015 begärde enheten in en sammanställning över anstaltens beslut om placering av intagna i avskildhet under bl.a. 2014.

Inledande utredningsåtgärder

Efter att inspektionen hade avslutats granskades sammanställningen av avskildhetsbesluten. Det uppmärksammades då att anstalten den 4 november 2014 kl. 17.10, med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen (2010:610), hade placerat tolv intagna på anstaltens mottagningsavdelning i avskildhet. Avskildhetsplaceringarna hävdes den 6 november 2014 kl. 15.30, och pågick alltså i nästan två dygn. Som skäl för avskildhetsplaceringarna hade anstalten angett ”otillåtet föremål”.

Anstaltens avskildhetsbeslut m.m.

Med anledning av vad som framkom av sammanställningen begärde JO in aktuella avskildhetsbeslut. Samtliga beslut hade samma utformning enligt följande:

> BESLUT
> [Den intagna] ska från 2014-11-04 kl 17.10 vara placerad i avskildhet jml. 6 kap. 5 § Fängelselagen (2010:610), FäL.
>
> BAKGRUND
>
> Anstalten Färingsö bedömer att otillåtna föremål kan vara i omlopp på mottagningsavdelningen.
>
> SKÄL FÖR BESLUTET
>
> Av 6 kap. 5 § FäL framgår att intagna tillfälligt får hållas avskilda från varandra, om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.
>
> Anstalten Färingsö gör följande bedömning
>
> Mot bakgrund av vad som framkommit i utredningen finner anstalten att det är nödvändigt att [den intagna] hålls tillfälligt avskild för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

Den 6 november 2014 fattade anstalten beslut om att häva avskildheten. Besluten var utformade enligt följande:

> Avskildhet jml 6 kap 5 § FäL upphävs 2014-11-06 kl 15.30 och [den intagna] återgår till mottagningsavdelningen. Det föreligger inga skäl till fortsatt avskildhet.

Begäran om kompletterande uppgifter

JO begärde även in vissa muntliga uppgifter från kriminalvårdsinspektören Kerstin Andersson. I samtalet med henne framkom att det ”otillåtna föremål” som omnämns i besluten är en OC-sprejburk[96]. När de intagna placerades i avskildhet var det oklart om en i personalen hade kvitterat ut burken eller inte. Personen var bortrest i Peru, och det tog två dagar att få tag på honom och få beskedet att han inte hade kvitterat ut burken. I samband med avskildhetsplaceringarna genomsöktes de intagnas bostadsrum, men de informerades inte om

[96] Förkortning av Oleoresin Capsicum och benämns i det följande även som pepparsprej.

vad som eftersöktes. När avskildhetsbesluten hävdes fick de intagna reda på att det inte längre fanns någon misstanke om att det skulle finnas ett otillåtet föremål på avdelningen.

Anstaltens instruktion för pepparsprej

I samband med inspektionen begärde Opcat-enheten även in anstaltens instruktion för OC-sprej. I denna anges bl.a. följande:

> ## Förteckning av OC-burkar
>
> Samtliga OC-burkar skall förtecknas. Av förteckningen skall framgå OC-nummer samt om den är personbunden eller finns i lagret. Ansvarig för förteckningen är kriminalvårdsinspektör för säkerhet.
>
> Ansvarig för utkvittering samt återkvittering vid avslutad tjänstgöring av personlig OC-burk är vakthavande befäl Färingsö. OC-kvittens förvaras i där för avsedd pärm på vakthavandekontoret. Vakthavande befäl ansvarar för kassation av utgångna och använda OC-burkar. Kassationsprotokoll skall upprättas och undertecknas av två tjänstemän. Vakthavande befäl ansvarar för att skriftligen meddela kriminalvårdsinspektör säkerhet vid utkvittens, återkvittens av OC-burkar samt vid kassation.
>
> – – –
>
> ## Inventering
>
> Inventering av OC-burkar sker dagligen. Inventering ska utföras av larmchefen i direkt anslutning till att inlåsningen är klar och innan kvällspersonalen har gått hem. Inventeringslistan skall undertecknas av den tjänsteman som utfört inventeringen. Om en OC-burk saknas ska den eftersökas. Om OC-burken inte går att spåra ska Vakthavande befäl underrättas (icke kontorstid: Vakthavande Hall) och ISAP upprättas.

Initiativ

Med anledning av vad som hade framkommit beslutade jag den 25 februari 2015 att – inom ramen för ett särskilt initiativärende – granska anstalten Färingsös beslut om avskildhetsplacering.

Fortsatta utredningsåtgärder

Kriminalvården förelades att yttra sig över vad som hade framkommit i utredningen. I yttrandet skulle myndigheten

- ge en redogörelse för den situation som gav upphov till avskildhetsplaceringarna och därmed vad som gjorde att anstalten bedömde att det kunde finnas ett otillåtet föremål på den aktuella avdelningen (av redogörelsen skulle det framgå bl.a. vid vilken tidpunkt anstalten uppmärksammade att en OC-sprej kunde vara på avvägar, och om det vidtogs några åtgärder innan de intagna placerades i avskildhet)
- redovisa vilka överväganden som anstalten gjorde i samband med avskildhetsplaceringarna och vilka åtgärder som enligt anstalten var nödvändiga att vidta innan avskildheten kunde hävas

– ange vilka möjligheter som de intagna gavs till utomhusvistelse i samband med avskildhetsplaceringen.

Vidare skulle myndigheten ge sin syn på

– om anstaltens beslut om avskildhetsplacering var förenliga med innehållet i 1 kap. 6 § andra stycket och 6 kap. 5 § fängelselagen
– utformningen av anstaltens beslut, och det förhållandet att de intagna inte informerades om omständigheterna kring eftersökandet
– om anstalten har brustit i sina rutiner och om det, med beaktande av innehållet i 1 kap. 6 § andra stycket, varit proportionerligt att i den aktuella situationen placera de intagna i avskildhet.

Kriminalvårdens remissvar

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom enhetschefen Elisabeth Lager, bl.a. följande:

Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från anstalten Färingsö. Information har vidare inhämtats från Kriminalvårdens klientadministrativa system KLAS och KVR. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram.

Den aktuella situationen

På försommaren 2014 köpte anstalten Färingsö in ett nytt skåp för förvaring av OC-spray. När det nya skåpet var på plats mailade samordnare Annika Bergström samtlig berörd personal och uppmanade dem att låsa in sin OC-spray i det nya skåpet, bekräfta per mail när det var klart, och lägga sina nycklar till det gamla skåpet i ett signerat kuvert på hennes skrivbord.

Det skåp som tidigare hade använts för förvaring av OC-spray (ett stort plåtskåp som inrymde flera mindre plåtskåp för OC-spray), monterades ned någon gång i slutet av sommaren. Det stora skåpet hade serviceteknikern Jan Sörving för avsikt att bygga om, så han flyttade det till ett rum med tillgång till verktyg. De små plåtskåpen lämnade han dock på en bänk i en tvättstuga som är belägen precis utanför hans arbetsrum. De intagna på anstaltens mottagningsavdelning har tillgång till denna tvättstuga.

Ca kl. 12.30 tisdagen den 4 november 2014 upptäckte Jan Sörving en OC-spray i ett av de små olåsta plåtskåpen som var placerade på en bänk i tvättstugan. Anstalten började genast utreda hur många OC-spray som var utkvitterade totalt och vilken enskild personal som kvitterat ut den burk som hittats. Det gick i det läget inte att fastställa vem som kvitterat ut den OC-spray som påträffats och gällande viss personal var man osäker på huruvida en OC-spray hade kvitterats ut eller inte. Med anledning av detta befarades att en eller flera OC-spray kunde vara i omlopp på anstalten. Anstaltsledningen bedömde då att det var nödvändigt att placera de 12 intagna som var placerade på avdelningen i avskildhet, och de intagna avskildes kl. 17.10.

En större visitationsinsats genomfördes på berörda delar av anstalten i syfte att säkerställa att inte någon ytterligare OC-spray var i omlopp. Anstalten försökte samtidigt få bekräftat huruvida en person i personalgruppen hade kvitterat ut en OC-spray eller inte. Först två dagar efter det initiala avskiljandet, dvs. torsdagen den 6 november, lyckades anstalten komma i kontakt med den i personalgruppen på vars OC-kvittens man fortfarande

varit osäker. Den berörda tjänstemannen hade inte kvitterat ut någon OC-spray och anstalten kunde därmed konstatera att det inte saknades någon ytterligare OC-spray. Avskildhetsbesluten hävdes under eftermiddagen den 6 november.

För att kunna genomföra de omfattande visitationsinsatserna som krävdes och kunna tillse att de intagna erhöll bl.a. daglig utomhusvistelse tog anstalten Färingsö hjälp av personal från anstalten Svartsjö. Det fanns vidare möjlighet att genomföra promenad på två ställen samtidigt, vilket medförde att alla de intagna under tiden i avskildhet dagligen gavs möjlighet till en timmes utomhusvistelse.

Författningsbestämmelser m.m.

Av 1 kap. 6 § fängelselagen (2010:610), FäL, framgår följande. Verkställigheten får inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av denna lag eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

En kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Av 6 kap. 5 § FäL framgår följande. Intagna får tillfälligt hållas avskilda från varandra, om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

Av 6 kap. 8 § 1 st FäL framgår följande. Under utredning av frågor enligt 12 kap. 1 § denna lag eller enligt 26 kap. 6 och 7 §§ brottsbalken får en intagen tillfälligt hållas avskild från andra intagna i den utsträckning det är absolut nödvändigt för att syftet med utredningen inte ska äventyras. Den intagne får inte hållas avskild under längre tid än fyra dygn.

Av 2 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2009:7) om användning av pepparspray (OC-spray) i Kriminalvården, FARK OC, i lydelsen gällande fram till den 12 januari 2015, framgick följande. Pepparsprayburkar ska förvaras var för sig på något av följande sätt:

- I ett låst skåp i en lokal som är bemannad dygnet runt. Skåpet ska stå under ständig uppsyn av personalen som bemannar lokalen.
- I ett kameraövervakat låst skåp i en annan säker lokal. Bilderna från kameraövervakningen ska stå under ständig uppsyn av personal, och bildmaterialet ska sparas i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet.
- I ett låst innerfack i ett låst säkerhetsskåp eller ett lika säkert förvaringsutrymme som är placerat i en annan säker lokal.

Förutom chefen för verksamhetsstället eller en tjänsteman som denne har utsett, får enbart den tjänsteman som förvarar sin pepparspray där ha tillgång till det skåp eller innerfack som avses i första stycket.

Pepparspray får inte förvaras utanför verksamhetsstället om inte annat följer av 5 §.

Av 2 § FARK OC, i lydelsen gällande från och med den 12 januari 2015, framgår följande. Pepparsprayburkar ska förvaras var för sig på något av följande sätt:

- I ett låst skåp i en lokal som är bemannad dygnet runt. Skåpet ska stå under ständig uppsyn av personalen som bemannar lokalen.
- I ett kameraövervakat låst skåp i en annan säker lokal. Bilderna från kameraövervakningen ska stå under ständig uppsyn av personal, och bildmaterialet ska sparas i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet.
- I ett låst innerfack i ett låst säkerhetsskåp eller ett lika säkert förvaringsutrymme som är placerat i en annan säker lokal.

Förutom chefen för verksamhetsstället eller en tjänsteman som denne har utsett, får enbart den tjänsteman som förvarar sin pepparspray där ha tillgång till det skåp eller innerfack som avses i första stycket. Det ska ske en daglig inventering av de pepparsprayburkar som tilldelats tjänstemän. Resultatet av genomförd inventering ska dokumenteras.

Av anstalten Färingsös lokala instruktion för OC (pepparspray), upprättad 2013-06-25, som var gällande vid det aktuella tillfället (versionsnr 2013-1) framgick bl.a. följande.

Sprayen förvaras utanför tjänstgöringstid i personliga säkerhetsskåp i vapenskåp hos vakthavande befäl. Nycklar till personligt skåp utkvitteras hos vakthavande befäl för vilken bärare själv ansvarar. Nyckel till vapenskåp förvaras i nyckelskåpet. […] Vakthavande befäl eller kriminalvårdsinspektören för säkerhet skall förteckna de tjänstemän som har godkänts för användande av OC och som har tilldelats OC samt när sprayen skall bytas ut och när den kasserats.

Kriminalvårdens bedömning

Vid den nu aktuella händelsen hittades en burk OC-spray i ett utrymme intagna hade tillgång till och de initiala utredningsinsatserna kunde inte fastställa vem i personalen som hade kvitterat ut den. Vid en genomgång uppstod också osäkerhet kring huruvida viss personal hade kvitterat ut en OC-spray eller inte. Det befarades därför att en eller flera OC-spray kunde finnas i omlopp på anstalten. OC-spray omfattas av vapenlagen och om intagna fick tillgång till OC-spray skulle det givetvis kunna skapa allvarliga ordnings- och säkerhetsstörningar.

Mot bakgrund av detta placerades de tolv intagna som vistades på den avdelning som hade tillgång till utrymmet där OC-sprayen hittades i avskildhet med stöd av 6 kap. 5 § FäL. Anstalten arbetade med att bekräfta huruvida viss personal kvitterat ut OC-spray eller inte och visitationsinsatser genomfördes för att eftersöka eventuella OC-spray i omlopp. När anstalten slutligen lyckats komma i kontakt med den personal vars kvittens av OC-spray man var osäker på och därmed kunde konstatera att någon ytterligare OC-spray inte saknades hävdes avskildhetsbesluten. Avskildheten kom att vara i knappt två dygn och de intagna gavs möjlighet till en timmes utomhusvistelse per dag under tiden i avskildhet.

När det gäller avskildhetssituationer kan ibland flera bestämmelser vara möjliga att tillämpa. I det nu aktuella fallet avskildes de intagna med stöd av 6 kap. 5 § FäL.[97] Det kan diskuteras om 6 kap. 8 § FäL hade varit tillämplig.[98] Ett otillåtet innehav av OC-spray är självklart något som skulle leda till en varning enl. 12 kap. 1 § FäL och visitationsinsatser (utredning) planerades och genomfördes.

Av förarbetena till 6 kap. 5 § FäL framgår bl.a. att bestämmelsen kan tillämpas exempelvis om otillåtna föremål hamnar i omlopp och att det inte finns något krav på att en intagen som hålls avskild ska kunna knytas till de omständigheter som ligger till grund för beslutet att avskilja de intagna från varandra. Det framgår vidare att avskildheten aldrig får bestå längre än vad som är nödvändigt för att Kriminalvården ska kunna hantera situationen, normalt inte mer än några timmar eller något dygn.[99]

Av förarbetena till 6 kap. 8 § FäL framgår bl.a. att bestämmelsen är tänkt att tillämpas under en utredning av allvarlig misskötsamhet och att det normalt avses en situation där det finns en risk för att den intagne undanröjer

[97] Nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

[98] Under utredning av frågor enligt 12 kap. 1 § FäL om det är absolut nödvändigt för att syftet med utredningen inte ska äventyras.

[99] Prop. 2009/10:135 s. 138.

bevis eller på annat sätt förvårar sakens utredning om han eller hon inte hålls avskild.[100]

Det fanns i det aktuella fallet ingen konkret misstanke om att någon intagen skulle ha tillskansat sig OC-spray, utan det kunde lika gärna ha handlat om att OC-spray förlagts i utrymmen som de intagna har tillgång till. Några rapporter om misstänkt misskötsamhet hade inte upprättats och anstalten gjorde bedömningen att det inte fanns tillräckliga starka misstankar om att någon eller flera intagna hade kommit över OC-spray för ett avskiljande enligt 6 kap. 8 § FäL. Anstalten beslöt att hålla de intagna avskilda enligt 6 kap. 5 § FäL då det, som nämnts ovan, givetvis skulle kunna skapa allvarliga ordnings- och säkerhetsstörningar om intagna fick tillgång till OC-spray. Skälen för avskildhet bedömdes bestå så länge det inte var säkerställt att intagna inte hade tillgång till någon OC-spray.

Det står klart att anstalten brustit i sin faktiska hantering av OC-spray. I den incidentutredning som gjordes med anledning av händelsen bedömdes den ha allvarlighetsgrad 2, vilket innebär en händelse som allvarligt påverkar Kriminalvårdens verksamhet, personalens och klienternas säkerhet och trygghet samt allmänhetens förtroende för verksamheten. Att detta kunde inträffa är givetvis inte acceptabelt.

Gällande bedömningen av huruvida det var proportionerligt att placera de intagna i avskildhet kan följande sägas. Placering i avskildhet är en mycket ingripande åtgärd men anstalten bedömde att den stod i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Vidare bedömde anstaltsledningen att visitationsinsatserna skulle kunna försvåras om de intagna informerades om exakt vilket otillåtet föremål som eftersöktes. Efter att visitationsinsatserna i bostadsrum och övriga utrymmen på den aktuella avdelningen var avslutade kvarstod fortfarande osäkerhet avseende huruvida viss personal hade kvitterat ut OC-spray eller inte. Personen ifråga befann sig utomlands och anstalten försökte komma i kontakt med denne för att få bekräftat hur det förhöll sig. På anstalten rådde olika uppfattning om hur troligt det var att det saknades en OC-spray, men det fanns en risk att ett så pass farligt föremål som OC-spray fanns i omlopp, vilket skulle kunna leda till väldigt allvarliga konsekvenser. Mot bakgrund av det bedömdes det nödvändigt och proportionerligt att hålla de intagna avskilda för att upprätthålla ordningen och säkerheten oaktat orsak till att OC-spray kunde ha förkommit. I detta övervägande togs också hänsyn till det faktum att man i vissa fall kan genomföra väldigt grundliga visitationer och ändå inte hitta alla föremål som inte ska finnas i omlopp. Bedömningen avseende proportionaliteten i avskildhetsplaceringarna efter visitationsinsatsernas genomförande hade med stor sannolikhet blivit en annan om det hade varit exempelvis en mobiltelefon som misstänkts kunna vara i omlopp.

Kriminalvården är av uppfattningen att det var förenligt med kravet på proportionalitet att placera de intagna i avskildhet under tiden visitationerna genomfördes. Det kan emellertid ifrågasättas om det var proportionerligt att de intagna, efter att visitationerna var genomförda, var placerade i avskildhet medan anstalten fortsatte sitt arbete med att försöka bekräfta om en personal kvitterat ut OC-spray eller inte. Det här är dock inga enkla bedömningar, och mot bakgrund av att visitationer inte är en garanti för att alla otillåtna föremål hittas och de allvarliga konsekvenser som kunnat uppstå i det aktuella fallet har Kriminalvården förståelse för anstaltens bedömning.

Såvitt avser avskildhetsbeslutens utformning kan konstateras att formuleringen möjligen inte är helt tydlig på så vis att det inte framgår att det var ett *farligt* föremål som kunde vara i omlopp på avdelningen och att det därför var nödvändigt med en placering i avskildhet för att upprätthålla ordningen och säkerheten. Kriminalvården ser inget att invända mot gällande

[100] Prop. 2009/10:135 s. 141.

anstaltens bedömning att i det aktuella skedet inte informera de intagna om exakt vilket otillåtet föremål som eftersöktes.

Avslutningsvis kan sägas att Kriminalvården, som nämnts ovan, sedan denna händelse inträffade har föreskrivit om daglig inventering av OC-spray och att resultatet av inventeringen ska dokumenteras.[101] Anstalten Färingsö har också efter händelsen reviderat sin lokala instruktion för OC-spray, och bl.a. kompletterat den med instruktion kring den dagliga inventeringen av dessa, vilken genomförs med hjälp av en inventerings-mall för att säkerställa att alla OC-sprayer finns redovisade.

Bedömning

I ärendet aktualiseras bl.a. frågan om anstaltens hantering av pepparsprejer. Jag finner skäl att inledningsvis ge min syn på vad som framkommit i utredningen i denna fråga, för att därefter övergå till frågan om placeringen av ett antal intagna i avskildhet.

Anstaltens hantering av pepparsprejer

Kriminalvårdens användning och förvaring av pepparsprejer är noggrant reglerad[102], och skälet till det är att sådana sprejer utgör ett skjutvapen i vapenlagens mening.[103] Om Kriminalvården anser att det finns så tungt vägande säkerhetsskäl som motiverar att hela eller delar av personalstyrkan på en anstalt ska vara utrustad med pepparsprej, måste myndigheten samtidigt säkerställa att det finns rutiner och kunskap som gör att anstalten har kontroll över sprejburkarna. Det innebär bl.a. att det ska vara möjligt att utan svårigheter vid varje tidpunkt fastställa hur många pepparsprejer som ett visst verksamhetsställe har ansvar för, och vem i personalen som är utrustad med en sådan.

Utredningen visar att anstalten under sommaren 2014 installerade ett nytt förvaringsskåp för pepparsprejer. Personalen fick på eget ansvar se till att sprejerna flyttades över till det nya skåpet, och skulle därefter meddela anstaltens samordnare. Först ett halvår senare uppmärksammades att det fortfarande fanns en sprejburk kvar i en förvaringsbox från det gamla skåpet. Förvaringsboxen hade då varit placerad olåst i flera månader i en lokal som de intagna på anstaltens mottagningsavdelning hade tillgång till. Det hela är – precis som Kriminalvården har konstaterat – oacceptabelt.

Situationen hade kunnat undvikas om den samordnare som ansvarade för flytten kontrollerat att det gamla skåpet var tomt innan det flyttades. Med hänsyn till att det var fråga om hantering av vapen framstår detta som en högst rimlig åtgärd. Någon sådan kontroll utfördes inte. Till detta kommer att anstalten hade sådana brister i sin dokumentation av kvitteringen av sprejerna att det inte var möjligt att fastställa om ytterligare enheter saknades.

Av remissvaret framgår inte på vilket sätt dokumentationen brast, och därmed vad det var som skapade denna osäkerhet. Som jag nämnde inledningsvis

[101] Se 2 § FARK OC.

[102] Se Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om användning av pepparspray (OC-spray) i Kriminalvården och Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (RPSFS 2005:9) om Polisens och andra statliga myndigheters förvaring och transport av skjutvapen och ammunition.

[103] Se 1 kap. 3 e § vapenlagen (1996:67).

är en grundläggande förutsättning för att en anstalt ska kunna hantera pepparsprejer på ett säkert sätt att anstalten har kunskap om hur många enheter som den ansvarar för. Vidare måste det finnas en tydlig förteckning över hur många pepparsprejer som är utkvitterade vid varje tidpunkt. Om anstalten haft kontroll över dessa båda faktorer, hade det varit tämligen enkelt att genom en kontrollräkning ta reda på om ytterligare sprejburkar saknades.

Någon sådan enkel summering var inte möjlig att genomföra, och därmed kunde det inte uteslutas att ytterligare sprejburkar var på drift i anstalten. Det i sin tur ledde till att samtliga intagna på mottagningsavdelningen placerades i avskildhet. Jag anser att det är allvarligt att den bristfälliga hanteringen resulterade i dels att anstalten inte hade kontroll över pepparsprejerna, dels att den fick långtgående konsekvenser för ett antal intagna.

Beslutet att placera intagna i avskildhet

Som stöd för beslutet att placera de intagna på mottagningsavdelningen i avskildhet åberopade anstalten 6 kap. 5 § fängelselagen. Som Kriminalvården har framhållit krävs det inte att varje intagen som placeras i avskildhet med stöd av lagrummet kan knytas till de omständigheter som ligger till grund för beslutet. Det ska jämföras med 6 kap. 8 § fängelselagen enligt vilken en anstalt kan placera en intagen i avskildhet för att utreda en misstänkt misskötsamhet. Jag har tidigare uttalat att för att den bestämmelsen ska vara tillämplig krävs bl.a. att den intagne som placeras i avskildhet kan knytas till den eller de omständigheter som anstalten avser att utreda.[104]

Den bestämmelse som anstalten åberopade ger alltså möjlighet för en anstalt att placera intagna i avskildhet utan att de har gjort sig skyldiga till någon oegentlighet. Bestämmelsens relativt fria ramar ställer stora krav på den som väljer att tillämpa den, och detta förhållande har vidare bl.a. stor betydelse för bedömningen av hur länge åtgärden kan anses som proportionerlig. Det säger sig självt att tiden under vilken en avskildhetsplacering kan anses proportionerlig är betydligt mer begränsad i en situation där den avskilde inte är misstänkt för någon misskötsamhet, jämfört med en situation där det finns sådana misstankar. I motiven till bestämmelsen har det understrukits genom uttalandet att en avskildhet enligt 6 kap. 5 § fängelselagen aldrig får pågå längre än vad som är nödvändigt för att Kriminalvården ska kunna hantera situationen, normalt inte mer än några timmar eller något dygn.[105]

I motiven har det vidare angetts att bestämmelsen kan komma till användning i situationer där t.ex. ett larm har utlösts, elektriciteten är ur funktion, otillåtna föremål hamnat i omlopp eller intagna deltar i kollektiv arbetsvägran.[106] Som Kriminalvården har framhållit kunde anstalten inte utesluta att det fanns ytterligare pepparsprejer på avdelningen. Eftersom det är fråga om ett farligt föremål har jag förståelse för att anstalten ansåg det nödvändigt att genomföra en visitation på avdelningen, och jag har ingen invändning mot att de intagna placerades i avskildhet i samband med det.

[104] Se JO 2014/15 s. 281, dnr 4379-2013 och 5176-2013.
[105] Se prop. 2009/10:135 s. 138.
[106] Se prop. 2009/10:135 s. 138.

Efter att visitationen hade genomförts bedömde anstalten att det var nödvändigt att de intagna var fortsatt placerade i avskildhet i avvaktan på att anstalten sökte kontakt med en kriminalvårdare som befann sig på utlandssemester. Som jag nämnde tidigare har lagstiftarens avsikt varit att en avskildhet enligt 6 kap. 5 § fängelselagen bara ska bestå tillfälligt. Riktmärket är att en sådan avskildhet i normalfallet inte ska pågå mer än några timmar. För att det ska vara proportionerligt att låta avskildheten pågå längre än så krävs därmed tungt vägande skäl. Kriminalvården har lämnat en redogörelse för den avvägning som anstalten gjorde vid bedömningen att en fortsatt avskildhetsplacering var proportionerlig. I denna del vill jag framhålla följande:

En viktig faktor vid bedömningen av om en fortsatt avskildhetsplacering var proportionerlig var det förhållandet att anstalten eftersökte ett farligt föremål. Samtidigt fanns det bara misstankar om att ett sådant föremål kunde finnas på avdelningen, och dessa bekräftades inte vid den grundliga visitation som anstalten genomförde. Till detta kommer förhållandet att den sprejburk som hade påträffats på avdelningen hade legat där under en längre tid, och det saknades anledning att befara att det var något annat än slarv i samband med bytet av förvaringsskåpet som hade gett upphov till situationen.

Mot den bakgrunden framstår det, enligt min mening, inte som proportionerligt att låta avskildheten bestå i avvaktan på att anstalten sökte kontakt med den kriminalvårdare som befann sig på semester. Av betydelse är att det inte fanns någon säker prognos för när anstalten förväntades få kontakt med vårdaren. Under de angivna förhållandena kunde avskildheten lika gärna ha pågått ytterligare ett antal dagar.

Utformningen av avskildhetsbesluten

Jag har vid flera tillfällen under senare tid påtalat vikten av att Kriminalvården utformar sina beslut på ett sådant sätt att det blir begripligt för den intagne varför myndigheten vidtar den ena eller andra åtgärden.[107] Skyldigheten att motivera ett beslut innebär att myndigheten måste göra det begripligt för parten vilka faktiska förhållanden som är avgörande, vilka rättsregler som är tillämpliga och hur myndigheten har resonerat på de punkter där meningarna kan gå isär.[108]

Anstalten har i de egentliga skälen för beslutet (under rubriken Anstalten Färingsö gör följande bedömning) endast upprepat innehållet i det åberopade lagrummet. Jag kan ha förståelse för att anstalten på grund av säkerhetsskäl i detalj inte kunde redogöra för den uppkomna situationen och exakt ange vad det var för föremål som eftersöktes. Emellertid är det ett rimligt krav att anstalten åtminstone med några rader skulle ha förklarat varför man gjorde bedömningen att förutsättningarna i det åberopade lagrummet var uppfyllda. Genom

[107] Se 20 § första stycket förvaltningslagen (1986:223) i vilket det anges att ett beslut genom vilket en myndighet avgör ett ärende enligt huvudregeln ska innehålla de skäl som har bestämt utgången.

[108] Se Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, tredje uppl., 2010, s. 237.

att inte göra det har anstalten gjort det svårare för de intagna att begära omprövning av beslutet och på så sätt ta till vara sin rätt.

Möjligheten till utevistelse

Enligt 4 kap. 1 § fängelselagen ska en intagen ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme varje dag, om det inte finns synnerliga skäl mot det. Jag har i ett antal beslut uttalat att bestämmelsen endast ger Kriminalvården rätt att neka intagna utomhusvistelse på grund av förhållanden som ligger utom myndighetens kontroll.[109] Skälet till det är att daglig utomhusvistelse är en grundläggande rättighet som bara bör kunna begränsas i absoluta undantagsfall. Av den anledningen är det viktigt att en anstalt i samband med avskildhetsplaceringar aktivt vidtar åtgärder – exempelvis genom att kalla in extrapersonal – för att kunna erbjuda de intagna den utomhusvistelse de har rätt till så snart som möjligt efter att de har placerats i avskildhet. Jag noterar att anstalten har hanterat denna fråga på ett bra sätt, och genom att man kallat in personal från anstalten Svartsjö har de intagna som placerats i avskildhet kunnat erbjudas daglig utomhusvistelse.

Sammanfattning

Utredningen visar att anstalten Färingsö på ett allvarligt sätt har brustit i hanteringen av pepparsprejerna. Bristerna har inneburit bl.a. att en pepparsprej under lång tid inte har förvarats på ett korrekt sätt. Genom att den funnits i ett utrymme som de intagna haft tillgång till har det funnits en risk för att den skulle kunna hamna i orätta händer. Såväl personal som intagna har utsatts för fara, och Kriminalvården, anstalten Färingsö, förtjänar allvarlig kritik för detta.

Kriminalvården har efter händelsen justerat sina föreskrifter om pepparsprejer. Även anstalten har ändrat i den lokala instruktionen. Dessa justeringar är enligt min mening ändamålsenliga, och rätt tillämpade säkerställer de att anstalten har den kontroll på pepparsprejerna som kan krävas.

Ärendet avslutas.

Brister i samband med placering av intagna i avskildhet

(Dnr 1510-2015)

Beslutet i korthet: I samband med att JO genomförde ett besök i Kriminalvården, anstalten Saltvik, uppmärksammades att tre intagna var placerade i avskildhet. Eftersom det framkom att det rådde vissa oklarheter om varför de intagna var placerade i avskildhet beslutade chefsJO att utreda saken i ett initiativärende.

I beslutet konstateras att två av de intagna har placerats i avskildhet utan att det har funnits förutsättningar för det. Utredningen visar även att det har

[109] Se exempel JO 2014/15 s. 281, dnr 4379-2013 och 5176-2013 och beslut den 22 april 2015 i dnr 1924-2014.

funnits brister i hanteringen av den tredje intagne och i utformningen av anstaltens avskildhetsbeslut. Eftersom det har varit fråga om en begränsning av en grundläggande rättighet får Kriminalvården allvarlig kritik för dessa brister.

I ett beslut den 25 november 2015 anförde *chefsJO Fura* följande:

Bakgrund

Den 12 mars 2015 genomförde medarbetare till mig ett besök på säkerhetsenheten i Kriminalvården, anstalten Saltvik. I samband med det uppmärksammades att tre intagna var placerade i avskildhet. Samtal fördes med bl.a. de tre intagna, och avskildhetsbesluten begärdes in.

Avskildhetsbesluten

En tjänsteman i anstalten Saltvik beslutade att de intagna skulle vara placerade i avskildhet med följande motivering:

> BESLUT
>
> Kriminalvården beslutar att [den intagne] ska vara placerad i avskildhet.
>
> BAKGRUND
>
> [Den intagne] vistas på en avdelning där klientkonstellationen inte medger att han vistas tillsammans med samtliga intagna. (Omplacering eller annan differentiering är inte möjligt)
>
> SKÄL FÖR BESLUTET
>
> Av 6 kap. 7 § fängelselagen (2010.610) framgår följande. En intagen får hållas avskild från andra intagna om det är nödvändigt
>
> 1. med hänsyn till rikets säkerhet,
> 2. med hänsyn till att det finns en risk för den intagnes eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa eller för allvarlig skadegörelse på egendom som tillhör eller har upplåtits till Kriminalvården,
> 3. med hänsyn till att det finns en risk för att den intagne rymmer eller fritas och det kan antas att han eller hon är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet,
> 4. för att hindra att den intagen påverkar någon annan intagen att allvarligt störa ordningen i anstalten,
> 5. för att hindra att den intagne medverkar till att någon annan intagen får tillgång till alkohol, narkotika, något annat berusningsmedel, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) mot förbud mot vissa hälsofarliga varor, eller
> 6. för att hindra att den intagne allvarligt ofredar någon annan intagen.
>
> Ett beslut om avskildhet enligt första stycket ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst var tionde dag.
>
> Kriminalvården gör följande bedömning
>
> Mot bakgrund av vad som är känt om [den intagne] och om andra intagna på avdelningen finns det en risk för [den intagne] eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa om han vistas tillsammans med andra intagna. Han ska av den anledningen vara placerad i avskildhet och för att förhindra att han påverkar någon annan intagen att allvarligt störa ordningen i anstalten.

JO:s promemoria

Efter besöket upprättade en av mina medarbetare en promemoria. Av denna framgår bl.a. följande:

I samtal med en av de intagna, XX, uppgav han att han hade fått en annan motivering till avskildhetsplaceringen än den som har angetts i beslutet. Enligt XX uppgav kriminalvårdsinspektören att det var oro för att en medintagen skulle påverka XX i religiöst radikal riktning som gjorde att Kriminalvården, huvudkontoret, hade beslutat att de inte fick träffa varandra. XX känner inte den medintagne sedan tidigare. Eftersom de är placerade på samma avdelning innebär beslutet att de är inlåsta på bostadsrummen en halvdag vardera. Situationen har varit sådan sedan han kom till anstalten för cirka tre veckor sedan. Enligt XX är det märkligt att han placeras på samma avdelning som en intagen som han inte får träffa.

Den andra intagne, YY, uppgav att han placerades i avskildhet i samband med att det kom en ny intagen, XX, till avdelningen. Anstalten uppgav att det skedde för att han inte skulle påverka XX. Han har aldrig tidigare träffat denne. Enligt YY är det mycket frustrerande att bli placerad i avskildhet på grund av att Kriminalvården beslutat att en viss intagen ska vara placerad på avdelningen.

Den tredje intagne, ZZ, uppgav att han tidigare var avskild på egen begäran. När han uppgav att han ville återgå i gemensamhet beslutade anstalten att han skulle vara placerad i avskildhet med stöd av 6 kap. 7 § fängelselagen. Anstalten har erbjudit honom att vistas i avskildhet med lättnader på en bostadsavdelning. Erbjudandet innebär emellertid, enligt anstalten, att ytterligare en intagen måste placeras i avskildhet. Eftersom ZZ inte vill orsaka att en medintagen placeras i avskildhet har han valt att stanna kvar på avskildhetsavdelningen.

I samband med samtalen lämnade en av de intagna in ett dokument benämnt Dagordning vid sektionering. Av handlingen framgår att jämna veckor låses den intagnes bostadsrum upp vid kl. 7.00. Därefter låses den intagne in kl. 8.00 på bostadsrummet och serveras lunch där. Kl. 13.00 sker upplåsning för ”gemensamhet på avdelningen”, och därefter sker inlåsning för natten kl. 18.00. Ojämna veckor sker upplåsningen en timme senare, och därefter sker inlåsning för natten kl. 18.00. Ojämna veckor sker upplåsningen en timme senare, och därefter har den intagne gemensamhet på avdelningen till kl. 13.00 då den intagne blir inlåst på bostadsrummet. Kl. 18.00 släpps den intagne ut för vistelse i gemensamhet fram till kl. 19.00.

Av uppgifter från anstalten framkom att ytterligare en intagen, NN, är placerad på avdelningen och att han utan inskränkningar får vistas tillsammans med XX och YY var för sig.

Mitt initiativ

Mot bakgrund av vad som framkommit i samband med mina medarbetares besök i anstalten Saltvik beslutade jag den 16 mars 2015 att inom ramen för ett särskilt initiativärende granska anstaltens handläggning av avskildhetsärendena.

Kriminalvården förelades att yttra sig över vad som hade framkommit i JO:s promemoria. Av yttrandet skulle framgå

- efter vilka riktlinjer som myndigheten placerar intagna som enligt dess bedömning inte kan vistas tillsammans i gemensamhet
- vilka åtgärder som hade vidtagits eller som myndigheten planerade att vidta för att avskildhetsbesluten skulle kunna hävas
- vilka enheter inom myndigheten som var involverade i besluten om avskildhetplacering
- hur NN:s situation förhåller sig till innehållet i 6 kap. 1 § fängelselagen, myndighetens syn på skälen som anges i besluten och hur dessa förhåller sig till de åberopade lagrummen
- myndighetens syn på beslutens utformning.

Kriminalvårdens remissvar

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom kriminalvårdsdirektören Elisabet Åbjörnsson Hollmark, bl.a. följande:

Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från anstalten Saltvik, från placeringssektionen (rättsenheten inom avdelningen för anstalt och häkte) samt från avdelningen för säkerhet. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram.

Anstalten Saltvik

Ärendet har utretts genom kontroller i de klientadministrativa systemen och genom att hämta in uppgifter från kriminalvårdschefen Kjell-Arne Sköldh, kriminalvårdsinspektören Lars Eriksson, klienthandläggaren Anna-Karin Kulinder och samordnaren Björn Kjelsson. Följande har framkommit.

Anstalten Saltviks säkerhetsenhet består av fyra avdelningar, varav en säkerhetsavdelning och tre skyddsavdelningar. I landet finns endast dessa tre skyddsavdelningar på anstalt i säkerhetsklass 1. Varje avdelning har sex platser. I januari 2015 aviserades att anstalten skulle ta emot en intagen XX som av säkerhetsskäl inte fick träffa fyra av de andra intagna på de tre skyddsavdelningarna. På dessa tre avdelningar fanns sedan tidigare intagna som inte fick vistas tillsammans. Fram till dess hade en differentiering varit möjlig på de tre avdelningarna. För att anstalten skulle kunna uppfylla det nya uppdraget att hålla isär de intagna som redan fanns och den intagne som var på väg in skulle det bli nödvändigt att på något sätt dela av en eller två av avdelningarna. Eftersom avdelningarna faktiskt inte går att dela av fysiskt innebar uppdraget i praktiken att flera intagna måste avskiljas från varandra, alltså placeras i avskildhet på något sätt. Uppdraget till anstalten har kallats för sektionering av avdelningar. Samtliga beslut om avskildhet har fattats av säkerhetsskäl.

Sektioneringen föregicks av både skriftlig och muntlig kommunikation mellan anstalten och placeringssektionen samt avdelningen för säkerhet. Anstalten har haft en konstant kommunikation med placeringssektionen och avdelningen för säkerhet och har lyft frågan vid varje s.k. Fenix-möte (den 4 februari 2015, den 13 mars 2015 och den 14 april 2015) varvid alternativa nya placeringar, utskrivningar från skyddsavdelning samt eventuella andra lösningar diskuterats. Även mellan Fenix-mötena har frekventa muntliga kontakter förekommit mellan anstalten och placeringssektionen samt avdelningen för säkerhet. Det har också efter att sektioneringen trädde

i kraft pågått en diskussion huruvida anstalten fullgjort uppdraget såsom var tänkt. Anstalten är av uppfattningen att den lösningen man valde var sanktionerad bland annat vid Fenix-mötet den 4 februari 2015. Lösningen innebar att endast en avdelning sektionerades, delvis beroende på att en av de intagna, ZZ, valde att begära sig själv i avskildhet, se vidare nedan. Två intagna, XX och YY, i stället för åtta föreslagna, blev föremål för avskildhetsbeslut på grund av säkerhetsskäl.

Fenix-mötena berör egentligen säkerhetsavdelningarna, men i anslutning till Fenix-mötena brukar ett möte om skyddsavdelningarna äga rum. Mötena har till syfte att tillse de intagnas behov av skydd, säkerhet och omvårdnad. Vid mötet görs en genomgång av samtliga intagna, genomgång av specifika händelser kopplat till intagna, nulägesbeskrivning av det allmänna klimatet/säkerhetsläget på avdelningarna och genomgång av eventuella nyinskrivningar (var de ska placeras osv) samt eventuella utskrivningar. Vid mötena deltar vanligtvis chefen för placeringssektionen, placeringshandläggare med ansvar för skyddsplaceringar, ansvarig för skyddsintagna på avdelningen för säkerhet, kriminalvårdsinspektör Fenix Saltvik samt vid behov representant för huvudkontoret/KUT och kriminalvårdsjurist. Ibland har även kriminalvårdschefen Saltvik deltagit.

YY, ZZ och NN informerades runt den 10 februari 2015 om den kommande sektioneringen som skulle börja gälla när XX kom till anstalten. ZZ och YY är målskamrater.

ZZ hade varit avskild sedan den 2 december 2014 för hot mot medintagen och skulle därför inte tillbaka till den avdelning han varit på innan. ZZ visste sedan tidigare att han hade en målskamrat som han inte fick träffa på den avdelning som han skulle få byta till. Han förstod därmed att denne också skulle placeras i avskildhet om han gick ut på avdelningen enligt den dagordning som presenterades för honom. Han hade inte uttryckt att han ville tillbaka i gemensamhet innan han fick information om sektioneringen. ZZ valde att begära sig själv i avskildhet. Beslutet om avskildhet på egen begäran enligt 6 kap. 4 § fängelselagen fattades den 12 februari 2015. ZZ begärde i mars 2015 omprövning av beslutet och hävdade då att han inte begärt sig själv i avskildhet. Beslutet omprövades av kriminalvårdsjuristen Linda Andersson som samrådde med dåvarande t.f. chefsjuristen Gunilla Eriksson i ärendet. Beslutet upphävdes efter omprövning den 5 mars 2015 och anstalten fattade då ett beslut om att ZZ skulle vara avskild av säkerhetsskäl enligt 6 kap. 7 § första stycket 2 och 4 fängelselagen. ZZ begärde inte omprövning av det beslutet. ZZ flyttades den 7 april 2015 till annan anstalt.

Samtalet med YY den 10 februari 2015 ägde inledningsvis rum tillsammans med NN. De båda informerades om att en ny intagen, XX, skulle komma och att YY inte skulle få träffa honom, men att NN skulle få träffa både YY och XX. De presenterades dagordningen. Inget sades om att YY skulle kunna påverka XX. Samtalet fortsatte sedan enskilt med YY som då undrade om den nyintagne var någon som han kände och om det var någon som visste vad han tidigare var dömd för. Svaret till YY var att det av klientkonstellationsskäl var olämpligt att de två satt ihop. YY placerades i samband med JO:s besök i avskildhet enbart på grund av att han till JO framfört hot mot personal. YY flyttades den 28 maj 2015, i enlighet med beslut fattat den 22 maj 2015, till annan anstalt.

Samtalet med XX ägde rum den 16 februari 2015, samma dag som han kom till och skrevs in på anstalten. Han informerades om den kommande avskildheten och dagordningen. XX kände inte i förväg till att han skulle bli föremål för avskildhet. Han och YY placerades i avskildhet med lättnader enligt den särskilda dagordningen. XX informerades om att det var av säkerhetsskäl. På riksmottagningen var XX placerad i avskildhet för våld mot medintagen från den 21 december 2014 fram till dess han kom till Saltvik den 16 februari 2015. I placeringsbeslutet framgår att det övervägts

en placering på säkerhetsavdelning, men att bedömningen gjorts att XX:s behov av skydd bäst tillgodoses på skyddsavdelning. XX begärde omprövning av sitt beslut om avskildhet. Kriminalvårdsjuristen Jenny Burvall omprövade beslutet, som inte ändrades. Vid omprövningen samrådde hon dels med Annikka Holm, ansvarig för skyddsintagna på avdelningen för säkerhet, dels med dåvarande t.f. chefsjuristen Gunilla Eriksson och dels med verksjuristen Marika Ericson. Samråden med de senare handlade bland annat om utformning av beslut och andra förvaltningsrättsliga överväganden. Samma dag som omprövningsbeslutet fattades placerades emellertid YY i avskildhet efter hot mot personal. XX:s avskildhet hävdes därför av anstalten. XX har således vistats i gemenskap på skyddsavdelning sedan den 13 mars 2015.

Dagordningen som JO hänvisar till innehåller de planerade lättnader som avskildheten skulle innehålla. I praktiken har de berörda intagna fått mer lättnader än de som framgår av dagordningen. Om XX, under tid när han haft lättnad i sin avskildhet, valt att exempelvis studera så har YY kunnat få gå ut på promenad, träna eller liknande trots att han enligt dagordningen vid den aktuella tidpunkten skulle varit på sitt bostadsrum.

NN har utan inskränkningar fått vistas med både XX och YY. N.N. har haft daglig sysselsättning 8–11 samt 13–16 i form av enklare montering och förpackning. Sysselsättningen har skett i ett rum med glasvägg på avdelningen. Under fikaraster har han kunnat lämna rummet för att fika i gemensamhet. Varken XX eller YY har varit arbetsplacerade (XX var placerad för studier och YY var sjukskriven).

Placeringssektionen

Av rekommendation från säkerhetsorganisationen framgick att fem av tio klienter på skyddsavdelningarna av säkerhetsskäl inte var lämpliga att placera tillsammans. Dessa fem klienter var i behov av placering i egen konstellation för att ordningen och säkerheten under verkställigheten skulle kunna upprätthållas. Säkerhetsorganisationens rekommendation avseende en lämplig klientkonstellation innefattade sektionering på två av anstaltens skyddsavdelningar. Anstalten Saltvik fick frågan om det var möjligt att sektionera två av avdelningarna för att möjliggöra placering i gemensamhet. Svaret som erhölls var att det gick att ordna, men att det i så fall skulle bli en begränsning i vistelsen utanför bostadsrummet. En av klienterna, ZZ, beviljades dock placering i avskildhet på egen begäran, varför sektionering endast blev nödvändig på en av avdelningarna.

Under sektioneringen pågick arbete med att försöka hitta en långsiktig lösning på problemen med differentieringen av klienterna. En om- och/eller inplacering till anstalt föregås alltid av kontroll av klientkonstellation. Vid skyddsplaceringar är detta extra viktigt. Den omstrukturering som behövdes i anstalten Saltvik krävde därför extra noggrannhet och försiktighet. Innan beslut om utskrivning fattades avseende ZZ och YY fanns inga andra lämpliga alternativa platser.

Avdelningen för säkerhet

Avseende eventuell avskildhet enligt 6 kap. 7 § 1 st 3 fängelselagen (2010:610) är ska dessa beslut fattas av chef för rättsenheten i samråd med säkerhetsavdelningen vid Kriminalvårdens huvudkontor. Avseende placeringsfrågor är det enligt Kriminalvårdens arbetsordning chefen vid rättsenheten som fattar beslut om in- och utplacering på skyddsplats på säkerhetsenhet i samråd med säkerhetsavdelningen vid Kriminalvårdens huvudkontor. I aktuellt fall har samråd skett och avdelningen för säkerhet har bedömt att det förelegat ett skyddsbehov samt ett behov av sektionering.

Författningsbestämmelser

Enligt 1 kap. 6 § första stycket fängelselagen (2010:610) följer att verkställigheten inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av denna lag eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

Av andra stycket samma lagrum framgår att en kontroll- eller tvångsåtgärd endast får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Av 2 kap. 1 § första stycket fängelselagen framgår att en intagen inte får placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

Av andra stycket samma lagrum framgår att vid beslut om placering ska, i den utsträckning som är möjligt, hänsyn tas till den intagnes behov av sysselsättning, omvårdnad och en lämplig frigivningsplanering.

Av allmänt råd till 2 kap. 1 § första stycket fängelselagen framgår följande. Ett beslut om placering ska föregås av en helhetsbedömning i varje enskilt fall. Denna bedömning får inte mynna ut i att en intagen placeras under högre eller lägre grad av övervakning och kontroll än som är nödvändigt för att ordningen och säkerheten ska kunna upprätthållas. Graden av övervakning och kontroll framgår i första hand av anstaltens eller avdelningens säkerhetsklass.

Av 10 § fängelseförordningen (2010:2010) framgår att vid bedömning enligt 2 kap. 1 § första stycket fängelselagen ska följande särskilt beaktas:

1. risken för rymning, fritagning, fortsatt brottslighet, missbruk och annan misskötsamhet, och
2. behovet av att undvika en olämplig sammansättning av intagna och att i övrigt kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet i anstalt.

Av allmänt råd till 10 § 2 fängelseförordningen framgår bl.a. följande. En olämplig sammansättning av intagna kan uppkomma t.ex. när det gäller intagna som är dömda i samma mål eller som är medlemmar i eller har annan koppling till samma eller rivaliserande kriminella nätverk, om en intagen riskerar att utsättas för övergrepp av en annan intagen eller om en intagen kan befaras påverka en annan intagen att allvarligt störa ordningen eller säkerheten.

Av 6 kap. 1 § fängelselagen framgår att en intagen, under den tid då han eller hon är skyldig att utföra eller delta i sysselsättning, ska vistas tillsammans med andra intagna (gemensamhet), om inte annat anges i denna lag eller följer av sysselsättningens särskilda beskaffenhet.

Enligt 6 kap. 2 § fängelselagen ska en intagen ges möjlighet att på sin fritid vistas i gemensamhet, om inte annat anges i denna lag.

Av 6 kap. 4 § fängelselagen framgår att en intagen, om det är lämpligt, får medges att på egen begäran hållas avskild från andra intagna.

Av 6 kap. 5 § fängelselagen framgår att intagna tillfälligt får hållas avskilda från varandra, om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

Av 6 kap. 7 § fängelselagen följer att en intagen får hållas avskild från andra intagna om det är nödvändigt

1. med hänsyn till rikets säkerhet,
2. med hänsyn till att det finns en risk för den intagnes eller någon annan säkerhet till liv eller hälsa eller för allvarlig skadegörelse på egendom som tillhör eller har upplåtits till Kriminalvården,
3. med hänsyn till att det finns en risk för att den intagne rymmer eller fritas och det kan antas att han eller hon är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet,

4. för att hindra att den intagne påverkar någon annan intagen att allvarligt störa ordningen i anstalten,
5. för att hindra att den intagne medverkar till att någon annan intagen får tillgång till alkohol, narkotika, något annat berusningsmedel, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, eller
6. för att hindra att den intagne allvarligt ofredar någon annan intagen.

Av 20 § förvaltningslagen (1986:223) följer bl.a. att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende skall innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Kriminalvårdens bedömning

Enligt vilka riktlinjer placeras intagna, som enligt myndighetens bedömning inte ska kunna vistas tillsammans i gemensamhet?

Av 2 kap. 1 § fängelselagen framgår att en intagen inte får placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Av 10 § fängelseförordningen framgår att vid bedömning enligt 2 kap. 1 § första stycket fängelselagen ska särskilt beaktas bl.a. behovet av att undvika en olämplig sammansättning av intagna och att i övrigt kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet i anstalt. Av allmänt råd till 10 § fängelseförordningen framgår att en olämplig sammansättning av intagna kan uppkomma t.ex. när det gäller intagna som är dömda i samma mål eller som är medlemmar i eller har annan koppling till samma eller rivaliserande kriminella nätverk, om en intagen riskerar att utsättas för övergrepp av en annan intagen eller om en intagen kan befaras påverka en annan intagen att allvarligt störa ordningen eller säkerheten.

Det är således, för att minska risken för fortsatt brottslighet eller ordningsstörningar under verkställigheten, av vikt att undvika att placera intagna som är dömda i samma mål på samma anstalt eller avdelning. Det är också en viktig ordnings- och säkerhetsfråga att undvika kriminell gängbildning och konflikter mellan rivaliserande gäng i anstalt. Olämplig sammansättning av intagna föreligger också om en intagen riskerar att utsättas för övergrepp, t.ex. i form av hot eller våld eller olika formera av trakasserier, av en annan intagen eller om det finns risk för att en intagen påverkar en annan intagen att allvarligt störa ordningen eller säkerheten i anstalten. Det kan i vissa fall också finnas behov att differentiera intagna som missbrukar och som inte kan förmås att gå igenom behandling mot sitt missbruk från andra intagna som missbrukar och som befinner sig i en annan motivationsnivå. En olämplig sammansättning av intagna anses härvid normalt uppkomma först när en intagen är så omotiverad att hans eller hennes inställning påverkar de övriga intagnas behandling negativt.

Kriminalvården försöker på olika sätt, bl.a. genom ovan angivna, att undvika att konstellationsproblematik över huvud taget uppstår. I förevarande fall var fråga om en akut situation som Kriminalvården försökte lösa på bästa möjliga sätt och genom att orsaka så lite skada som möjligt. Såsom angivits ovan finns i landet endast tre skyddsavdelningar på anstalt i säkerhetsklass 1. Varje avdelning har sex platser. Antalet platser är således begränsat. Under vistelsen i anstalten Kumlas Riksmottagning rapporterades XX för våld mot medintagen vilket föranledde en placering i avskildhet, från den 21 december 2014, till dess omplacering till anstalten Saltvik, den 16 februari 2015, kunde ske. Utifrån utfallet av aktuell verkställighet samt de brott som XX är dömd för ansågs det föreligga höga risker för misskötsamhet under verkställigheten. XX bedömdes vidare vara i behov av den

höga säkerhet som nuvarande placering på skyddsavdelning innebär. Placering på RO-avdelning ansågs enligt säkerhetsorganisationen inte vara tillräckligt för att ordningen och säkerheten i anstalten skulle kunna upprätthållas. En placering på RO-avdelning bedömdes inte heller lämplig utifrån rådande klientkonstellation och utifrån XX:s höga skyddsbehov. Det aktuella brottets beskaffenhet var försvårande i konstellationshänseende. Den alternativa lösning som Kriminalvården såg i det akuta skedet var att endast XX skulle placeras i avskildhet. Kriminalvården bedömde det dock som mindre skadligt att såväl XX som YY sattes i avskildhet med lättnader i stället för att endast XX skulle vara helt avskild. Kriminalvårdens intention var inte att denna lösning skulle vara långvarig, utan den användes i det akuta skedet i avvaktan på att Kriminalvården skulle kunna finna en lösning.

Vilka åtgärder har vidtagits eller planerar myndigheten att vidta för att avskildhetbesluten ska kunna hävas?

Anstalten har haft en konstant kommunikation med placeringssektionen och avdelningen för säkerhet och har lyft frågan vid varje s.k. Fenix-möte (den 4 februari 2015, den 13 mars 2015 och den 14 april 2015) varvid alternativa nya placeringar, utskrivningar från skyddsavdelning samt eventuella andra lösningar diskuterats. En om- och/eller inplacering föregås alltid av kontroll av klientkonstellation. Vid skyddsplaceringar är detta extra viktigt. Den omstrukturering som behövdes i anstalten Saltvik krävde därför extra noggrannhet och försiktighet. Även mellan mötena har frekventa muntliga kontakter förekommit mellan anstalten och placeringssektionen samt avdelningen för säkerhet. Avskildheten avseende XX upphörde den 13 mars 2015, då förutsättningarna för placeringarna ändrades genom att YY avskildes med anledning av att han framfört hot mot personal. ZZ flyttades den 7 april 2015 till annan anstalt och YY flyttades till annan anstalt den 28 maj 2015. Innan beslut om utskrivning fattades avseende ZZ och YY fanns inga andra lämpliga alternativa platser.

Vilka enheter inom Kriminalvården är involverade i besluten om avskildhetsplacering?

Enligt Kriminalvårdens arbetsordning fattas beslut om in- och utskrivning från säkerhetsavdelning och skyddsplats på säkerhetsenhet av chefsjuristen. Det var således chefsjuristen Elisabeth Lager som fattade beslut om att XX skulle skrivas in på den aktuella avdelningen.

Chefsjuristen beslutar också, efter samråd med säkerhetsavdelningen, om avskildhet enligt 6 kap. 7 § 1 st 3 fängelselagen (annan avskildhet av ordnings- och säkerhetsskäl).

Anstalten beslutar om avskildhet enligt övriga punkter i 6 kap. 7 § fängelselagen. Omprövning av besluten sker på rättsenhetens sektion för allmänna klientärenden. Något samråd med säkerhetsavdelningen krävs inte. De uppgifter som ligger till grund för de aktuella avskildhetsbesluten är emellertid, utöver vad som framgår av riksmottagningens utredning och placeringsbesluten, uteslutande muntligt inhämtade från säkerhetsavdelningen.

ZZ begärde omprövning av det beslut som fattats enligt 6 kap. 4 § fängelselagen. Beslutet omprövades av kriminalvårdsjuristen Linda Andersson som samrådde med dåvarande t.f. chefsjuristen Gunilla Eriksson i ärendet. Beslutet upphävdes efter omprövning och ZZ placerades därefter i stället i avskildhet enligt 6 kap. 7 § första stycket 2 fängelselagen.

XX begärde också omprövning av sitt beslut om avskildhet. Kriminalvårdsjuristen Jenny Burvall omprövade beslutet, som inte ändrades. Vid omprövningen samrådde hon dels med Annikka Holm, ansvarig för skyddsintagna på avdelningen för säkerhet, dels med dåvarande t.f. chefsjuristen

Gunilla Eriksson och dels med verksjuristen Marika Ericson. Samråden med de senare handlade bland annat om utformning av beslut och andra förvaltningsrättsliga överväganden. Samma dag som omprövningsbeslutet fattades placerades emellertid YY i avskildhet efter hot mot personal. XX:s avskildhet hävdes därför av anstalten.

Trots att det varken finns obligatoriskt samråd för grund- eller omprövningsbeslut med någon annan avdelning eller sektion har samråd hållits med hänsyn till ärendenas karaktär, då uppdraget varit att hålla vissa intagna avskilda från varandra.

Hur förhåller sig NN:s situation till innehållet i 6 kap. 1 § fängelselagen?

Av 6 kap. 1 § fängelselagen framgår att en intagen under den tid han eller hon är skyldig att utföra eller delta i sysselsättning ska vistas tillsammans med andra intagna (gemensamhet), om inte annat anges i fängelselagen eller följer av sysselsättningens särskilda beskaffenhet. NN hade haft daglig sysselsättning 8–11 samt 13–16 i form av enklare montering och förpackning. Sysselsättningen har skett i ett rum med glasvägg på avdelningen. Under fikaraster har han kunnat lämna rummet för att fika i gemensamhet. Varken XX eller YY har varit arbetsplacerade (XX var placerad för studier och YY var sjukskriven). På grund av NN:s skyddsbehov har det inte heller varit möjligt att bereda NN sysselsättning med andra intagna från de andra avdelningarna. Med anledning av detta var det inte möjligt att erbjuda N.N. sysselsättning i gemensamhet under tiden för sektioneringen.

Vad är myndighetens syn på de i besluten angivna skälen och hur förhåller sig dessa till de åberopade lagrummen? Vad är myndighetens syn på beslutens utformning?

De aktuella avskildhetsbesluten har fattats av säkerhetsskäl. Kriminalvården har ansett att rekvisiten i 6 kap. 7 § 1 st 2 och 4 fängelselagen varit uppfyllda. De intagna som omfattats av avskildhetsplaceringarna har mycket gedigna dokumenterade säkerhetsfaktorer där hot och våld mot medintagna och personal är sådana faktorer som har beaktats.

Av 20 § förvaltningslagen framgår att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Man kan visserligen inte begära att förvaltningsmyndigheternas beslut ska efterlikna domstolarnas domar, men beslutet måste göra det begripligt för parten vilka faktiska förhållanden som är avgörande, vilka rättsregler som är tillämpliga och hur myndigheten resonerat på de punkter där meningarna kan gå isär.[110] Att som motivering endast återge tillämplig lagtext är självfallet inte tillräckligt.[111] JO har vidare uttalat att principen är att det av beslutet ska gå att utläsa vad som i det enskilda fallet varit avgörande för utgången, men att det, om skälen utförs av sekretesskyddade uppgifter, naturligtvis är svårare att ge en motivering utan att röja dessa uppgifter.[112]

Anstaltens motivering, som i princip endast består av en omformulering av tillämplig lagtext, är således inte tillräckligt. Av anstaltens beslutsmotivering borde, trots att vissa uppgifter i ärendet omfattats av sekretess, ha kunnat gå att utläsa tydligare vilka faktiska förhållanden som varit avgörande för besluten om avskiljning.

[110] Hellner och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentar, tredje upplagan, s. 237.
[111] Jfr JO 1981/82 s. 276 samt JO 1990/91 s. 101.
[112] JO 1990/91 s. 101.

Bedömning

Kriminalvården har redogjort för innehållet i de bestämmelser som reglerar intagnas vistelse i gemensamhet och i avskildhet, och som är av intresse här. Bestämmelserna kan sammanfattas på så sätt att en intagen enligt huvudregeln ska vistas tillsammans med andra intagna (gemensamhet) under den tid han eller hon är skyldig att utföra eller delta i sysselsättning. Intagna ska även ges möjlighet till gemensamhet på sin fritid, men i samband med dygnsvilan får de hållas avskilda från varandra.[113]

Regleringen har sin bakgrund i att ett frihetsberövande i sig innebär att en intagen i stor utsträckning isoleras från en naturlig gemenskap med andra människor. Dessa negativa följder bör enligt motiven till fängelselagen inte förstärkas genom att de intagna hålls isolerade från varandra.[114] Av den anledningen har det angetts i fängelselagen att undantag från kravet på gemensamhet under sysselsättningstid endast får göras när det är särskilt reglerat eller följer av sysselsättningens särskilda art.[115]

Intagnas möjlighet till vistelse i gemensamhet är en grundläggande rättighet. Jag har förståelse för att det kan uppstå situationer i vilka det är nödvändigt att placera en intagen i avskildhet. Reglernas utformning, och vad som angetts i motiven, gör emellertid att en avskildhetsplacering bara bör ske i undantagsfall. Om en intagen har blivit placerad i avskildhet ligger det ett stort ansvar på Kriminalvården att vidta åtgärder för att den intagnes period i avskildhet ska bli så kort som möjligt. Att det är fråga om en ingripande åtgärd innebär även att det är viktigt att Kriminalvården i avskildhetsbesluten gör det begripligt för den intagne varför han eller hon har placerats i avskildhet. Skälen för det är bl.a. att en intagen ska ges möjlighet att ta till vara sin rätt och begära omprövning av beslutet. Ett välformulerat beslut ger också en bild av vilka åtgärder som den intagne eller Kriminalvården bör vidta för att avskildhetsplaceringen ska kunna hävas.

Eftersom en avskildhetsplacering innebär ett frihetsberövande i frihetsberövandet måste det enligt min mening ställas höga krav på hur Kriminalvården tillämpar dessa bestämmelser. När jag efter mina medarbetares besök i anstalten Saltvik tog del av avskildhetsbesluten om XX, YY och ZZ kunde jag konstatera att det inte var möjligt att utifrån besluten förstå varför de intagna hade placerats i avskildhet. Anstalten hade inte närmare redogjort för vilka förhållanden i det enskilda fallet som ledde fram till bedömningen att en avskildhetsplacering var nödvändig.

I samtal med XX och YY framkom det dessutom uppgifter om att anstaltspersonalen muntligen skulle ha förklarat för dem varför de hade placerats i avskildhet. Uppgifterna gjorde gällande att Kriminalvården var av uppfattningen att två av de intagna (XX och YY) inte fick vistas tillsammans. XX:s högst berättigade fråga varför Kriminalvården under sådana förhållanden valde att placera honom på samma avdelning som YY gjorde att jag fann skäl att utreda om myndigheten hanterat situationen på ett korrekt och ändamålsenligt sätt.

[113] Se 6 kap. 1–3 §§ fängelselagen.
[114] Se prop. 2009/10:135 s. 136.
[115] Se 6 kap. 1 § fängelselagen.

De bestämmelser som ger Kriminalvården möjlighet att placera en intagen i avskildhet under sysselsättningstid återfinns i 6 kap. 4–9 §§ fängelselagen. Kriminalvården, anstalten Saltvik, har som skäl för avskildhetsplaceringen av de tre intagna åberopat två av punkterna i 7 §.[116] De åberopade punkterna ger Kriminalvården möjlighet att placera en intagen i avskildhet bl.a. om det är nödvändigt med hänsyn till att det finns en risk för den intagnes eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa, eller för att hindra att den intagne påverkar någon annan intagen att allvarligt störa ordningen i anstalten.[117]

I motiven till de båda punkterna har det angetts bl.a. att punkten 2 ger möjlighet att placera en intagen som är utsatt för hot från en annan intagen i avskildhet. Åtgärder bör emellertid i första hand vidtas mot den som utövar hotet, t.ex. genom att han eller hon förflyttas eller hålls avskild. Bestämmelsen ger också möjlighet att hålla en intagen avskild vid risk för självskada eller självmord. Vidare framgår att punkten 4 kan användas för att avskildhetsplacera en intagen som påverkar andra intagna att inte delta i den verksamhet som bedrivs i anstalten, t.ex. genom att uppmana till kollektiv arbetsvägran. En intagen bör inte avskiljas med hänvisning till den grunden om det rör sig om en mindre allvarlig förseelse.[118] De båda punkterna har det gemensamt att de möjliggör avskildhetsplacering med utgångspunkt i den intagnes agerande.

Som jag nämnt tidigare är det inte möjligt att med utgångspunkt i anstaltens beslut få klarhet i vad det var i de intagnas agerande som ledde fram till bedömningen att en avskildhetsplacering var nödvändig. Kriminalvården har i sitt remissvar angett att anstalten ansåg att de åberopade bestämmelserna var uppfyllda med hänsyn till de intagnas ”mycket gedigna dokumenterade säkerhetsfaktorer där hot eller våld mot medintagna och personal är sådana faktorer som har beaktats”. Även denna skrivning är enligt min mening alltför allmänt hållen för att det ska bli begripligt varför de intagna placerades i avskildhet.

Kriminalvårdens redovisning av de omständigheter som ledde fram till avskildhetsplaceringen av XX och YY visar emellertid, enligt min mening, att skälen till åtgärden egentligen inte står att finna i de intagnas agerande. Avskildhetsbeslutet för XX hävdes i samband med att YY den 13 mars 2015 flyttades från bostadsavdelningen till avskildhetsavdelningen. Av det förhållandet drar jag slutsatsen att avskildhetsplaceringen av XX enbart skedde på den grunden att han inte skulle få träffa YY. Skälen till att Kriminalvården gjorde bedömningen att det var nödvändigt att hålla dem åtskilda är okända för mig. Emellertid framgår det att dessa skäl var kända av myndigheten innan XX flyttades till anstalten Saltvik. Enligt Kriminalvården rådde det brist på lämpliga anstaltsplatser, och för att råda bot på en ”akut situation” placerades XX i anstalten Saltvik, trots att det resulterade i att både XX och YY avskildhetsplacerades.

[116] Se punkterna 2 och 4.

[117] Enligt punkten 2 finns det även möjlighet att besluta om avskildhet om det är nödvändigt med hänsyn till att det finns en risk för allvarlig skadegörelse på egendom som tillhör eller upplåtits till Kriminalvården. Denna omständighet har emellertid inte berörts i anstaltens beslut.

[118] Se prop. 2009/10:135 s. 140.

Jag har förståelse för att det i vissa situationer inom Kriminalvården kan uppstå akuta problem med platsbrist. Så kan exempelvis vara fallet om en anstalt är tvungen att separera intagna som gjort sig skyldiga till hot eller våld. Under sådana förhållanden kan det finnas grund för att hålla de intagna i avskildhet i avvaktan på att Kriminalvården hittar nya lämpliga anstaltsplatser. När det gäller XX var det inte fråga om en hastigt uppkommen situation, utan han hade vistats en längre tid vid Riksmottagningen i anstalten Kumla. Det kan därmed inte ha kommit som någon överraskning för Kriminalvården att han förr eller senare skulle vara i behov av en anstaltsplats. Under senare år har antalet intagna i svenska anstalter minskat, och förutsättningarna borde därmed ha förbättrats för att skapa en flexibel organisation där även svårplacerade intagna ges möjlighet att vistas i gemensamhet.

Jag har i ett tidigare ärende riktat allvarlig kritik mot Kriminalvården, anstalten Hinseberg, för att en intagen varit placerad i avskildhet under lång tid.[119] Anledningen till att den intagna var placerad i avskildhet var att anstalten saknade möjlighet att differentiera de intagna. Mot den bakgrunden uttalade jag att resursbrist eller avsaknaden av möjlighet till inre differentiering inte är acceptabla skäl för att hålla en intagen avskild. Om en sådan ordning accepteras skulle det nämligen kunna resultera i att intagna under lång tid blir sittande i avskildhet i avvaktan på att Kriminalvården får fram de resurser som krävs för att den intagne ska kunna återgå till vistelse i gemensamhet.

När det gäller XX och YY låg alltså det egentliga skälet för avskildhetsplaceringen (platsbrist) utanför deras kontroll. Med andra ord fanns inga åtgärder som de kunde vidta för att påverka sin situation. I stället låg ansvaret för den uppkomna situationen på Kriminalvården, eftersom myndigheten valde att placera dem på samma avdelning trots att det var känt sedan tidigare att de inte fick vistas tillsammans. Att Kriminalvården har svårt att planera sin verksamhet får enligt min mening inte på ett sådant sätt läggas till grund för ett beslut om avskildhetsplacering.

Även i fråga om ZZ var det platsbrist som gjorde att han, när han valde att avbryta sin frivilliga avskildhetsplacering, var hänvisad till placering på en avdelning där det fanns en målskamrat som han inte fick träffa. En placering där skulle därmed innebära att även målskamraten placerades i avskildhet. Jag har förståelse för att han upplevde det som att han genom att acceptera en placering på avdelningen på ett påtagligt sätt skulle försämra situationen för en medintagen. Att lägga ett sådant ansvar på en intagen är i mina ögon oacceptabelt.

Genom den sektionering som Kriminalvården genomfört på en av avdelningarna har myndigheten försökt minska de negativa konsekvenserna av avskildhetsplaceringarna. Det är i och för sig lovvärt. Emellertid ändrar inte den omständigheten på förhållandet att XX och YY placerades i avskildhet utan att det fanns förutsättningar för det. Utredningen visar även att det funnits brister i hanteringen av ZZ och i utformningen av anstaltens avskildhetsbeslut. Det har varit fråga om en begränsning av en grundläggande rättighet för de intagna, och Kriminalvården förtjänar allvarlig kritik för dessa brister.

[119] Se mitt beslut den 24 september 2014 i dnr 1227-2014.

Avslutningsvis noterar jag att Kriminalvården har framhållit att avskildhetsplaceringarna inte var avsedda som en långsiktig lösning på platsbristen. Myndigheten har emellertid inte redovisat om det fanns några konkreta planer för hur man skulle kunna komma till rätta med problemet. Av remissvaret framgår att det vid den aktuella tidpunkten fanns fyra intagna som inte fick träffa varandra, och att dessa enligt Kriminalvården skulle vara placerade på någon av myndighetens tre skyddsavdelningar i säkerhetsklass 1.

Jag kan inte tolka situationen på annat sätt än att avskildhetsplaceringarna riskerade att pågå under relativt lång tid. Det enda skälet till att så inte blev fallet var att YY hotade personalen och blev placerad på avskildhetsavdelningen. Därmed kunde XX:s avskildhetsplacering hävas efter en knapp månad. Enligt min mening måste Kriminalvården organisera verksamheten så att även intagna som är i behov av placering på skyddsavdelning i den högsta säkerhetsklassen kan vistas i gemensamhet.

Med detta konstaterande avslutar jag ärendet.

Brister i utformningen av Kriminalvårdens beslut om omprövning av placeringen av intagna på säkerhetsavdelning

(Dnr 3021-2015)

Beslutet i korthet: I JO 2014/15 s. 243 (dnr 2311-2013) utredde JO Kriminalvårdens handläggning av ärenden om placering av intagna på säkerhetsavdelning. I sitt remissvar uppgav Kriminalvården bl.a. att myndigheten hade inlett en översyn av hanteringen av dessa ärenden. I sitt beslut uttalade chefsJO att hon hade för avsikt att göra en uppföljning av frågan efter ett år. Kriminalvården har i ett yttrande till JO redovisat en processbeskrivning för hanteringen av säkerhetsplaceringar. ChefsJO uttalar att det har funnits ett behov av att se över denna process för att skapa ett mer rättssäkert, förutsebart och begripligt system. Enligt chefsJO framstår Kriminalvårdens processbeskrivning på ett övergripande plan som ändamålsenlig. Rätt tillämpad kommer den att stärka de intagnas rättssäkerhet men även bidra till en ökad förutsebarhet.

I granskningen uppmärksammades att Kriminalvården i ett initialbeslut om placering på säkerhetsavdelning åberopat en omständighet som inte kan läggas till grund för en sådan placering. Beslutet fattades innan Kriminalvården yttrade sig i JO 2014/15 s. 243, och det har därmed inte kunnat påverkas av Kriminalvårdens efterföljande arbete med säkerhetsplaceringar. ChefsJO framhåller emellertid att Kriminalvården i ett antal omprövningsbeslut – som fattats efter JO 2014/15 s. 243 – inte funnit något skäl att ändra initialbeslutet. I samtliga beslut har Kriminalvården konstaterat att myndigheten inte finner anledning att göra annan bedömning än vad som gjordes i initialbeslutet. ChefsJO framhåller att Kriminalvården genom denna skrivning har bekräftat även den felaktiga omständigheten i initialbeslutet och därmed lagt den till grund för en fortsatt placering. Kriminalvården borde

under dessa förhållanden i stället ha rättat till bristerna i ett omprövningsbeslut och får kritik för att inte ha gjort det.

Slutligen kritiserar chefsJO Kriminalvården för att de månatliga omprövningsbesluten fortfarande är intetsägande.

I ett beslut den 29 februari 2016 anförde *chefsJO Fura* följande:

1 Bakgrund

Under våren 2013 beslutade jag att i ett särskilt initiativärende utreda Kriminalvårdens handläggning av ärenden om placering enligt 2 kap. 4 § fängelselagen (2010:610).[120] Bestämmelsen ger Kriminalvården möjlighet att placera intagna på en avdelning med en särskilt hög grad av övervakning och kontroll (säkerhetsavdelning) om det finns en varaktig risk för att den intagne rymmer eller fritas och det kan antas att han eller hon är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet, eller att det finns särskild anledning att anta att det behövs för att hindra den intagne från allvarlig brottslig verksamhet under vistelsen i anstalt. Ett beslut om placering på säkerhetsavdelning ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst en gång i månaden.

Skälet till granskningen var att det hade kommit till min kännedom att det rådde ett utbrett missnöje bland de intagna på landets säkerhetsavdelningar. Missnöjet avsåg bl.a. hur Kriminalvården motiverar besluten att placera intagna på säkerhetsavdelning och handläggningen av omprövningsärendena. Efter det inledande utredningsarbetet förelades Kriminalvården att yttra sig i ärendet.

Kriminalvården uppgav bl.a. att myndigheten hade inlett en översyn av hanteringen av ärenden om placering på säkerhetsavdelning. Enligt myndigheten var utgångspunkten att det vid minst två tillfällen per år ska utföras en fördjupad riskanalys för varje intagen för att på så sätt förtydliga grunderna för placeringen. Kriminalvården uppgav vidare att det skulle komma att tas fram tidslinjer för varje intagen på säkerhetsavdelning. Detta för att göra det tydligare för den intagne hur länge han eller hon kan räkna med att få vara placerad på en sådan avdelning och när en eventuell flytt kan komma att ske till en normalavdelning i säkerhetsklass 1. Avsikten med detta var att skapa en mer flexibel tillämpning av placeringar där en intagen kan komma att vistas kortare tid av sin verkställighet på säkerhetsavdelning, under förutsättning att den aktiva riskbedömningen möjliggör en utskrivning. Flexibiliteten förutsätter dock enligt Kriminalvården även det omvända, där en likaså aktiv riskbedömning kan medföra ett beslut om att en intagen återigen ska placeras på säkerhetsavdelning.

I ett beslut den 22 maj 2014[121] uttalade jag att jag hade för avsikt att efter cirka ett år göra en uppföljning i frågan, detta eftersom Kriminalvården hade initierat en översyn av hanteringen av ärenden om placering på säkerhetsavdelning.

[120] Se JO:s dnr 2311-2013.
[121] Se JO 2014/15 s. 243, dnr 2311-2013.

2 Beslut om uppföljning

Under våren 2015 kom det in nya klagomål till JO om brister i Kriminalvårdens handläggning av ärenden om placering på säkerhetsavdelning. I anmälningarna hävdades bl.a. att omprövningsbesluten fortsatt var bristfälligt motiverade och att Kriminalvården inte hade infört de nya rutiner som myndigheten hade redogjort för i det tidigare ärendet. Av den anledningen beslutade jag att påbörja en uppföljning av det tidigare ärendet.

3 Inledande utredningsåtgärder

Inledningsvis inhämtades initialbesluten om placering på säkerhetsavdelning beträffande två intagna, X.X. och Y.Y., jämte ett antal omprövningsbeslut. Efter att besluten hade granskats upprättades en promemoria av vilken bl.a. följande framgick.

3.1 Klagomål från intagna

I sina anmälningar framförde X.X. och Y.Y. ett antal klagomål över utformningen av initialbesluten, omprövningsbesluten och de s.k. tidslinjerna.

3.1.1 Initialbesluten

I denna del uppgav X.X. att Kriminalvården i initialbeslutet inte på ett tydligt sätt hade redovisat varifrån de uppgifter som ligger till grund för placeringen kommer. Inte heller hade myndigheten redovisat vilken betydelse uppgifterna hade för bedömningen i frågan. När X.X. efterfrågade skälen för placeringen hänvisade Kriminalvården enbart till att det råder sekretess för dessa uppgifter. Det innebär att den intagne inte kan försvara sig mot skälen för placeringen.

3.1.2 Omprövningsbesluten

I denna del uppgav X.X. bl.a. att anstalten Saltvik har som rutin att varje månad skicka ett yttrande till huvudkontoret med information om de positiva och negativa förändringar som skett sedan den senaste omprövningen. Enligt X.X. väljer emellertid huvudkontoret att i omprövningsbesluten enbart notera de negativa förändringarna. Vidare uppgav X.X. att han aldrig hade getts möjlighet att yttra sig till huvudkontoret i samband med anstaltens yttrande.

X.X. uppgav vidare att uppgiften från Kriminalvården om att säkerhetsenheten genomför två till fyra möten med intagna per år är felaktig. På samma sätt förhåller det sig enligt honom med uppgiften om att de intagna ges möjlighet att per telefon ha en dialog med beslutsfattaren om sin placering. Enligt X.X. har han vid ett antal tillfällen begärt att få tala med Kriminalvårdens säkerhetschef, men fått till svar att denne inte vill prata med honom.

3.1.3 Tidslinjer

X.X. uppgav att Kriminalvårdens säkerhetschef under 2014 lovade att en tidslinje skulle upprättas för varje intagen efter sommaren. Av denna skulle det bl.a. framgå vilka åtgärder den intagne kan vidta för att påverka sin situation den eventuella tiden för utslussning m.m. Ett år senare finns det enligt X.X.

fortfarande inte några tidslinjer eller något datum för när sådana kan finnas tillgängliga.

Y.Y. uppgav att han hade fått besked om att Kriminalvården beslutat sig för att ”skippa” tidslinjerna. Han uppgav dessutom att han i samtal med kriminalvårdsinspektören i anstalten Hall hade fått besked om att ingen intagen skrivs ut från säkerhetsenheterna med så lång avtjänandetid som han har kvar (över två år). Det verkar som om det för placeringen inte spelar någon roll vilka positiva förändringar som den intagne vidtar.

3.2 De granskade besluten

I initialbeslutet om placering av X.X. på säkerhetsavdelning, som fattades innan JO:s beslut JO 2014/15 s. 243, har Kriminalvården, huvudkontoret, lämnat en utförlig redogörelse för den dom som X.X. för närvarande avtjänar. Vidare finns en sammanfattning av bedömningen från riksmottagningens utredning. Av beslutet framgår inte om X.X. har getts möjlighet att yttra sig i ärendet och vad han i så fall lämnat för synpunkter. Under rubriken Huvudkontoret gör följande bedömning framgår följande:

> [X.X.] är dömd för allvarlig våldsbrottslighet vilken han har beställt och varit delaktig i planeringen av samt brott vilket han begått under tid i häkte i aktuellt mål. Det bedöms med hänvisning till vad som framkommit i ärendet föreligga varaktig hög risk för allvarlig misskötsamhet, återfall i brott och rymning samt fritagning. Det finns särskild anledning att anta att en placering på säkerhetsavdelning behövs för att hindra [X.X] från allvarlig brottslig verksamhet och rymning samt fritagning under verkställighet i anstalt. Kriminalvården, huvudkontoret, finner därmed att [X.X.] ska vara placerad på säkerhetsavdelning i anstalten Kumla i enlighet med 2 kap 4 § Fängelselagen för att ordningen och säkerheten ska kunna upprätthållas. Vad [X.X.] anfört i övrigt föranleder ingen annan bedömning.

JO har granskat 14 omprövningsbeslut (perioderna mars till november 2014 och januari till april 2015). I omprövningsbeslutet i mars 2014 angavs bl.a. att X.X. hade placerats på säkerhetsavdelning för att ordningen och säkerheten under verkställigheten skulle kunna upprätthållas. Vidare redovisades att X.X. hade rapporterats för misskötsamhet och varit placerad i avskildhet. Under rubriken Huvudkontoret gör följande bedömning framgår följande:

> Kriminalvården, huvudkontoret, finner inte anledning att göra annan bedömning än vad som gjordes den 18 februari 2014 i fråga om placering av X.X. på säkerhetsavdelning. X.X. ska således alltjämt vara placerad på säkerhetsavdelning jämlikt 2 kap 4 § fängelselagen.

De 13 efterföljande besluten har i stort sett samma utformning och den enda tillkommande informationen är om X.X. under den gångna månaden har rapporterats för misskötsamhet eller varit placerad i avskildhet.

I fråga om Y.Y. har initialbeslutet (från 2010) och 16 omprövningsbeslut (perioden januari 2014 till april 2015) granskats. Beslutet från januari 2014 har följande utformning:

> **BESLUT**
>
> [Y.Y.] ska alltjämt vara placerad på säkerhetsavdelning.

BAKGRUND

Kriminalvårdens huvudkontor beslutade [2010] att Y.Y. ska vara placerad på säkerhetsavdelning. Med hänvisning till aktuell och tidigare kriminalitet samt då [Y.Y.] återfallit i grov kriminalitet och tidigare även har dömts för brott som har begåtts under anstaltsvistelse bedöms risken för allvarlig misskötsamhet eller kriminalitet under verkställigheten vara hög. Risken för hot och våld under verkställigheten bedöms vara hög med hänvisning till tidigare misskötsamhet i anstalten och då [Y.Y.] har en ledande position i en kriminell organisation. Risken för rymning och fritagning från anstalt bedöms även vara hög med hänvisning till [Y.Y:s] stora kriminella kontaktnät med ledande position i en kriminell organisation. Enligt handlingarna i ärendet har inget nytt framkommit som föranleder annan bedömning.

Huvudkontoret gör följande bedömning

Kriminalvården, huvudkontoret, finner inte anledning att göra annan bedömning än vad som gjordes [2010] i fråga om placering av [Y.Y.] på säkerhetsavdelning. [Y.Y.] ska således alltjämt vara placerad på säkerhetsavdelning jämlikt 2 kap. 4 § fängelselagen.

Nio efterföljande beslut (februari–december 2014) har exakt samma utformning som beslutet från januari 2014. I besluten från perioden januari–mars 2015 anges att Y.Y. rapporterats för misskötsamhet. I beslutet från april 2015 anges att Y.Y. i samtal ”uppvisar tydligt kriminella attityder och värderingar”, och att han studerar vid anstaltens lärcentrum. De egentliga skälen under rubriken Huvudkontoret gör följande bedömning har exakt samma utformning i samtliga granskade omprövningsbeslut.

3.3 Den fortsatta handläggningen

Kriminalvården förelades att yttra sig över vad som redovisats ovan. I remissvaret skulle myndigheten dessutom

- lämna en redogörelse för handläggningen av ärenden om placering av intagna på säkerhetsavdelning och vilka eventuella förändringar som har vidtagits efter JO 2014/15 s. 243
- ge myndighetens syn på utformningen av initialbeslutet om placering av X.X. på säkerhetsavdelning
- ge myndighetens syn på utformningen av de granskade omprövningsbesluten.

4 Kriminalvårdens remissvar

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom generaldirektören Nils Öberg, bl.a. följande:

Kriminalvårdens bedömning

Uppgifter har hämtats in från placeringssektionen, Kriminalvårdens säkerhetsdirektör och kriminalvårdsinspektören på anstalten Halls säkerhetsavdelning. Sammanfattningsvis har följande kommit fram.

Ny organisation

Den 12 januari 2015 började en ny organisationsstruktur gälla för Kriminalvården, varvid en ny arbetsordning trädde i kraft. Enligt Kriminalvår-

dens nya arbetsordning beslutar chefsjuristen om in- och utplacering på säkerhets- och skyddsavdelningar och ett eventuellt omprövningsbeslut fattas av anstalts- och häktesdirektören. De månatliga omprövningsbesluten av placering på säkerhetsavdelning, beslut gällande förflyttning mellan säkerhetsavdelningarna samt beslut när intagen på säkerhetsavdelning själv ansöker om omplacering fattas av chefen för placeringssektionen och omprövas av chefsjuristen. Beslut om placering i avskildhet enligt 6 kap. 7 § 1 st 3 p FäL fattas av chefsjuristen och omprövas av anstalts- och häktesdirektören.

Processen avseende handläggning av ärenden gällande placering på säkerhetsavdelning

Kriminalvården redogjorde i sitt yttrande i JO 2014/15 s. 243 för att en processbeskrivning för placering på säkerhetsavdelning höll på att utarbetas på huvudkontoret. Detta arbete har mynnat ut i att Kriminalvården nu arbetar utifrån en process som syftar till att säkerställa förutsägbarhet och rättssäkerhet avseende såväl placering på säkerhetsavdelning som omprövningar av sådana placeringsbeslut. Processen beskrivs nedan, och den beslutade processbeskrivningen bifogas, se bilaga [*utelämnad här, JO:s anm.*].

Processen avseende placering på säkerhetsavdelning inleds genom att ett behov av att eventuellt placera en klient på säkerhetsavdelning identifieras av det aktuella verksamhetsstället (ofta ett häkte och ibland redan innan åtal är väckt) eller av avdelningen för säkerhet genom information från andra parter, t.ex. polis och åklagare.

Placeringssektionen uppmärksammas på behovet av eventuell placering på säkerhetsavdelning, och samråder kontinuerligt med enheten för verksamhetsskydd i ärendet. Placeringssektionen följer hur behovet utvecklas och tar fortlöpande, t.ex. när en eventuell dom blir verkställbar, ställning till om säkerhetsplaceringsprocessen ska fortsätta eller om klienten inte längre är aktuell för en eventuell placering på säkerhetsavdelning.

Om säkerhetsplaceringsprocessen ska fortsätta beställer placeringssektionen en säkerhetsmässig bedömning från enheten för verksamhetsskydd. Om det bedöms aktuellt tar placeringssektionen fram ett förslag till beslut om placering i avskildhet. Samråd sker även i denna fråga med enheten för verksamhetsskydd. Förslaget föredras för chefsjuristen som avgör om skäl för placering i avskildhet enligt 6 kap. 7 § 3 p FäL föreligger.

Placeringssektionen fortsätter utredningen om placering på säkerhetsavdelning. Underlaget till denna utredning är antingen riksmottagningens utredning eller underlag från verksamhetsstället samt den säkerhetsmässiga bedömningen från enheten för verksamhetsskydd, vilken inkluderar ett ställningstagande avseende placering. Uppgifter som tillkommit kommuniceras klienten, detta görs av verksamhetsstället på uppdrag av placeringssektionen. Placeringssektionen för också i förekommande fall en dialog med sektionen för centrala klientärenden.

Placeringssektionen tar, efter samråd med enheten för verksamhetsskydd, fram ett förslag till beslut om placering på säkerhetsavdelning. Förslaget föredras för chefsjuristen som avgör om skäl för placering på säkerhetsavdelning föreligger.

Inför den månatliga omprövningen av placeringen på säkerhetsavdelning upprättar verksamhetsstället ett yttrande som klienten ges möjlighet att lämna synpunkter på. Den intagne ges även möjlighet att, om han vill, skicka med ett eget yttrande till placeringssektionen. En fördjupad riskbedömning, mer om den nedan, görs 12 månader efter den första riskbedömningen (t.ex. riksmottagningens utredning), och därefter kontinuerligt var sjätte månad. Det är kriminalvårdsinspektören vid respektive säkerhetsavdelning som ansvarar för att en fördjupad riskbedömning upprättas och fastställs. Anstaltschefen och den intagne som berörs ska få del av den fast-

ställda fördjupade riskbedömningen. I den fördjupade riskbedömningen ingår även en ny säkerhetsmässig bedömning som utförs av enheten för verksamhetsskydd. Förnyat samråd med enheten för verksamhetsskydd sker vid behov och chefen för placeringssektionen fattar sedan beslut om fortsatt placering på säkerhetsavdelning. Den intagne kan begära omprövning av det månatliga omprövningsbeslutet samt efter omprövningen överklaga beslutet till förvaltningsrätten.

Inför utskrivning från säkerhetsavdelning tar placeringssektionen, efter samråd med enheten för verksamhetsskydd, fram ett förslag till beslut. Ett beslut om utskrivning fattas av chefsjuristen. Efter utskrivning från säkerhetsavdelning fattar placeringssektionen ett nytt beslut om placering i anstalt.

Arbetet med s.k. tidslinjer och den fördjupade riskbedömningen

I Kriminalvårdens yttrande i JO 2014/15 s. 243 nämndes bl.a. att Kriminalvården avsåg att ta fram tidslinjer för intagna på säkerhetsavdelning. Kriminalvården har dock valt att inte i nuläget gå vidare med detta arbete eftersom sådana tidslinjer inte bedömts vara ändamålsenliga, vilket kunde ha kommunicerats tydligare med de intagna på säkerhetsavdelningarna.

I samma yttrande framgick att ett förslag på rutin för kontinuerliga riskbedömningar remitterades i myndigheten. Detta har, som nämnts ovan, resulterat i att Kriminalvården har infört en ordning med regelbundna fördjupade riskbedömningar avseende intagna på säkerhetsavdelning. Intagna på säkerhetsavdelning har inte sällan långa strafftider, och Kriminalvårdens uppfattning är att tid är en faktor som i sig kan medföra förändrade förhållanden. Det är därför viktigt att följa upp den riskbedömning som initialt ledde till placeringen. Den fördjupade riskbedömningen ska bidra till det blir tydligare för de intagna vilka riskfaktorer som inverkar på deras placering på säkerhetsavdelning. Den ska även vara ett hjälpmedel för personalen på säkerhetsavdelningen genom att uppmärksamma vilka risker och behov som bör prioriteras under verkställigheten. Den fördjupade riskbedömningen blir också en del av underlaget som ligger till grund för det yttrande som upprättas av anstalten inför omprövningsbeslutet varje månad, för att säkerställa att det fattas utifrån aktuella omständigheter.

Utformningen av, och omständigheterna kring, initialbeslutet om placering av X.X. på säkerhetsavdelning

Det beslut som avses är fattat innan Kriminalvården yttrade sig i JO 2014/15 s. 243 och har inte kunnat påverkas av Kriminalvårdens efterföljande arbete med säkerhetsplaceringsprocessen. Det kan konstateras att vissa av de synpunkter som framfördes i det tidigare ärendet gör sig gällande också avseende detta beslut, bl.a. hur det förhåller sig till motiveringsplikten i 20 § FL samt vissa formuleringars förenlighet med rekvisiten i 2 kap. 4 § FäL.

Inskrivningsbeslut på säkerhetsavdelning grundar sig på olika kända faktorer, däribland utfall av eventuell tidigare och aktuell häktestid samt verkställighet, brottets art och beskaffenhet samt uppgifter från riksmottagningens utredning. De uppgifter som ligger till grund för beslutet att placera X.X. på säkerhetsavdelning är kända av, eller kommunicerade med, klienten. Av KVR framgår att X.X. har underrättats riksmottagningens utredning och informerats om möjligheten att lämna skriftliga synpunkter på denna, något han avstod från. X.X. erbjöds vidare möjlighet att vid ett möte med utredare och psykolog muntligen ge eventuella synpunkter, något han dock inte önskade medverka i. X.X. har också tagit del av det upprättade placeringsunderlaget. X.X. har alltså informerats om möjligheten samt getts tillfälle att lämna eventuella synpunkter men avstått från detta.

Utformningen av de nu aktuella granskade omprövningsbesluten

JO har särskilt nämnt att det i omprövningsbeslutet i mars 2014 avseende X.X. bl.a. angavs att X.X. hade placerats på säkerhetsavdelning för att ordningen och säkerheten under verkställigheten ska kunna upprätthållas. Kriminalvården kan konstatera att formuleringen också finns i initialbeslutet avseende X.X. och i omprövningsbeslutet i april 2014 samt att detta inte är ett rekvisit för placering på säkerhetsavdelning. Det kan emellertid nämnas att dessa tre beslut samtliga meddelades under handläggningen av JO 2014/15 s. 243 och att beslutens utformning inte har kunnat påverkas av Kriminalvårdens efterföljande arbete med säkerhetsplaceringsprocessen. De 14 granskade omprövningsbesluten avseende X.X. innehåller också i övrigt viss sammanblandning av rekvisiten för placering på säkerhetsavdelning och skäl som inte är relevanta för en sådan placering. Av samtliga beslut JO har granskat avseende X.X. framgår dock att åtminstone ett av de två alternativa rekvisiten för placering på säkerhetsavdelning har bedömts vara uppfyllt. Förutsättningar för fortsatt placering på säkerhetsavdelning har alltså i sig förelegat.

Gällande de 16 granskade omprövningsbesluten avseende Y.Y. kan följande sägas. I besluten redogörs för de omständigheter som ligger till grund för bedömningen avseende olika risker. Detta knyts dock inte på ett tydligt sätt till de i 2 kap. 4 § FäL angivna rekvisiten, vilket utgör en brist. Även i dessa fall tycks dock förutsättningar för placering på säkerhetsavdelning i sig förelegat på så sätt att något av de två alternativa rekvisiten för placering på säkerhetsavdelning bedömts vara uppfyllt.

Sammanfattningsvis kan Kriminalvården således konstatera att motiveringarna till de nu granskade omprövningsbesluten innehåller brister. Det är naturligtvis inte tillfredsställande att Kriminalvården ännu inte kommit till rätta med vissa av problemen kopplade till den månatliga omprövningen av placering på säkerhetsavdelning.

Kriminalvården vidhåller sin uppfattning om att det är svårt att åstadkomma eller se några större förändringar på kort tid, dvs. månatligen, när ett av rekvisiten för placering på säkerhetsavdelning är att risken i 2 kap. 4 § 1 p FäL ska vara varaktig. Svårigheterna kopplade till månatliga omprövningar gör sig även gällande avseende 2 kap. 4 § 2 p FäL, då det säger sig självt att en placering på säkerhetsavdelning aldrig kan bli aktuell för att förhindra någon enskild händelse eller liknande som t.ex. skulle kunna undvikas med en tillfällig placering i avskildhet. Kriminalvården överväger därför att hos regeringen göra en framställan om att kravet på månatlig omprövning slopas.

Med detta sagt är Kriminalvårdens ambition ändå att omprövningsbesluten i större utsträckning ska ta fasta på vad som skett under verkställigheten sedan inskrivningen alternativt sedan senaste omprövningen, positivt som negativt. I denna del bör den fördjupade riskbedömningen kunna bidra till att säkerställa att beslutet fattas utifrån aktuella omständigheter. Härutöver har en mindre arbetsgrupp, med stöd från sektionen för verksjuridik, tillsatts och diskussioner avseende omprövningsbeslutens utformning förs inom myndigheten för att höja kvaliteten. Det kan också nämnas att de senaste månadernas omprövningsbeslut har en, till viss del, annorlunda form, även om arbetet med att utveckla beslutens utformning ännu inte är färdigt.

Övrigt

X.X. har anfört att uppgiften i Kriminalvårdens yttrande i JO 2014/15 s. 243 om att dåvarande säkerhetschefen på huvudkontoret genomförde regelbundna möten med de intagna på säkerhetsavdelningarna är felaktig. Uppgiften i yttrandet var korrekt, men det stämmer att sådana möten inte längre hålls. Mötena var en ordning inrättad av den tidigare chefen för dåvarande

säkerhetsenheten. Den nuvarande chefen för avdelningen för säkerhet, säkerhetsdirektören, genomförde ett antal möten efter sitt tillträde men valde sedan att upphöra med dem. Det har förts en diskussion huruvida mötena skulle återupptas men i annan ordning. Signalerna från verksamheten har dock varit att mötena inte har efterfrågats.

Det är inte preciserat när eller av vem X.X. ska ha fått besked om att säkerhetsdirektören inte vill prata med honom i telefon och påståendet är därför svårt att bemöta. Säkerhetsdirektören har uppgett att han har svarat på ett antal skrivelser från X.X., som då bl.a. informerats om att säkerhetsdirektören, efter omorganisationen den 12 januari 2015, inte längre fattar några beslut i placeringsfrågor avseende intagna på säkerhetsavdelning. Säkerhetsdirektören har inte kontaktats av X.X. efter detta, och har alltså inte gett X.X. beskedet att han inte vill prata med denne.

Kriminalvårdsinspektören på anstalten Halls säkerhetsavdelning tillbakavisar bestämt att Y.Y. ska ha fått sådana besked som omnämns i JO:s promemoria gällande att ingen skrivs ut från säkerhetsavdelning med så pass lång kvarvarande verkställighetstid som han har.

5 Bedömning

I ärendet aktualiseras bl.a. frågan om Kriminalvårdens utformning av processen för placering av intagna på säkerhetsavdelning. Jag tänker inleda bedömningen med att ge min syn på vad myndigheten har redovisat i denna del för att därefter beröra frågan om utformningen av besluten om placering av intagna på sådana avdelningar och de efterföljande omprövningsbesluten.

5.1 En ny process för placering på säkerhetsavdelning

I det tidigare ärendet om placering av intagna på säkerhetsavdelningar uppgav Kriminalvården att det pågick en översyn av ”hela hanteringen” av sådana placeringar. Jag framhöll att min ambition med initiativärendet var att det skulle kunna bidra till att göra processen kring sådana placeringar mer begriplig för de intagna för att på så sätt försöka minska deras känsla av hopplöshet. Jag uttalade vidare:

> Mot den bakgrunden ser jag det som positivt att Kriminalvården har vidtagit åtgärder för att skapa ett mer flexibelt system för placeringen på säkerhetsavdelningar. Det kommer självfallet även fortsättningsvis att finnas intagna som är missnöjda med sin placering på sådana avdelningar. Ambitionen från Kriminalvårdens sida måste emellertid vara att även den missnöjde ska få klart för sig varför denne har placerats på en säkerhetsavdelning. Vidare måste Kriminalvården göra det tydligt vilka åtgärder den intagne som vill uppnå förändring kan vidta för att påverka sin situation.

Efter mitt beslut har Kriminalvården fortsatt sin översyn och har nu kunnat presentera en färdig processbeskrivning. De tidslinjer som Kriminalvården i ett tidigare skede sagt sig vilja införa finns inte med i den färdiga beskrivningen. Enligt myndigheten var syftet med tidslinjerna att de skulle tydliggöra för de intagna hur lång tid de kan räkna med att få vara placerade på en säkerhetsavdelning. Myndigheten har emellertid gjort bedömningen att tidslinjerna inte var ändamålsenliga.

Min uppfattning är att det har funnits ett behov av att se över processen med placering av intagna på säkerhetsavdelning för att skapa ett mer rättssäkert, förutsebart och begripligt system. Jag välkomnar därför att myndigheten nu har

slutfört detta arbete. När det kommer till utformningen av processen ser jag det inte som min uppgift att på detaljnivå ha åsikter om hur Kriminalvården ska bedriva detta arbete. Av den anledningen har jag inte några synpunkter på att myndigheten numera har slopat tidslinjerna. På samma sätt förhåller det sig med frågan om vilka typer av möten Kriminalvården ska ha med de intagna och hur ofta dessa ska ske.

På ett mer övergripande plan framstår Kriminalvårdens processbeskrivning i mina ögon som ändamålsenlig. Enligt min bedömning kommer den – rätt tillämpad – att stärka de intagnas rättssäkerhet och samtidigt bidra till en ökad förutsebarhet. Av betydelse är att det med jämna mellanrum kommer att göras fördjupade riskbedömningar. Genom sådana ”omtag” motverkas att processen blir statisk och att myndigheten ständigt återkommer till att det inte har framkommit något nytt som påverkar den tidigare bedömningen. Jag finner inte några skäl att ytterligare kommentera vad som har redovisats i denna fråga.

5.2 Behovet av att motivera beslut

Bestämmelsen som reglerar en myndighets skyldighet att motivera sina beslut finns i 20 § förvaltningslagen (1986:223). Enligt paragrafens huvudregel ska ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Denna bestämmelse är tillämplig på beslut om placering på säkerhetsavdelning och omprövningsbesluten.

Bestämmelsen i förvaltningslagen medför inte en skyldighet för en myndighet att efterlikna domstolars domar. Även om ett förvaltningsbeslut som regel kan utformas mer kortfattat och kärnfullt än exempelvis en brottmålsdom måste det vid utformningen tas stor hänsyn till vad för beslut det är fråga om. Det innebär alltså att myndigheters sätt att utforma beslut kan ges stor variation med hänsyn till vad de berör. Enligt min mening är det rimligt att ställa mer långtgående krav på utformningen av beslut som innebär att ingripande åtgärder riktas mot en enskild.

I det tidigare ärendet om placering av intagna på säkerhetsavdelning framhöll jag att sådana placeringar utgör en ingripande åtgärd. Därmed kan kraven på Kriminalvårdens skyldighet att motivera beslut i dessa fall ställas betydligt högre än beträffande många andra beslut som myndigheten fattar. Jag framhöll även att det förhållandet att Kriminalvården har valt att ha relativt kortfattade beslutsmotiveringar i de månatliga omprövningsbesluten bidrar till att högre krav måste ställas på initialbeslutens utformning.

Jag vill även nämna att det efter mitt tidigare beslut har meddelats en dom i Göta hovrätt[122] som har betydelse i sammanhanget. Frågan som hovrätten hade att pröva var om rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad Europakonventionen) hade kränkts i samband med att intagen hade placerats på säkerhetsavdelning. I artikelns första punkt anges bl.a. att var och en ska, vid prövningen av hans eller

[122] Se Göta hovrätts dom den 20 november 2015 i mål nr FT 2074-14.

hennes civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom eller henne för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

I sin dom konstaterade Göta hovrätt att frågor om hur straff ska verkställas normalt faller utanför den aktuella artikeln. Emellertid kan artikeln aktualiseras på denna grund om det i verkställigheten ingår inskränkningar av civila rättigheter. En verkställighet innebär enligt hovrätten alltid mer eller mindre stora inskränkningar av den frihetsberövades tillvaro. Även om rättsläget i viss mån får betecknas som oklart i fråga om vad som avses med inskränkningar av civila rättigheter vid frihetsberövande, kan det enligt hovrätten inte vara tänkt att varje form av begränsning i den frihetsberövades tillvaro ska betraktas som en inskränkning i den mening som avses i artikel 6 i Europakonventionen. Därefter konstaterade hovrätten följande:

> Av utredningen har framgått att [klaganden] har varit placerad på säkerhetsavdelning under större delen av sin tid i anstalt. En sådan placering har inneburit att [han] fått utstå en särskilt sträng övervakning och kontroll. I [klagandens] fall har detta resulterat i att han endast tillåtits ha mycket begränsade kontakter med bl.a. sina barn. Kontakterna har skett via telefon och samtalen har dessutom varit avlyssnade. Han har, enligt egen uppgift, inte haft möjligt att träffa sina barn någon gång under tiden han var placerad på säkerhetsavdelning.
>
> På säkerhetsavdelning har alla utrymmen som [klaganden] vistats i varit kamera- och ljudövervakade [sic].[123] Hans möjligheter till privat- och familjeliv har varit mycket begränsade även med beaktande av att det har varit fråga om verkställighet av ett fängelsestraff. Dessa begränsningar har dessutom varit långvariga då han var placerad på säkerhetsavdelning under drygt tre års tid. Han flyttades till en vanlig avdelning när det återstod mindre än fyra månader till villkorlig frigivning. Hovrätten anser att begränsningarna av [klagandens] personliga friheter har rört hans civila rättigheter på sådant sätt att artikel 6 får anses tillämplig (jfr *Stegarescu och Bahrin v Portugal*).

Hovrättens avgörande understryker vikten av mitt uttalande om behovet av att Kriminalvården på ett utförligt sätt motiverar varför en intagen ska placeras på eller vara fortsatt placerad på en säkerhetsavdelning.

5.3 Utformningen av initialbesluten

Jag har tidigare inte haft någon invändning mot Kriminalvårdens uppfattning om att det är möjligt att begränsa omprövningsbeslutens omfattning till enbart sådana förhållanden som inträffat efter initialbeslutet. En förutsättning för att en myndighet på sådant sätt ska kunna lägga omprövningsbeslutet ”ovanpå” initialbeslutet är dock att detta beslut är utförligt och utformat på ett korrekt sätt.

Jag uppmärksammade utformningen av initialbesluten i mitt förra beslut. I samband med min granskning kunde jag konstatera att det fanns flera fall där

[123] Det är enbart de gemensamma utrymmena som är kamera- och ljudövervakade. Sådan övervakningsutrustning finns alltså inte i exempelvis de intagnas bostadsrum eller i duschutrymmen. Se exempelvis JO 2011/12 s. 238, dnr 5384-2009.

Kriminalvården som skäl för sådana placeringar hade angett omständigheter som inte kan läggas till grund för sådana beslut. Jag uttalade vidare:

> Det förhållandet att placeringen av intagna på säkerhetsavdelning är mycket ingripande gör att särskilt höga krav måste ställas på Kriminalvårdens handläggning. Av den anledningen är det något förvånande att myndigheten i ett antal fall som skäl för placeringen har angett omständigheter som inte omfattas av 2 kap. 4 § fängelselagen. I dessa fall har som skäl för placeringen bl.a. angetts att det finns en varaktigt hög risk för fortsatt misskötsamhet. Som Kriminalvården har påpekat har emellertid som skäl för placeringen även åberopats en omständighet som omfattas av bestämmelsen. Misstaget har alltså enligt Kriminalvården inte haft någon betydelse i sak. Jag avhåller mig från att uttala mig i sakfrågor. Emellertid vill jag framhålla att även om felaktigheten inte har haft någon betydelse för placeringen är det mycket olämpligt att Kriminalvården har åberopat en felaktig grund för att vidta en så ingripande åtgärd.

I JO:s promemoria i det här ärendet nämns ett initialbeslut där Kriminalvården i sin bedömning angett att den intagne placerades på säkerhetsavdelning för att ordningen och säkerheten skulle kunna upprätthållas. Detta är en omständighet som inte kan läggas till grund för ett sådant beslut. Kriminalvården har framhållit att beslutet fattades innan myndigheten yttrade sig i JO 2014/15 s. 243. Därmed har beslutet inte kunnat påverkas av Kriminalvårdens efterföljande arbete med säkerhetsplaceringar.

Av betydelse är emellertid att Kriminalvården i ett antal omprövningsbeslut – som fattats efter att jag meddelade mitt beslut i maj 2014 – inte funnit några skäl att ändra initialbeslutet. I samtliga beslut har Kriminalvården konstaterat att myndigheten ”finner inte anledning att göra annan bedömning än vad som gjordes den [datum] i fråga om placering av X.X. på säkerhetsavdelning”.

Genom en sådan skrivning har Kriminalvården bekräftat de bedömningar som gjordes i initialbeslutet, och har därmed även lagt en felaktig omständighet till grund för en fortsatt placering på säkerhetsavdelning. Om ett initialbeslut exempelvis innehåller omständigheter som inte kan läggas till grund för en placering på säkerhetsavdelning och därmed inte ”håller måttet”, kan beslutet enligt min mening inte användas som grund för de efterföljande omprövningsbesluten. Under sådana förhållanden är Kriminalvården enligt min mening skyldig att i ett omprövningsbeslut rätta till de brister som finns i initialbeslutet, dvs. att utförligt beskriva de förhållanden som ligger till grund för beslutet att inte ändra det tidigare beslutet. Så har inte skett och för det förtjänar Kriminalvården kritik.

5.4 Utformningen av omprövningsbesluten

Inledningsvis vill jag framhålla att jag har förståelse för att det har tagit tid att få på plats vissa av de förändringar som Kriminalvården presenterade i sitt remissvar i JO 2014/15 s. 243. Vissa av de åtgärder som jag framhöll i mitt tidigare beslut som nödvändiga att vidta är emellertid av sådant slag att de borde ha kunnat vidtas i stort sett direkt. Ett sådant exempel är utformningen av omprövningsbesluten. I denna del konstaterade jag bl.a. följande:

> Min företrädare, dåvarande chefsJO Cecilia Nordenfelt, har i ett tidigare ärende understrukit vikten av att Kriminalvården åtminstone i mer allmänna ordalag så långt det är möjligt redogör för skälen till att placeringen på säkerhetsavdelningen består.[124] Jag delar denna uppfattning, och i detta ligger enligt min mening också att Kriminalvården i sina omprövningsbeslut måste redovisa omständigheter som har tillkommit efter initialbesluten. Det kan exempelvis röra sig om den tid som en intagen har tillbringat på säkerhetsavdelningen och uppgifter om skötsamhet eller deltagande i programverksamhet. Vidare måste Kriminalvården analysera betydelsen av de tillkommande faktorerna och varför de – om myndigheten inte väljer att ändra beslutet – inte är tillräckliga för att påverka initialbeslutet. Enligt min mening måste omprövningsbesluten till en inte obetydlig del ses som en utvärdering av den intagnes vistelse på säkerhetsavdelningen, med hjälp av vilka den intagne ska kunna förstå vilka åtgärder denne kan vidta för att påverka sin situation.

Frågan om omprövningsbeslutens utformning var alltså inte ny när jag tog upp den i JO 2014/15 s. 243 utan Kriminalvården uppmärksammades redan 2011 på att detta var ett område där det fanns en förbättringspotential. Eftersom jag i min granskning inte kunde se att det skett någon märkbar förbättring i denna fråga fann jag skäl att ge Kriminalvården mer handfasta rekommendationer om hur myndigheten kunde gå till väga för att öka tydligheten. Mina rekommendationer kräver i och för sig en något större arbetsinsats vid utformningen av besluten än vad som tidigare varit fallet. Emellertid är antalet intagna som är placerade på säkerhetsavdelningar begränsade och det borde därför inte innebära en alltför stor insats att vidta denna förändring.

Mot denna bakgrund blev jag förvånad när jag i samband med den inledande granskningen i det här ärendet kunde konstatera att det inte hade hänt någonting i denna fråga. I de omprövningsbeslut som fattats efter mitt tidigare beslut har de egentliga skälen fått samma intetsägande skrivningar som tidigare. Den intagne får varje månad reda på att:

> Kriminalvården, huvudkontoret, finner inte anledning att göra annan bedömning än vad som gjordes den [datum] i fråga om placering av [den intagne] på säkerhetsavdelning. [Den intagne] ska således alltjämt vara placerad på säkerhetsavdelning jämlikt 2 kap 4 § fängelselagen.

De analyser och bedömningar som jag efterlyst tidigare återfinns inte i dessa ständigt återkommande, kortfattade rader. Kriminalvården förtjänar kritik för den bristfälliga hanteringen.

5.5 Övriga frågor

Med anledning av vad som har framkommit i remissvaret finner jag inte något skäl att ytterligare kommentera det som har redovisats i JO:s promemoria.

Som framgått inledningsvis är Kriminalvården skyldig att ompröva ett beslut om placering på säkerhetsavdelning en gång i månaden. Myndigheten har i det tidigare ärendet påtalat att en förutsättning för placering på säkerhetsavdelning på grund av att den intagne rymmer eller fritas är att denna risk är var-

[124] Se JO:s beslut den 25 oktober 2011 i dnr 1468-2011.

aktig. Med hänsyn till detta framhöll myndigheten att det kan tyckas motsägelsefullt att den första omprövningen ska ske redan en månad efter initialbeslutet.[125]

I anslutning till detta uttalade jag att jag delade Kriminalvårdens uppfattning om att det finns en motsägelse i den aktuella bestämmelsen. Det säger sig självt att den första omprövningen efter initialbeslutet och flera av de därpå följande omprövningarna knappast kan leda till att Kriminalvården kommer fram till att det har skett någon förändring i de varaktiga riskerna. Därefter uttalade jag följande:

> För egen del anser jag att en lämpligare ordning i dessa fall skulle vara att den första *obligatoriska* prövningen sker först ett halvår efter att den intagne placerats på säkerhetsavdelning. Därefter skulle frekvensen av de obligatoriska prövningarna kunna öka i takt med den tid som förflyter och tyngden av de förhållanden som legat till grund för initialbeslutet kan förväntas avta. På så sätt skulle enligt min mening ett system uppnås som är mer förenligt med de rekvisit som anges i 2 kap. 4 § första stycket 1 fängelselagen.

Eftersom Kriminalvården nu har återkommit till denna fråga finner jag skäl att – precis som jag gjorde med det tidigare beslutet – skicka en kopia av detta beslut för kännedom till Justitiedepartementet och riksdagens justitieutskott.

Avslutningsvis vill jag nämna att jag även fortsättningsvis kommer att följa de frågor som har behandlats i JO 2014/15 s. 243 och i detta ärende.

En manlig vårdare i ett häkte har utan lagstöd kroppsvisiterat en kvinnlig intagen

(Dnr 3844-2015)

Beslutet i korthet: En manlig vårdare genomförde en ytlig kroppsvisitation av en kvinnlig intagen i samband med att hon återkom från en vistelse utanför häktet Göteborg. Enligt häktet vidtogs åtgärden med stöd av 4 kap. 4 § häkteslagen. Enligt den bestämmelsen jämförd med 7 § 1 i samma kapitel får en manlig vårdare kroppsvisitera en kvinnlig intagen för eftersökande av vapen och andra farliga föremål om det är nödvändigt av säkerhetsskäl.

Enligt chefsJO har lagstiftaren genom denna bestämmelse velat göra det möjligt för Kriminalvården att även kunna hantera hastigt uppkomna situationer där det inte finns kvinnlig personal tillgänglig och där säkerheten gör att det inte är rimligt att avvakta med en visitation. Den kvinnliga intagna visiterades i samband med inpassering i häktet. Häktet är ett säkerhetshäkte med allmän inpasseringskontroll, och enligt chefsJO är det fråga om en rutinmässig verksamhet som häktet har möjlighet att planera. Häktet har även möjlighet att förutse behovet av kvinnliga vårdare som kan visitera kvinnliga intagna.

Visitationen har alltså inte skett i en sådan hastigt uppkommen situation som 4 kap. 4 § häkteslagen avser. Åtgärden har i stället skett med stöd av

[125] Se under rubrik 4.2.4 Utformningen av omprövningsbesluten i JO 2014/15 s. 243.

4 kap. 3 § 2 häkteslagen, och det är inte tillåtet för manliga vårdare att visitera kvinnliga intagna med stöd av denna bestämmelse. Häktet Göteborg får kritik för att ha vidtagit en tvångsåtgärd utan lagstöd.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 8 juli 2015, framförde J.M. klagomål över att hon hade blivit visiterad av manlig personal i samband med en inpassering i häktet Göteborg. Hon uppgav i huvudsak följande:

Den 3 juni 2015 hade hon varit på ett bevakat besök hos polisen, och när hon skulle föras tillbaka till häktet blev hon visiterad av en manlig vårdare. Visitationen utfördes på häktets inskrivningsavdelning, och där fanns ytterligare två manliga vårdare. Dessutom fanns det en kvinnlig vårdare ”bakom luckan”. Det var även en manlig polis närvarande, och totalt var det fyra män på plats när hon blev ytligt kroppsvisiterad. Hon kände sig väldigt kränkt av det inträffade. Det är lag på att kvinnor inte får visiteras av män såvida inte säkerheten kräver det och det inte finns en kvinnlig vårdare att tillgå. I det här fallet fanns det en kvinnlig vårdare som hade kunnat hjälpa till. Dessutom borde inte ett så pass stort antal personer varit närvarande i samband med visitationen.

Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvården för yttrande. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, region Väst, genom regionchefen Malin Aronsson, följande:

Anmälan och utredning

– – –

Enligt ett beslut av Kriminalvården den 20 april 2015 (dnr 2015-1984) ska bl.a. häktet Göteborg tillämpa allmän inpasseringskontroll. Samtliga personer som passerar in i häktet ska omfattas av den allmänna inpasseringskontrollen för kontroll av att inte otillåtna föremål förs in.

Inpasseringskontrollen till häktet Göteborg går till på följande sätt. Först passerar personen en s.k. larmbåge som indikerar om personen bär med sig något metallföremål. Om larmbågen ger utslag eller om häktet av annan anledning behöver säkerställa att personen inte bär med sig något vapen eller annat farligt föremål, kroppsvisiteras personen genom att personalen känner utanpå kläderna. Om personen medför bagage passerar bagaget genom en röntgenapparat.

J.M. skrevs in på häktet Göteborg den 21 april 2015. På förmiddagen den 3 juni 2015 hade J.M. varit på besök hos polisen och när hon efter besöket passerade in på häktet underkastades hon en allmän inpasseringskontroll. Samtidigt som J.M. skulle passera in på häktet var flera andra klienter på väg tillbaka efter olika aktiviteter. I ”bevakningsburen” tjänstgjorde en kvinnlig vårdare som var fullt upptagen med att få flödena genom inpasseringen att fungera. I inpasseringskontrollen tjänstgjorde två manliga vårdare. Allteftersom de intagna anlände till häktet genomförde dessa båda kroppsvisitation på de som passerade in i häktet. Även J.M. passerade larmbågen och kroppsvisiterades för att kontrollera att hon inte medförde vapen eller annat farligt föremål.

Häktet Göteborg har som förklaring till händelsen uppgett att den rådande situationen med så pass många intagna som skulle passera in inte var att betrakta som ett normalläge.

Författningsbestämmelser

Av 28 kap. 11 § sista stycket rättegångsbalken följer att 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.

I 4 kap. 3 § häkteslagen (2010:611), HäL, sägs följande. En intagen får kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas för eftersökande av otillåtna föremål om

1. det finns anledning att anta att ett sådant föremål kommer att anträffas på honom eller henne,
2. han eller hon återkommer efter en vistelse utanför förvaringslokalen,
3. han eller hon ska ha eller har haft ett besök utan sådan kontroll som avses i 3 kap. 2 §, eller
4. det sker i en stickprovskontroll eller i anslutning till en större undersökning som av säkerhetsskäl görs av ett utrymme inom förvaringslokalen och den intagne har eller har haft särskild anknytning till utrymmet.

I 4 kap. 4 § HäL anges att en intagen får även i andra fall än som avses i 2 och 3 §§ kroppsvisiteras för eftersökande av vapen och andra farliga föremål, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl.

Av 4 kap. 7 § samma lag framgår följande. Kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får inte utföras eller bevittnas av någon av motsatt kön som inte är läkare eller legitimerad sjuksköterska. Detta gäller dock inte

1. en kroppsvisitation som avses i 4 §,
2. en kroppsvisitation som enbart innebär att föremål som en person bär med sig undersöks,
3. en kroppsvisitation med metalldetektor eller liknande teknisk anordning, eller
4. en kroppsbesiktning som enbart innebär att andra prov än urinprov tas enligt 5 eller 6 §.

Om det är nödvändigt får en kroppsvisitation eller en kroppsbesiktning av en man utföras eller bevittnas av en kvinna även i andra fall än som avses i första stycket.

4 kap. 11 § HäL lyder. Om det är nödvändigt för att säkerheten ska kunna upprätthållas vid ett häkte får Kriminalvården besluta att alla personer som passerar in i häktet ska kroppsvisiteras (allmän inpasseringskontroll). Syftet med allmän inpasseringskontroll ska vara att söka efter otillåtna föremål. Skriftliga meddelanden får inte granskas.

Kriminalvårdens bedömning

Eftersom häktet Göteborg omfattas av allmän inpasseringskontroll ska alla som passerar in i häktet kroppsvisiteras. Åtgärden att kroppsvisitera J.M. har således haft stöd i lag.

En kroppsvisitation är en känslig och integritetskränkande åtgärd. Häkteslagens reglering innebär att den som utför eller bevittnar kroppsvisitation normalt ska vara av samma kön som den som underkastas åtgärden, utom i de fall där den utförs eller bevittnas av läkare eller legitimerad sjuksköterska. Från kravet finns vissa undantag. De undantagssituationer som avses är kroppsvisitation av säkerhetsskäl, kroppsvisitation som enbart innebär att föremål som en person bär med sig undersöks, kroppsvisitation som sker med metalldetektor eller liknande teknisk anordning och kroppsbesiktning som enbart innebär att blod eller utandningsprov tas.

Det är ostridigt att J.M. har kroppsvisiterats av en man. I detta fall har J.M. underkastats en kroppsvisitation enligt 4 kap. 4 § häkteslagen. En sådan kroppsvisitation får utföras eller bevittnas av någon av motsatt kön. Häktet Göteborg har således inte brutit mot häkteslagens regler i samband med att J.M. kroppsvisiterades den 3 juni 2015.

J.M. gavs möjlighet att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 13 oktober 2015 anförde *chefsJO Fura* följande:

Bedömning

Av utredningen framgår att en manlig kriminalvårdare kroppsvisiterade J.M. genom att känna igenom de kläder hon bar på sig i samband med att hon återkom från en vistelse utanför häktet. Kriminalvården har redogjort för de bestämmelser i häkteslagen som reglerar kroppsvisitation m.m. Samma bestämmelser återfinns även i fängelselagen (2010:610) (se 8 kap. 4, 5 och 7 §§). Bestämmelserna innebär bl.a. att en kvinnlig intagen bara i undantagsfall får kroppsvisiteras av en manlig kriminalvårdare. En situation när det är tillåtet för en man att visitera en kvinna är om åtgärden av säkerhetsskäl bedöms nödvändig i syfte att eftersöka vapen och andra farliga föremål (se 4 kap. 4 § häkteslagen).

I motiven beskrivs denna åtgärd som ”skyddsvisitation”, och den får genomföras slumpvis eller rutinmässigt, t.ex. i anslutning till en transport eller i samband med att en intagen placeras i avskildhet (se prop. 2009/10:135 s. 152). Bestämmelserna innebär att lagstiftaren i dessa situationer ansett att behovet av att upprätthålla säkerheten bör ha företräde framför en kvinnlig intagens rätt att inte behöva visiteras av en manlig vårdare. Jag uppfattar det som att lagstiftaren härigenom velat göra det möjligt för Kriminalvården att även kunna hantera hastigt uppkomna situationer där det inte finns kvinnlig personal tillgänglig och där säkerheten gör att det inte är rimligt att avvakta med en visitation.

Häktet Göteborg har gjort gällande att den kroppsvisitation som J.M. genomgick, när hon återkom från vistelse utanför häktet, vidtogs med stöd av 4 kap. 4 § häkteslagen. Häktet är med drygt 250 platser ett av landets största. Ett stort antal intagna passerar in varje dag, och häktet är skyldigt att genomföra kroppsvisitationer av samtliga dessa personer. Det är alltså fråga om en rutinmässig verksamhet som häktet har möjlighet att planera, och häktet har möjlighet att förutse behovet av kvinnliga vårdare som kan visitera kvinnliga intagna. Visitationen av J.M. skedde alltså inte i en sådan hastigt uppkommen situation som 4 kap. 4 § häkteslagen avser. Åtgärden har enligt min bedömning i stället skett med stöd av 4 kap. 3 § 2 häkteslagen. Det är inte tillåtet för manliga vårdare att visitera kvinnliga intagna med stöd av denna bestämmelse. Häktet Göteborg förtjänar kritik för att ha vidtagit en åtgärd utan lagstöd.

Avslutningsvis vill jag erinra om att en kroppsvisitation kan upplevas som integritetskränkande av den som blir visiterad. Av den anledningen bör inte fler personer närvara än vad som är absolut nödvändigt i samband med en kroppsvisitation.

Kriminalvårdens möjligheter att genomföra ytliga kroppsbesiktningar av besökare till intagna

(Dnr 5186-2015)

Beslutet i korthet: En intagen har framfört klagomål över att hans hustru i samband med besök hos honom i Kriminalvården, anstalten Skänninge, vid flera tillfällen blivit föremål för ”nakenvisitationer” (ytlig kroppsbesiktning). Vid varje tillfälle har personalen uppgett att det rör sig om stickprovskontroller. Personalen har även uppgett att sådana kontroller enligt anstaltens rutiner ska utföras slumpmässigt.

I beslutet konstaterar chefsJO att en ytlig kroppsbesiktning endast får utföras när det av säkerhetsskäl bedöms nödvändigt i det enskilda fallet. Anstalten Skänninge har uppgett att det inte dokumenteras när en besökare har genomgått en sådan kontroll, och att det därför inte har varit möjligt att svara på hur ofta anmälarens hustru kontrollerats på sådant sätt.

ChefsJO konstaterar att en ytlig kroppsbesiktning är en mycket ingripande kontrollåtgärd. Om åtgärden dokumenteras kan det bidra till att ansvarig personal gör klart – såväl för sig själva som för den enskilde – varför en sådan kontroll bedöms nödvändig innan den utförs. Därmed motverkas att kroppsbesiktningar vidtas rutin- eller slumpmässigt. Om åtgärden dokumenteras säkerställer det dessutom att personalen informerar den enskilde om att kontrollåtgärden är frivillig och konsekvenserna av om han eller hon motsätter sig denna. En ordentlig dokumentation är därmed även en säkerhet för personalen om det i efterhand skulle uppstå diskussioner om ifall exempelvis besökaren har getts korrekt information i samband med kontrollen.

Av dessa skäl anser chefsJO att Kriminalvården bör införa en rutin som innebär att landets anstalter och häkten dokumenterar denna typ av kontrollåtgärder.

I beslutet konstaterar chefsJO även att det saknas skäl att uttala kritik eller vidta någon annan åtgärd med anledning av vad som har framkommit i utredningen.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 15 september 2015, framförde J.B. klagomål över att hans hustru vid flera tillfällen i samband med besök hade utsatts för ”nakenvisitationer”. Ibland har kontrollerna utförts vid flera besökstillfällen i rad, och personalen har varje gång uppgett att det rör sig om stickprovskontroller. I samtal som J.B. har haft med anstaltspersonalen har de uppgett att enligt anstaltens rutiner ska sådana kontroller utföras slumpmässigt.

Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvården för yttrande. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom sektionschefen Eric Leijonram, bl.a. följande:

Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från anstalten Skänninge. Av utredningen framgår följande.

Riskerna med ett besök kan motverkas genom att anstalten kontrollerar besöket genom olika åtgärder. Som villkor för ett besök kan t.ex. föreskrivas att besökaren underkastar sig en ytlig kroppsbesiktning om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. En besökare kan aldrig tvingas att underkasta sig en ytlig kroppsbesiktning. Om en besökare som anmodats att genomgå en ytlig kroppsbesiktning avböjer blir följden att inplanerat besök ställs in. Det stämmer inte att anstalten tillämpar en rutin som innebär att besökare stickprovsvis anmodas att genomgå en ytlig kroppsbesiktning. En ytlig kroppsbesiktning förutsätter en prövning i varje enskilt fall.

Att förhindra förekomsten av narkotiska preparat i anstalten är nödvändigt eftersom tillgång till droger ökar faromomenten för personal, med inslag av våld och hot om våld mellan såväl personal och intagna som mellan intagna. Det händer att anstalten periodvis fattar misstanke om att droger cirkulerar i anstalten och att dessa droger smugglas in via besök. Vid dessa tillfällen kan visitationsgraden och frekvensen öka eller förändras mot vissa avdelningar eller personer. Detta kan medföra att besökare anmodas att underkasta sig ytlig kroppsbesiktning av säkerhetsskäl. Efter samtal med den grupp av kriminalvårdare som bl.a. har till uppgift att ta emot besökare i anstalten Skänninge framkommer uppgifter om att J.B:s fru vid några tillfällen anmodats att underkasta sig ytlig kroppsbesiktning inför besök. Av uppgifter från Kriminalvårdsregistret, KVR, framgår att J.B. från den 4 maj 2015 till och med den 19 oktober 2015 tagit emot besök av sin fru vid 21 tillfällen i anstalten Skänninge. Ställningstagandet huruvida en besökare ska undergå en ytlig kroppsbesiktning ses som ett faktiskt handlande vilket innebär att ställningstagandet är muntligt och att besökaren underrättas om det i och med att det verkställs. Att en ytlig kroppsbesiktning vidtagits dokumenteras inte i KVR. Det är således inte möjligt att i efterhand med säkerhet fastställa vid hur många tillfällen och när i tid J.B:s fru anmodats att underkasta sig en ytlig kroppsbesiktning inför besök.

Aktuella författningsbestämmelser

Av 7 kap. 3 § fängelselagen (2010:610) framgår att ett besök får, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, villkoras av att besökaren underkastar sig kroppsvisitation eller ytlig kroppsbesiktning.

Av 23 § fängelseförordningen (2010:2010) framgår att vid kroppsvisitation eller kroppsbesiktning ska den som kontrolleras visas all den hänsyn som omständigheterna medger. Kroppsvisitation eller kroppsbesiktning ska, om möjligt, utföras i närvaro av en annan person än den som genomför kontrollen.

Av 7 kap. 26 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd [KVFS 2011:1, JO:s anm.] om fängelse (FARK Fängelse) framgår bl.a. att den som en intagen vill ta emot besök av eller kommunicera elektroniskt med ska tillfrågas om han eller hon samtycker till att kontakten ska äga rum. I samband med det ska den som kontakten ska äga rum med informeras om att han eller hon kan komma att bli föremål för kroppsvisitation eller ytlig kroppsbesiktning vid ett besök.

Kriminalvårdens bedömning

En intagens rätt till kontakt med omvärlden genom t.ex. besök är av stor betydelse såväl för att minska den isolering som ett frihetsberövande innebär som för att underlätta den intagnes möjlighet att knyta eller behålla kontakt med anhöriga och andra personer utanför anstalten. Samtidigt är besök förenade med risker bl.a. avseende insmuggling av narkotika och andra

> otillåtna föremål. Anstalten Skänninge är en sluten anstalt, i säkerhetsklass 2, som bedriver behandling mot narkotikamissbruk genom bl.a. 12-stegsbehandling och många av anstaltens intagna har följaktligen en missbruksproblematik. Kriminalvårdens uppdrag är att besök genomförs på ett sådant sätt att säkerheten inte hotas, motverkar den intagnes anpassning i samhället eller är till skada för den intagne eller någon annan. Riskerna med ett besök kan motverkas genom att Kriminalvården kontrollerar besöket genom olika åtgärder. Som framgår ovan får ett besök villkoras av att besökaren underkastar sig kroppsvisitation eller ytlig kroppsbesiktning, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. Om den besökande vägrar att underkasta sig en sådan åtgärd, blir följden att besöket inte får äga rum.
>
> En kroppsvisitation eller en ytlig kroppsbesiktning innebär givetvis en påfrestning för en besökare. Sådana åtgärder får inte ske rutinmässigt och frågan huruvida en kroppsvisitation eller ytlig kroppsbesiktning är befogad av säkerhetsskäl måste avgöras i varje enskilt fall. Anstalten Skänninge har tillbakavisat att man tillämpar en rutin som innebär att besökare stickprovsvis anmodas att genomgå en ytlig kroppsbesiktning och betonar att en sådan åtgärd förutsätter en individuell prövning. Ställningstagandet huruvida en besökare ska undergå en ytlig kroppsbesiktning dokumenteras i dag inte av anstalten i KVR. Det är därför svårt att i efterhand utröna vid hur många tillfällen och vid vilken tidpunkt J.B:s fru anmodats att underkasta sig en ytlig kroppsbesiktning och därmed utreda huruvida det förelegat säkerhetsskäl i det enskilda fallet.

J.B. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 16 februari 2016 anförde *chefsJO Fura* följande:

Bedömning

I anmälan har J.B. framfört klagomål över att Kriminalvården, anstalten Skänninge, utfört ytliga kroppsbesiktningar av hans hustru i det närmaste regelmässigt i samband med besök, och att det gjorts utan någon bedömning i det enskilda fallet (slumpmässigt). Justitiekanslern (JK) har haft anledning att utreda förekomsten av sådana kontroller inom Kriminalvården (se JK:s beslut den 17 december 2008 i dnr 86-07-21), och uttalade i samband med det bl.a. följande:

> Av 29 § fjärde stycket KvaL [*Den numera upphävda lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt. Bestämmelsen återfinns i 7 kap. 3 § fängelselagen, JO:s anm.*] följer att som villkor för besök kan ”av säkerhetsskäl” föreskrivas att den besökande genomgår ytlig kroppsbesiktning. I förarbetena till nämnda bestämmelse har uttalats att det bör vara fråga om direkta säkerhetsskäl och att undersökningar av nu angivet slag inte bör få utvecklas till rutinåtgärder utan att en bedömning i det särskilda fallet alltid måste göras av om undersökningen är befogad (se prop. 1974:20, sid 143 och prop. 1981/82:141, sid 44).
>
> Vid en tolkning av lagtexten utifrån de uttalanden om regelns tillämpning som nu redovisats framgår att lagtexten inte kan anses ge stöd för att generellt och rutinmässigt besluta att besökande till en viss anstalt eller anstaltsavdelning skall genomgå ytlig kroppsbesiktning inför besök.

En ytlig kroppsbesiktning är en av de mest ingripande åtgärder som Kriminalvården kan vidta mot en besökare till en intagen. Åtgärden innebär att en besökare klär av sig naken inför okända människor i en främmande miljö. Det är viktigt att understryka att en sådan kontroll inte kan påtvingas en enskild. Om besökaren inte accepterar att genomgå kontrollen kan det emellertid resultera i

att besöket ställs in, och att framtida besök förenas med villkor om att de exempelvis ska vara övervakade. Genom att en anstalt kan vidta dessa åtgärder befinner sig besökaren i en beroendeställning till kriminalvårdspersonalen. Jag har förståelse för om en besökare i en sådan situation kan känna sig mer eller mindre tvingad att acceptera en kroppsbesiktning. Av denna anledning finns det goda skäl för den restriktiva hållning som JK har intagit i det ovannämnda beslutet.

Anstalten Skänninge har tillbakavisat J.B:s uppgifter om att anstalten skulle ha använt sig av ytlig kroppsbesiktning på ett sätt som står i strid med JK:s uttalanden. Ord står mot ord i denna för bedömningen avgörande fråga. Enligt min mening kan inte ytterligare utredning förväntas ändra på detta förhållande. Det saknas skäl för mig att uttala kritik eller vidta någon annan åtgärd med anledning av vad som har framkommit i utredningen.

Jag vill även uppehålla mig något vid det förhållandet att anstalten Skänninge inte dokumenterar när en besökare har genomgått en ytlig kroppsbesiktning. Som jag nämnt är en sådan kontrollåtgärd mycket ingripande. Om åtgärden och skälen för denna dokumenteras kan det bidra till att ansvarig personal gör klart – såväl för sig själva som för den enskilde – varför en sådan kontroll bedöms nödvändig innan den utförs. Därmed motverkas att kroppsbesiktningar vidtas rutin- eller slumpmässigt. Om åtgärden dokumenteras säkerställer det dessutom att personalen informerar den enskilde om vad kontrollåtgärden innebär och konsekvenserna av om han eller hon motsätter sig denna. En ordentlig dokumentation är därmed även en säkerhet för personalen om det i efterhand skulle uppstå diskussioner om ifall exempelvis besökaren har getts korrekt information i samband med kontrollen.

Av dessa skäl anser jag att Kriminalvården bör införa en rutin som innebär att landets anstalter och häkten dokumenterar denna typ av kontrollåtgärder.

Tre anstalter har vidtagit åtgärder som saknar lagstöd med postförsändelser till intagna

(Dnr 5255-2015)

Beslutet i korthet: Kriminalvården, anstalterna Färingsö, Sagsjön och Ystad, har tillämpat rutiner som inneburit att anstalterna vidtagit åtgärder med de intagnas postförsändelser. I anstalten Färingsö har personalen skrapat eller klippt bort frimärken från försändelserna, medan personalen i de övriga två anstalterna har omhändertagit eller kastat de kuvert som försändelserna skickats i. Rutinerna har det gemensamt att de syftat till att bl.a. hindra de intagna från att få tillgång till otillåtna föremål (narkotika), och att de har tillämpats regelmässigt utan någon bedömning i det enskilda fallet. ChefsJO kritiserar anstalterna för att ha tillämpat rutiner som saknat nödvändigt lagstöd.

Vidare har det framkommit att anstalterna Sagsjön och Ystad återlämnat omhändertagna kuvert i samband med frigivning trots misstanke om att de är preparerade med narkotika. ChefsJO uttalar att Kriminalvården vid sådan

misstanke bör anmäla det misstänkta narkotikabrottet till Polismyndigheten. Om så inte sker riskerar nämligen Kriminalvården att underlätta ett återfall i ett narkotikamissbruk som är ett av myndighetens utpekade uppdrag att bekämpa. Det framstår enligt chefsJO som motsägelsefullt.

I ett beslut den 2 mars 2016 anförde *chefsJO Fura* följande:

Bakgrund

Under perioden februari till april 2015 genomförde JO:s Opcat-enhet inspektioner av Kriminalvården, anstalterna Färingsö, Sagsjön och Ystad. Med anledning av vad som framkom vid dessa inspektioner om anstalternas hantering av brev och vykort till intagna, beslutade jag den 28 augusti 2015 att utreda frågan inom ramen för ett initiativärende.

Uppgifter som antecknats i protokollen från inspektionerna

I protokollet från inspektionen av anstalten Färingsö har det antecknats att anstaltsledningen uppgav att frimärken skrapas bort från breven till de intagna.[126] I protokollet från anstalten Sagsjön anges att personalen omhändertar kuverten från de intagnas försändelser och att kuverten återlämnas när de intagna lämnar anstalten.[127] Den huvudsakliga anledningen till dessa åtgärder uppges vara att undvika att narkotika eller andra droger tas in den vägen.

I protokollet från anstalten Ystad angavs bl.a. följande under rubriken Synpunkter från de intagna:

> Samtliga intagna som JO:s medarbetare samtalade med uppgav att alla privata brev är öppnade när de får dem. Kuverten är tejpade och stämplade och de intagna får ”öppna” dem i närvaro av personal. Kuverten får de inte behålla utan de ska slängas i en låda. En intagen uppgav att hon även fått öppna myndighetspost i närvaro av personal. En annan intagen uppgav att hon fått vykort som var försett med en post-it-lapp med upplysning om att kortet hade blivit genomlyst. En intagen uppgav att flera brev som hon skickat, respektive som varit sända till henne, inte har kommit fram. En annan intagen uppgav att det dröjt en och en halv vecka från det att hon postat brev till dess att de kommit till adressaten, samt att de varit öppnade när denne fått dem.[128]

Några av dessa frågor togs upp med anstaltsledningen i samband med den avslutande genomgången och i protokollet antecknades följande under rubriken Rutiner för hantering av kuvert till privata brev och för vykort:

> Anstaltsledningen uppgav att intagna inte ska få tillgång till varandras kontakter. Därför omhändertas kuvert oavsett om det finns adressuppgifter eller ej. De intagna får välja om de vill slänga kuverten eller om de ska förvaras till dess de lämnar anstalten. Vykort som är dubbelklistrade kan vara svåra att granska. Vid misstanke om att de innehåller något otillåtet fattas ett beslut om omhändertagande. Den intagna får se originalet och får behålla en

[126] Se s. 10 i protokollet i dnr 440-2015.
[127] Se s. 13 i protokollet i dnr 441-2015.
[128] Se s. 10 i protokollet i dnr 1752-2015.

kopia. Originalet lämnas ut när den intagna lämnar anstalten, även i de fall det finns misstanke om att det innehåller narkotika.[129]

Utredning

Kriminalvården förelades att yttra sig över vad som redovisats ovan. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom chefsjuristen Elisabeth Lager, bl.a. följande:

Utredningen

Utredning har inhämtats från anstalterna Färingsö, Sagsjön och Ystad. Av utredningen framgår bl.a. följande.

Färingsö

Det finns ett reellt problem med narkotikainförsel via preparerade brev till intagna. Anstalten Färingsö har av denna anledning haft som rutin att ta bort frimärken från alla brev från privatpersoner. Detta har skett genom att man har skrapat bort frimärket eller klippt loss det från kuvertet och frimärket har därefter kastats. Hanteringen har inte dokumenterats. Anstalten har nu upphört med denna rutin.

Sagsjön

När posten tagits emot och kontrollerats delas den ut till de intagna som naturligtvis får all myndighetspost oöppnad. De intagna får i samband med brevutdelningen välja om de vill spara kuvertet eller om det kan slängas. I de allra flesta fall slänger man kuvertet, men är det någon som vill spara det så går det bra. Är det en adress som man vill ha med sig till rummet så klipper man ut den.

Ystad

Vid den dagliga postgranskningen görs en genomlysning av den post som är så tunn att den går att genomlysa. Syftet med genomlysning är att finna otillåtna föremål, substanser i kuvert eller bakom frimärken samt eventuella kontanter. För eventuella kontanter skrivs en kvittens som placeras tillbaka i kuvertet så att den intagna kan se att hon fått kontanter skickade till sig. Kuvertet återförsluts med tejp. Baksidan av kuvertet stämplas med en postgranskningsstämpel där det framgår med stöd av vilken bestämmelse som granskningen gjorts samt vilka tjänstemän som varit närvarande. Stämpeln förses även med datum för granskning.

För det fall att kuvertet går att genomlysa, utan anmärkning, lämnas försändelsen in till den intagna i oöppnat skick samt med stämpel och datum som ovan. Då det gäller vykort som genomlysts eller visiterats, placeras en post-it med postgranskningsstämpel på så att inte baksidan av kortet ska bli oläsligt. Vid den dagliga postutdelningen finns två alternativ för de intagna, dels att lämna sitt kuvert till personalen som placerar det bland privata effekter i låst effektskåp, dels att lägga det i avsedd behållare för sekretess. Syftet är att de intagna inte ska få tillgång till varandras kontakter och adressuppgifter som kan finnas på kuverten. Det har tidigare förekommit att intagna fått tag på varandras kontakter, då den intagna valt att kasta sitt kuvert i en papperskorg ute på avdelningen. I de fall man inte kan visitera en försändelse tillfredställande, eller då det finns misstanke om otillåtet innehåll, så fattas ett beslut om omhändertagande. Den intagna får alltid en

[129] Se s. 15 i protokollet i dnr 1752-2015.

kopia på sin försändelse vare sig det avser brev eller vykort. Original placeras i den intagnas låsta effektskåp och lämnas ut vid frigivningen. Om försändelsen inte kan öppnas på avdelningen placeras den intagna i ett besöksrum för att där gå igenom posten, t.ex. om det rör sig om en större mängd dokument.

På anstalten finns brevlådor försedda med hänglås för intagnas utgående post. Varje dag efter inlåsning tömmer personalen brevlådan och lägger all utgående post till Postnord som hämtar samtlig utgående post dagen efter kl. 08.30. Vid samma tillfälle levererar även Postnord dagens inkommande post till hela anstalten. Postnord hämtar och lämnar post alla vardagar. Postgranskning utförs varje vardag och ordinarie postutlämning sker varje vardag efter kl. 16.30. Anstalten tillbakavisar uppgiften om att utgående brev skulle ha öppnats och skickats iväg igenklistrade. Utgående post granskas mycket sällan och detta har inte skett vid något tillfälle de senaste två åren.

Aktuella författningsbestämmelser

Av 5 kap. 1 § fängelselagen (2010:610, FäL) framgår bl.a. att en intagen får ta emot och inneha böcker, tidskrifter och tidningar, dock inte sådana som kan 1. äventyra ordningen eller säkerheten, eller 2. antas motverka den behandling som han eller hon genomgår. I övrigt får en intagen ta emot och inneha de personliga tillhörigheter som är motiverade med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

Av 5 kap. 2 § FäL framgår att tillhörigheter som en intagen inte får ta emot och inneha får omhändertas och förvaras för den intagnes räkning. Tillhörigheter som omhändertagits ska lämnas ut till den intagne senast i samband med att han eller hon inte längre ska vara berövad friheten.

Av 7 kap. 7 § FäL framgår att i andra fall än som avses i 6 § får en försändelse till eller från en intagen i anstalt granskas, om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten. Syftet med granskningen ska vara att undersöka om försändelsen innehåller något otillåtet föremål eller är ett led i en pågående eller planerad brottslig verksamhet, ett planerat avvikande eller något liknande förfarande.

Av 7 kap. 8 § FäL framgår att en försändelse som har granskats ska, om inte särskilda skäl talar mot det, lämnas ut till den intagne så snart som möjligt och senast när han eller hon inte längre ska vara berövad friheten.

Enligt 7 kap. 19 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd [*KVFS 2011:1, JO:s anm.*] om fängelse (FARK Fängelse) ska en försändelse till eller från en intagen befordras samma dag som försändelsen kommer till anstalten, om det är möjligt och försändelsen inte ska granskas.

Av 7 kap. 22 § FARK Fängelse framgår att en försändelse till eller från en intagen får granskas genom genomlysning av försändelsen i oöppnat skick, öppnande utan genomläsning av innehållet, eller öppnande och genomläsning av innehållet. En försändelse till eller från en intagen på säkerhetsavdelning ska alltid granskas genom öppning och genomläsning. Om en försändelse har öppnats, ska den förseglas när granskningen är slutförd.

Enligt 7 kap. 23 § FARK Fängelse ska granskning av en försändelse till eller från en intagen ske skyndsamt. Efter granskningen ska försändelsen lämnas ut till den intagne så snart som möjligt om den inte ska omhändertas enligt 5 kap. 2 § eller 8 kap. 8 eller 9 §§ fängelselagen (2010:610) eller hållas kvar enligt 7 kap. 8 § samma lag. Om innehållet i en granskad försändelse bedöms kunna vara straffbart i samband med innehav eller spridning eller om det lämnar upplysningar om brott, för vilket fängelse är föreskrivet och som kan antas föranleda annan påföljd än böter, ska Polisen underrättas så snart som möjligt.

Kriminalvårdens bedömning

Allmänt om granskning

För att begränsa de skadliga verkningarna ett frihetsberövande medför är det viktigt att intagna kan upprätthålla kontakten med personer utanför anstalten. Sådan kontakt kan t.ex. ske genom brev eller andra försändelser. En försändelse kan dock även användas till att föra in narkotika och andra otillåtna föremål, liksom för att planera brottslig verksamhet eller rymningar m.m. Det är därför nödvändigt att det finns möjlighet för Kriminalvården att under vissa förutsättningar granska eller hålla kvar försändelser till och från intagna.

Bestämmelserna i FäL rörande brevgranskning förutsätter att en försändelse till eller från en intagen endast får granskas om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten. Det kan röra sig om granskning vid misstanke i ett enskilt fall eller genom stickprovskontroller, dvs. slumpmässig granskning. Utfallet av den individuella bedömningen kan skilja sig åt vid olika anstalter och avdelningar inom en anstalt, bl.a. beroende på säkerhetsklass eller på vilka intagna som vid tiden för granskningen är inskrivna vid en viss anstalt eller anstaltsavdelning (se prop. 2006/07:127 s. 25). Det kan t.ex. vara nödvändigt att periodvis eller generellt granska alla försändelser vid en viss anstalt eller anstaltsavdelning.

Bortskrapade frimärken och omhändertagna kuvert

Kriminalvården konstaterar inledningsvis att den av anstalten Färingsö tillämpade rutinen att skrapa bort alternativt klippa bort frimärken på alla inkommande brev från privatpersoner inte är i överensstämmelse med gällande regelverk. Av utredningen framgår att anstalten Färingsö numera har upphört med denna hantering.

Anstalten Sagsjön och anstalten Ystad tillämpar däremot en rutin för inkommande försändelser till intagna från privatpersoner som innebär att kuvertet antingen läggs till den intagnes effekter eller slängs. Syftet har angetts vara dels att förhindra narkotikainförsel på anstalten, dels att förhindra att intagna får tillgång till varandras kontakter och deras adressuppgifter.

Det finns inte stöd i gällande regelverk för att rutinmässigt omhänderta eller slänga kuvert tillhörande inkommande försändelser. En individuell bedömning av om det finns skäl att omhänderta ett kuvert ska alltid göras, t.ex. misstanke om att det är preparerat med narkotika. Om det sker ett omhändertagande ska det aktuella kuvertet ersättas med annan försegling på vilken det ska dokumenteras att omhändertagande skett. Den intagne ska även underrättas (jfr JO:s beslut den 29 november 2010, dnr 3537-2010). Omhändertagen egendom ska vidare lämnas tillbaka till den intagne senast i samband med att den intagne inte längre ska vara berövad friheten. Att kasta kuvertet utan att tillfråga den intagne får alltså inte ske.

Öppnade eller borttappade brev

Anstalten Ystad synes såvitt framkommit ha väl fungerande rutiner beträffande hanteringen av post till intagna. Av utredningen framgår att anstalten har brevlådor som töms varje dag efter inlåsning. Hämtning och lämning av post sker alla vardagar. Postgranskning av inkommande post utförs dagligen och posten delas normalt ut till de intagna samma dag.

Av JO:s protokoll framgår att intagna vid inspektionen av anstalten Ystad uppgett att alla privata brev lämnas till de intagna öppnade och att det förekommit att utgående post varit öppnad när den ankommit adressaten. Som framgår av anstaltens rutiner lämnas försändelser till de intagna i oöppnat skick för det fall syftet med granskningen kan uppnås genom genomlysning. Det är alltså inte fråga om att anstalten rutinmässigt öppnar all post. Vidare har framkommit att det mycket sällan inträffar att utgående

post granskas. Enligt uppgift från anstalten har detta inte skett någon gång de senaste två åren.

Bedömning

Utredningen visar att personalen i anstalterna Färingsö, Sagsjön och Ystad vidtagit åtgärder med de intagnas försändelser. I anstalten Färingsö har personalen skrapat eller klippt bort frimärken från försändelserna, medan personalen i de övriga två anstalterna har omhändertagit eller kastat de kuvert som försändelserna skickats i. Rutinerna har det gemensamt att de syftat till att bl.a. hindra de intagna från att få tillgång till otillåtna föremål (narkotika), och att de har tillämpats regelmässigt utan någon bedömning i det enskilda fallet.

Kriminalvården har i ett tidigare ärende framhållit att en av myndighetens viktigaste målsättningar är att hålla häktes- och anstaltsmiljöerna fria från narkotika, och att det finns en nollvision när det gäller förekomsten av narkotika.[130] Även om Kriminalvården har denna i och för sig lovvärda vision får den inte medföra att myndigheten vidtar åtgärder som saknar stöd i lag.

De rutiner som tillämpats av de berörda anstalterna har saknat nödvändigt lagstöd. Anstalterna förtjänar kritik för detta, och jag noterar samtidigt att rutinerna inte längre tillämpas.

Jag vill även uppehålla mig vid det förhållandet att anstalterna Sagsjön och Ystad i samband med frigivning till de intagna återlämnar de kuvert som omhändertagits på grund av misstanke om att de är preparerade med narkotika. Den beskrivna ordningen överensstämmer med vad som föreskrivs i 5 kap. 2 § fängelselagen.

Som angetts tidigare har Kriminalvården en särskild narkotikastrategi som innebär bl.a. att det råder en nolltolerans mot narkotika i häktes- och anstaltsmiljöer. Vidare är ett av myndighetens huvuduppdrag att förebygga återfall i brott och att narkotikamissbruket bekämpas.[131] Mot denna bakgrund framstår det enligt min mening som olämpligt att en anstalt i samband med frigivning lämnar ut tillhörigheter till de intagna som anstalten i ett tidigare skede misstänkt innehåller narkotika.

Eftersom omhändertagandet sker enbart på en misstanke om att en försändelse innehåller narkotika är det inte möjligt för anstalten att förstöra egendomen med stöd av 8 kap. 8 § fängelselagen.[132] Frågan är hur en anstalt bör agera vid misstanke om att en försändelse innehåller narkotika.

Jag har tidigare haft skäl att beröra en liknande frågeställning, och jag uttalade då bl.a. följande:

> Jag delar Kriminalvårdens uppfattning att det är lämpligt att det görs en polisanmälan när narkotika hittas i en anstalt. Även om det vid tidpunkten för fyndet inte är klarlagt att det rör sig om narkotika bör en polisanmälan göras om man misstänker det. Skälet till det är bl.a. att polisen (eller i förekommande fall åklagaren) ska ha möjlighet att på ett tidigt stadium inleda

[130] Se Kriminalvårdens yttrande i JO 2015/16 s. 226, dnr 2299-2014.

[131] Se 2 § förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården.

[132] Bestämmelsen ger Kriminalvården rätt att omhänderta och förstöra bl.a. narkotika om den sänds till en intagen. Det måste alltså vara konstaterat att det är fråga om narkotika för att bestämmelsen ska vara tillämplig.

> en förundersökning och besluta om utredningsåtgärder och straffprocessuella tvångsmedel. Det är naturligtvis viktigt att polisen tidigt ges möjlighet att exempelvis säkra bevis. Min slutsats blir alltså att anstalten borde ha gjort en polisanmälan. Att det rör sig om en mindre mängd pulver har enligt min mening inte någon betydelse i sammanhanget. Skälet till det är att innehav av narkotika i en anstalt i rättspraxis har bedömts som narkotikabrott av normalgraden, trots att den mängd det varit fråga om var ringa (RH 1981:22). Jag är kritisk till att anstalten inte polisanmälde fyndet av den misstänkta narkotikan.[133]

Det redovisade innebär att en anstalt som omhändertar en försändelse på grund av misstanke om att den innehåller narkotika inte bör stanna vid denna åtgärd. Enligt min mening ska verksamhetsstället även anmäla det misstänkta brottet till Polismyndigheten. Kriminalvården verkar ha en liknande uppfattning eftersom det anges i myndighetens föreskrifter att om en försändelse innehåller något som bedöms kunna vara straffbart i samband med innehav ska Polismyndigheten underrättas så snart som möjligt.[134]

Jag vill vidare framhålla att en rutin där misstänkta narkotikabrott anmäls till Polismyndigheten framstår som bäst förenlig med Kriminalvårdens narkotikastrategi och övriga regelverk som styr myndighetens arbete. Om det inte vidtas någon ytterligare åtgärd riskerar nämligen anstalten att lämna ut narkotika till en intagen den dagen han eller hon friges. Om försändelsen verkligen innehåller narkotika har anstalten genom att inte anmäla saken till Polismyndigheten på så sätt underlättat ett återfall i det narkotikamissbruk som är ett av Kriminalvårdens utpekade uppdrag att bekämpa. Det framstår som motsägelsefullt, och jag utgår från att myndigheten vidtar åtgärder för att komma till rätta med detta.

Med anledning av vad som framkommit i Kriminalvårdens remissvar saknar jag skäl att ytterligare kommentera de förhållanden som redovisats i inspektionsprotokollen. Med detta konstaterande avslutar jag ärendet.

Allvarlig kritik mot Kriminalvården för att inte ha utformat rutiner för kontroll av att grunden för ett frihetsberövande består

(Dnr 6050-2015)

Beslutet i korthet: En person som hade häktats i sin utevaro förpassades av polis till häktet Göteborg. Enligt tillämpliga bestämmelser skulle en häktningsförhandling ha ägt rum inom fyra dygn efter det att häktningsbeslutet hade verkställts. Av oklara skäl skedde aldrig någon förhandling och därmed saknades laglig grund för att hålla den intagne frihetsberövad efter det att de fyra dygnen hade passerat. Trots detta blev den intagne kvar i häktet i ytterligare sex veckor.

[133] Se JO 2015/16 s. 226, dnr 2299-2014.
[134] Se 7 kap. 23 § andra stycket FARK Fängelse.

I sitt remissvar till JO har Kriminalvården framhållit att myndigheten inte har något formellt ansvar att anmäla till åklagare eller domstol när ett häktningsbeslut har verkställts. Vidare har Kriminalvården uppgett att det inte är möjligt för ett häkte att ”påta sig ett rutinmässigt bevakningsansvar för att samtliga klienters rättsprocessuella tidsfrister hålls”.

ChefsJO framhåller att åtgärden att frihetsberöva en enskild är en av de mest ingripande formerna av myndighetsutövning. Kriminalvården har – i egenskap av myndighet som verkställer sådana beslut – en central funktion i den frihetsberövande processen. Eftersom Kriminalvården är den som rent fysiskt kontrollerar den frihetsberövade har myndigheten också goda förutsättningar att upptäcka och slå larm om en intagen har ”glömts bort” av någon av de andra aktörerna i processen.

Av dessa skäl är det enligt chefsJO fullt rimligt att kräva att Kriminalvården tar ansvar för att myndighetens verksamhetsställen inte bara genomför den inledande kontrollen av grunden för frihetsberövandet, utan även under hela frihetsberövandet håller sig uppdaterade om att grunden består. Om det accepterades att Kriminalvården inte behöver ta ett sådant ansvar finns det enligt chefsJO en inte obetydlig risk för att det som inträffade i häktet Göteborg kommer att hända igen. Det är helt oacceptabelt i en rättsstat.

Det som har framkommit i ärendet ger enligt chefsJO intrycket av att Kriminalvården inte vill ta på sig det ansvar som följer med den centrala roll som myndigheten har när det rör sig om att frihetsberöva människor. Genom att inte göra det har myndigheten inte heller utformat rutiner för att säkerställa att myndighetens medarbetare gör nödvändiga kontroller av att det finns laglig grund för att hålla en person inlåst. Denna brist har bidragit till det som inträffade i häktet Göteborg och för detta förtjänar Kriminalvården allvarlig kritik.

I ett beslut den 9 mars 2016 uttalade *chefsJO Fura* följande:

Initiativ

Med anledning av uppgifter i en artikel i Aftonbladet den 21 oktober 2015 om att en man påstods ha ”glömts bort” i Kriminalvården, häktet Göteborg, i två månader beslutade jag att inleda en utredning i saken avseende Kriminalvården.

Inledande utredning

Inledningsvis inhämtades samtlig dokumentation som Kriminalvården hade om den häktade, N.N. Därefter upprättades en promemoria med följande innehåll:

Artikeln i Aftonbladet

Artikeln på www.aftonbladet.se har rubriken Man glömdes bort på häktet – i två månader, och i artikeln framkommer bl.a. följande:

Det var i maj som åklagare beslutade att anhålla den 55-årige mannen i sin frånvaro. Detta då han inte dykt upp till en domstolsförhandling. Mannen misstänktes för grov stöld, stöld och snatteri.

Men i slutet av augusti greps han av polis.

Åklagaren skulle då ha meddelats, men det skedde aldrig. I stället blev mannen kvar i häktet i nästan två månader utan att någon gång bli kallad till häktesförhandling.

– – –

Det var i samband med att mannen begärde att få en ny advokat som tingsrätten fick reda på att han var frihetsberövad.

– Jag tycker att det är märkligt att ingen reagerat. Han har suttit i två månader helt utan kontakt med sin försvarare, vad jag förstår, säger [chefsrådmannen] Anna Lantz.

I sin begäran skriver mannen följande om sin advokat Olle Palmgren: ”*Han är inte på min sida. Han kommer inte till häktet och han engagerar sig inte i mitt fall*.”

Och advokaten har mycket riktigt inte kommit till häktet. Han visste nämligen inte att 55-åringen satt där.

– Jag fick reda på hur det låg till i går när begäran kom. Det är fullständigt horribelt. Jag har aldrig varit med om något liknande, säger Olle Palmgren, och fortsätter:

– Det kan hända att folk sitter i häktet några timmar längre än de borde, eller någon dag. Redan då blir det ett väldigt rabalder. Men det här är fullständigt sanslöst.

Under gårdagen släpptes mannen på fri fot.

– Jag förstår inte hur polisen kunde missa att informera och jag förstår inte hur Kriminalvården kunde ha en person frihetsberövad utan att uppmärksamma det, säger Olle Palmgren.

Inhämtande av uppgifter från Kriminalvården

Av de handlingar som hämtats in framgår bl.a. följande: Under perioden den 5 maj–21 oktober 2015 saknas det helt anteckningar om N.N. i Kriminalvårdsregistret (KVR). Av ett utdrag från Kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS) framgår att N.N. kom till häktet Göteborg den 24 augusti 2015 kl. 18.04. Av anteckningen framgår att han kom från ”hemmet” och han skrevs in som ”häktad”. Vidare angavs som häktningsanledning ”grov stöld, stöld, snatteri” och att häktningen hade skett av Göteborgs tingsrätt med angivande av domstolens målnummer. I anteckningen finns även namn på N.N:s försvarare och åklagarens namn. Enligt häktets anteckningar var N.N. inte belagd med några restriktioner.

Den 25 augusti 2015 gjordes en daganteckning av en tjänsteman i häktet Göteborg. I den angavs som rubrik ”Häktad i sin frånvaro 150505 av Göteborgs tingsrätt”. Därunder finns det en anteckning med följande innehåll: ”Häktad i sin frånvaro 150505 av Göteborgs tingsrätt i mål nr […] gripen 150824, akt beställd från frivården Göteborg. Akt inkom 150827.” Därefter finns en daganteckning från den 26 augusti där det anges att akten skickades till häktet Göteborg.

Nästa daganteckning är från den 12 september 2015 och av den framgår att N.N. avstod sin morgonmedicin. Den 29 september finns en anteckning av vilken det framgår att N.N. blev uppsökt av Kriminalvårdens uppsökare. Nästa daganteckning är från den 20 oktober och av den framgår att häktningen av N.N. har hävts. Han försattes på fri fot kl. 15.30.

Arbetsordning för Kriminalvården

I Arbetsordning för Kriminalvården anges bl.a. följande under rubriken Medarbetares ansvar:

> Den som befattar sig med beslut som rör frihetsberövande av klienter ska iaktta särskild stor omsorg och noggrannhet vid handläggningen av sådana frågor för att undvika att någon i strid med gällande regler blir frihetsberövad eller inte försatt på fri fot i rätt tid.

Kriminalvårdens remissvar

Kriminalvården förelades att lämna en redogörelse för den aktuella situationen och ge sin syn på det inträffade. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom chefsjuristen Elisabeth Lager, bl.a. följande:

Utredning

I ärendet har uppgifter inhämtats från häktet Göteborg. Av utredningen framgår följande.

N.N. var kallad som tilltalad i brottmålsförhandling vid Göteborgs tingsrätt den 5 maj 2015. Han infann sig dock inte till förhandlingen. Tingsrätten konstaterade att N.N. var på sannolika skäl misstänkt för bl.a. grov stöld och stöld samt att det förelåg risk för att han undandrog sig lagföring eller straff. På grund härav beslutade tingsrätten att häkta N.N. i sin frånvaro. Det framgick av beslutet att anmälan skulle göras hos tingsrätten sedan beslutet verkställts. Med anledning av häktningsbeslutet omhändertogs N.N. av polis den 24 augusti 2015 och han överlämnades samma dag till häktet Göteborg. I polisens ”Gripnaliggare” finns en anteckning om att aktuell liggare samt protokoll från tingsrättsförhandlingen den 5 maj 2015 ska faxas till häktet. Vidare har antecknats att ”Patrull ringer jouråkl.”.

Vid inskrivningstillfället gjordes sedvanliga kontroller för att säkerställa att N.N. skrevs in på riktiga grunder och att komplett underlag fanns. Det är polismyndighetens uppgift att kontakta åklagarmyndigheten när en person som är häktad i sin frånvaro har gripits och förts till häktet. Det stod också angivet på gripandebladet att polisen skulle ta denna kontakt. Efter att ha vistats knappt två månader på häktet Göteborg uttryckte N.N. missnöje med sin advokat. Kontaktmannen föreslog då att N.N. skulle ansöka om att få byta advokat och de skrev gemensamt en sådan begäran och skickade den till Göteborgs tingsrätt. Den 10 oktober 2015 meddelade Göteborgs tingsrätt att N.N. skulle försättas på fri fot.

Häktet Göteborg har 259 tillgängliga platser. Under januari t.o.m. oktober 2015 gjordes totalt 6 621 in- och utskrivningar vid häktet Göteborg. Häktet har cirka 230 anställda.

Aktuella författningsbestämmelser

Av 24 kap. 17 § tredje stycket rättegångsbalken framgår att har rätten beslutat om häktning av någon som inte är närvarande vid rätten skall, så snart beslutet har verkställts eller hindret för hans närvaro har upphört, anmälan om detta göras hos rätten. När en sådan anmälan har gjorts ska rätten utan dröjsmål hålla förhandling i häktningsfrågan. Häktningsförhandlingen får aldrig hållas senare än fyra dygn efter det att häktningsbeslutet har verkställts eller hindret för den misstänktes närvaro har upphört.

Av 29 § förundersökningskungörelsen (1947:948) framgår att anmälan enligt ovan nämnda bestämmelse görs av åklagaren. Polismyndigheten ska omedelbart underrätta åklagaren om att ett beslut enligt 24 kap. 17 § tredje stycket rättegångsbalken har verkställts.

Av avsnitt 6.1 i Kriminalvårdens arbetsordning framgår bl.a. att den som befattar sig med beslut som rör frihetsberövande av klienter ska iaktta särskild stor omsorg och noggrannhet vid handläggningen av sådana frågor för att undvika att någon i strid mot gällande regler blir frihetsberövad eller inte försatt på fri fot i rätt tid.

Kriminalvårdens bedömning

Det kan inledningsvis konstateras att N.N. skrivits in på häktet Göteborg på formellt korrekta grunder. När ett beslut om häktning i någons frånvaro har verkställts ska Polismyndigheten omedelbart underrätta åklagaren, som i sin tur har att anmäla detta hos rätten. Något formellt ansvar i denna del har alltså inte vilat på Kriminalvården.

Kriminalvården vill inledningsvis framhålla att det är mycket ovanligt att någon underrättelse till åklagare och domstol inte sker i samband med att ett beslut om häktning verkställts. Enligt Kriminalvårdens mening är det inte möjligt för ett häkte att påta sig ett rutinmässigt bevakningsansvar för att samtliga klienters rättsprocessuella tidsfrister hålls. Häktet Göteborg är en stor arbetsplats med många anställda och kontinuiteten kring de intagna varierar. N.N. har inte heller själv uppmärksammat personalen på sin situation och normalt sett sker kommunikationen kring denna typ av processer mellan den häktade och dennes advokat. Något beslut som rör frihetsberövande har vidare inte fattats av häktet (jfr ovan nämnt avsnitt i Kriminalvårdens arbetsordning). Oavsett detta är det givetvis anmärkningsvärt att häktet under två månaders tid inte vid något tillfälle observerat att N.N. inte kallats till förhandling i häktningsfrågan. Det bör ställas särskilda krav på vaksamhet och omdöme när det gäller frågor kring frihetsberövande av klienter för att undvika att någon är frihetsberövad på felaktiga grunder. Häktet Göteborg kommer att påminna personalen om vikten av att vara uppmärksam så att liknande händelser inte upprepas.

Bedömning

I ärendet aktualiseras bl.a. frågan om vilka kontroller som en myndighet som verkställer ett frihetsberövande behöver göra för att försäkra sig om att det finns laglig grund för att vidta åtgärden. Efter ett avsnitt med inledande överväganden följer en redogörelse för relevanta bestämmelser. Därefter ger jag min syn på vad som har framkommit i fråga om N.N:s vistelse i häktet Göteborg.

Inledande överväganden

Av utredningen framgår att N.N. häktades i sin utevaro av Göteborgs tingsrätt den 5 maj 2015. Han greps av polis den 24 augusti och fördes till häktet Göteborg. Som framgår av Kriminalvårdens remissvar har det funnits en skyldighet för polisen att underrätta åklagaren om att så hade skett.[135] Därefter borde en häktningsförhandling ha ägt rum inom fyra dygn från det att häktningsbeslutet hade verkställts. Av för mig oklara skäl hölls aldrig någon förhandling inom den föreskrivna tiden, vilket innebär att när de fyra dygnen förflutit saknades grund för att hålla N.N. frihetsberövad. Trots det blev han kvar i häktet i ytterligare sex veckor. Det inträffade kan inte beskrivas som annat än ett fullständigt misslyckande.

[135] Se 29 § fjärde stycket förundersökningskungörelsen.

Ett antal aktörer har varit delaktiga i denna process, och jag vill framhålla att detta initiativärende är begränsat till Kriminalvårdens eventuella del i det inträffade. Myndigheten har pekat på att det inte har funnits något formellt ansvar för häktet att anmäla till åklagare eller domstol när häktningsbeslutet beträffande N.N. hade verkställts. Jag har ingen annan uppfattning när det gäller detta. Emellertid är det rimligt att ställa sig frågan om Kriminalvården – i egenskap av den myndighet som verkställer frihetsberövanden – ändå bör vidta åtgärder för att säkerställa att det finns laglig grund för att hålla en person inlåst.

Kontroll av grunden för frihetsberövandet

I regeringsformen anges att var och en är gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden.[136] Denna grundläggande rättighet får emellertid begränsas genom lag under vissa förutsättningar som anges närmare i regeringsformen.[137] I rättegångsbalken finns bestämmelser som gör det möjligt för en domstol att i vissa situationer häkta personer som är misstänkta eller dömda för brott.[138]

Även om det finns lagliga möjligheter för det allmänna att frihetsberöva en enskild, är det viktigt att understryka att ett frihetsberövande är en av de mest ingripande formerna av myndighetsutövning som kan riktas mot en enskild. Av den anledningen kan det ställas särskilda krav på de myndigheter som har del i att frihetsberöva människor när det kommer till att kontrollera att det finns laglig grund för ett frihetsberövande. I sin förlängning syftar sådana kontroller nämligen till att motverka att personer blir frihetsberövade utan laglig grund.

Denna inställning återfinns i Europarådets ministerkommittés rekommendation Rec(2006)2 till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna.[139] I reglerna anges att ingen får tas in eller hållas fånge i fängelse utan ett verkställbart beslut i enlighet med nationell lag.[140] Vidare anges att vid intagning ska bl.a. skälen till intagningen och den lagliga grunden för frihetsberövandet omedelbart dokumenteras.[141] De europeiska fängelsereglerna är tillämpliga på var och en som häktats av rättslig myndighet eller frihetsberövats till följd av dom.[142] Emellertid utgör reglerna enbart rekommendationer till Europarådets medlemsstater. Trots detta vill jag framhålla den stora vikt som ministerkommittén har fäst vid att det sker ordentliga kontroller i samband med att personer hålls frihetsberövade.

I vare sig fängelselagen (2010:610) eller häkteslagen (2010:611) finns det några bestämmelser i fråga om Kriminalvårdens skyldighet att kontrollera grunden för ett frihetsberövande. Däremot framgår det av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte[143] att innan en person tas in i häkte ska grunden för frihetsberövandet kontrolleras och en kontroll ska

[136] Se 2 kap. 8 § regeringsformen.
[137] Se 2 kap. 20 § 3 och 21–24 §§ regeringsformen.
[138] Se 24 kap. rättegångsbalken.
[139] Vidare de europeiska fängelsereglerna.
[140] Se artikel 14 i de europeiska fängelsereglerna.
[141] Se artikel 15.1 b i de europeiska fängelsereglerna.
[142] Se artikel 10.1 i de europeiska fängelsereglerna.
[143] Vidare FARK Häkte.

också göras av att det är rätt person som tas in i häktet.[144] I fråga om identitetskontrollen anges i det allmänna rådet att en sådan kontroll sker normalt genom att polisen bekräftar den häktades identitet. Det finns bestämmelser med liknande innehåll som tar sikte på när någon skrivs in i en kriminalvårdsanstalt.[145]

I Kriminalvårdens arbetsordning finns även en mer generell skrivning där det under rubriken Medarbetarens ansvar anges att ”[d]en som befattar sig med beslut som rör frihetsberövande av klienter ska iaktta särskild stor omsorg och noggrannhet vid handläggningen av sådana frågor för att undvika att någon i strid med gällande regler blir frihetsberövad eller inte försatt på fri fot i rätt tid”.[146]

Frihetsberövandet av N.N.

Efter denna generella genomgång övergår jag till att ge min syn på vad som har framkommit om frihetsberövandet av N.N.

Inledande kontroller av frihetsberövandet

Av den dokumentation som hämtats in från häktet Göteborg framgår att det skedde någon form av kontroll av grunden för frihetsberövandet när N.N. skrevs in i häktet. Av de handlingar jag har tagit del av framgår emellertid inte att häktet har dokumenterat på vilket sätt kontrollen skedde. Jag noterar att det i FARK Häkte inte heller anges på vilket sätt en sådan kontroll ska ske. Av den dokumentation som Kriminalvården har lämnat in framgår inte heller om det skedde någon identitetskontroll av N.N. och i så fall hur den gick till.

För att det i efterhand ska vara möjligt att bekräfta att häktespersonalen har genomfört dessa båda mycket viktiga kontroller är det av central betydelse att de också dokumenteras. En skyldighet att dokumentera dessa åtgärder säkerställer även att kontrollerna verkligen sker och görs på rätt sätt. Med utgångspunkt i vad som anges i FARK Häkte kan jag inte se att häktet Göteborg skulle ha brustit i denna del. Jag återkommer emellertid nedan till frågan om utformningen av Kriminalvårdens rutiner.

Har det funnits skäl för häktet att hålla sig uppdaterat om grunden för frihetsberövandet?

Kriminalvården har i remissvaret framhållit att N.N. inte uppmärksammade personalen på sin situation. Av den anledningen vill jag framhålla att det inte är ovanligt att en intagen – i den omskakande situation som det kan innebära att bli frihetsberövad – inte ens har klart för sig vilket som är skälet för frihetsberövandet. Det är inte heller ovanligt att den frihetsberövade enbart har vaga uppfattningar om tillämplig lagstiftning och därmed även om vilka tidsfrister som gäller. Mot denna bakgrund gör det mig bekymrad att Kriminalvården för-

[144] Se 1 kap. 8 § FARK Häkte.
[145] Se 1 kap. 9 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse och Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:3) om doms befordran till verkställighet samt strafftidsberäkning.
[146] Se s. 28 i Arbetsordning för Kriminalvården.

söker lägga en del av ansvaret för det inträffade på den enskilde frihetsberövade. Något sådant ansvar kan inte läggas på den enskilde, utan det kan enbart läggas på de myndigheter som är delaktiga i frihetsberövandet.

Vidare har Kriminalvården angett att det inte är möjligt för ett häkte att ”påta sig ett rutinmässigt bevakningsansvar för att samtliga klienters rättsprocessuella tidsfrister hålls”. Jag tolkar det som att Kriminalvården menar att myndigheten – utöver den initiala kontrollen – inte är skyldig att göra några ytterligare kontroller av att grunden för frihetsberövandet består.

Det är inte ovanligt att det löper ett antal tidsfrister i en rättsprocess, och i de flesta fall finns det ingen skyldighet för Kriminalvården att bevaka dessa. Den uppgiften har andra aktörer i rättssystemet. Jag vill emellertid framhålla att det finns bestämmelser som ålägger tjänstemän inom Kriminalvården att kontrollera tidsfrister. Ett sådant exempel är att det måste kontrolleras att en intagen i häkte har haft betänketid innan han eller hon avger nöjdförklaring.[147]

Vidare måste det enligt min mening göras skillnad mellan olika typer av tidsfrister. Som jag nämnde tidigare är ett frihetsberövande en av de mest ingripande formerna av myndighetsutövning. Av den anledningen finns det särskilda skäl att placera de tidsfrister som har med den lagliga grunden för frihetsberövandet att göra i en speciell kategori. Dessa tidsfrister måste de ansvariga myndigheterna behandla med extra noggrannhet.

Ett av Kriminalvårdens huvuduppdrag är att verkställa frihetsberövanden och därmed har myndigheten en mycket central funktion i denna process. Eftersom Kriminalvården är den som rent fysiskt kontrollerar den frihetsberövade har myndigheten också goda förutsättningar att upptäcka och slå larm om en intagen har ”glömts bort” av någon av de andra aktörerna. Av dessa skäl är det enligt min mening fullt rimligt att kräva att Kriminalvården tar ansvar för att myndighetens verksamhetsställen inte bara genomför den inledande kontrollen av grunden för frihetsberövandet, utan även under hela frihetsberövandet håller sig uppdaterade om att grunden består.

Detta krav är enligt min uppfattning fullt logiskt satt i relation till Kriminalvårdens uppdrag. Om i stället Kriminalvårdens uppfattning accepterades – att myndigheten inte behöver hålla sig uppdaterad om att det finns laglig grund för frihetsberövande – finns det en inte obetydlig risk för att det som hände N.N. även kommer att drabba andra personer. Det är helt oacceptabelt i en rättsstat.

Kriminalvården får allvarlig kritik

Den hållning som Kriminalvården har intagit i sitt remissvar gör att jag inte finner skäl att uttala kritik mot häktet Göteborg. Vad som har framkommit ger emellertid intrycket av att Kriminalvården inte vill ta på sig det ansvar som följer med den centrala roll som myndigheten har när det rör sig om att frihetsberöva människor. Genom att inte göra det har myndigheten inte heller utformat rutiner för att säkerställa att myndighetens medarbetare gör nödvändiga kontroller av att det finns laglig grund för att hålla en person inlåst. Denna brist har gjort det möjligt att N.N. ”glömdes bort” och därmed satt frihetsberövad

[147] Se 4 § lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m.

utan laglig grund under en inte obetydlig tid. För detta förtjänar Kriminalvården allvarlig kritik.

Enligt min mening är det nödvändigt att Kriminalvården – för att motverka liknande fall i framtiden – inför rutiner som åtminstone innebär

- att ett häkte, oavsett storlek, håller sig uppdaterat om att det finns laglig grund för att hålla de personer som finns i häkteslokalen frihetsberövade
- att häktespersonalen vet hur den ska agera om det uppstår oklarheter om grunden för frihetsberövandet
- att det tydligt anges på vilket sätt grunden för frihetsberövandet ska kontrolleras
- att kontrollerna av grunden för frihetsberövandet och den intagnes identitet dokumenteras.

Övrig fråga

Att det sker ordentliga kontroller av grunden för frihetsberövandet är en central fråga i ett rättssamhälle. Av den anledningen kan det enligt min mening uppfattas som en brist att denna fråga inte är tydligt reglerad i vare sig fängelse- eller häkteslagen. Av detta skäl finns det enligt min mening anledning att skicka detta beslut för kännedom till Regeringskansliet, Justitiedepartementet, och riksdagens justitieutskott.

Brister i en anstalts handläggning av ett ärende om uppskjuten villkorlig frigivning

(Dnr 6923-2015)

Beslutet i korthet: Enligt 26 kap. 6 § brottsbalken gäller som huvudregel att när två tredjedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff, dock minst en månad, har avtjänats ska den dömde friges villkorligt. Om det finns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning ska den skjutas upp. Det är Kriminalvården som fattar beslut om uppskjuten villkorlig frigivning (26 kap. 9 § brottsbalken). Frågor om uppskjuten villkorlig frigivning ska enligt 12 kap. 3 § fängelselagen (2010:610) avgöras skyndsamt.

Frågan om uppskjuten villkorlig frigivning är av stor betydelse för den intagne. Det är viktigt att Kriminalvården i god tid före tidpunkten då villkorlig frigivning enligt huvudregeln ska ske fattar beslut om eventuell uppskjuten villkorlig frigivning så att den intagne har möjlighet att begära omprövning och överklaga. Att beslut fattas i god tid före den villkorliga frigivningen är också av betydelse för att planeringen av eventuella utslussningsåtgärder och andra frigivningsförberedelser inte ska försvåras.

I det aktuella ärendet var en intagen dömd till ett fängelsestraff om ett år och sex månader. Den intagne hade fått besked av en klienthandläggare i anstalten om att frågan om uppskjuten villkorlig frigivning normalt tas upp till prövning en månad innan tidpunkten för villkorlig frigivning. Ärendet om uppskjuten villkorlig frigivning initierades dock endast två dagar innan

villkorlig frigivning skulle ske och beslut om uppskjuten villkorlig frigivning fattades därför dagen innan den villkorliga frigivningen annars skulle ha ägt rum. Det underlag som låg till grund för beslutet om uppskjuten villkorlig frigivning avsåg ett flertal misskötsamheter som hade inträffat från verkställighetens början och framåt.

Enligt chefsJO borde anstalten i det aktuella fallet i god tid före den utsatta tiden för villkorlig frigivning ha kunnat pröva frågan om den villkorliga frigivningen skulle skjutas upp. Anstalten får kritik för att den inledde ärendet om uppskjuten villkorlig frigivning endast två dagar innan den villkorliga frigivningen skulle ha ägt rum.

Anmälan

J.R. framförde i en anmälan klagomål mot Kriminalvården, anstalten Österåker, angående handläggningen av frågan om uppskjutande av hans villkorliga frigivning. Han anförde bl.a. följande:

Datumet för hans planerade villkorliga frigivning var den 25 november 2015. Under verkställigheten hade han fått en del varningar på grund av misskötsamhet. Han frågade därför klienthandläggaren i anstalten om han skulle få uppskjuten villkorlig frigivning och i så fall när han skulle få besked om detta. Klienthandläggaren meddelade att han skulle underrättas senast en månad före den planerade villkorliga frigivningen.

Först den 23 november 2015 meddelade personalen honom om att ett yttrande om uppskjutande av den villkorliga frigivningen skulle skickas till huvudkontoret. Han fick till den 24 november 2015 kl. 15.00 på sig att yttra sig. Den 24 november kl. 16.30 fick han besked om att hans villkorliga frigivning hade skjutits upp en månad.

Eftersom han utgick från att den villkorliga frigivningen skulle äga rum den 25 november hade han bokat möten med frivården och socialtjänsten samt en tid för en jobbintervju. Hans mamma hade även tagit ledigt från jobbet för att hämta honom den 25 november.

Utredning

Inledningsvis hämtade JO in utdrag ur Kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS), utdrag ur kriminalvårdsregistret samt underlag för och beslut om uppskjuten villkorlig frigivning i fråga om J.R. för perioden den 1 januari 2015 t.o.m. den 4 december 2015.

Av handlingarna framgick bl.a. följande: Beslutat tidigaste datum för villkorlig frigivning var den 25 november 2015. Underlaget för uppskjuten villkorlig frigivning färdigställdes av anstalten den 23 november 2015. Kriminalvårdens huvudkontor beslutade den 24 november 2015 att den villkorliga frigivningen skulle skjutas upp en månad. I beslutet angavs bl.a. följande:

> Kriminalvården har beaktat att beslutet om uppskjuten villkorlig frigivning meddelas kort tid innan tidigare beslutat datum för villkorlig frigivning då ärendet inkom sent till huvudkontoret för prövning. Den uppskjutna tiden har därför minskats med femton dagar.

JO begärde därefter att Kriminalvården skulle yttra sig över vad J.R. hade framfört i sin anmälan. Kriminalvården, Region Stockholm, genom regionchefen Susanne Wedin, anförde bl.a. följande:

> Kriminalvården, Region Stockholm, har inhämtat uppgifter från anstaltschef Fredrik Thunberg.
>
> De uppgifter som J.R. lämnar i sin anmälan är tyvärr korrekta. Efter att klienthandläggaren, som var helt ny på tjänsten, svarat J.R. om att frågan om uppskjuten villkorligt medgiven frihet normalt prövas senast en månad innan planerad villkorlig frigivning, följde hon upp vad som hänt i frågan och upptäckte då att något ärende inte hade initierats till huvudkontoret (det borde ha gjorts innan hon började arbeta som klienthandläggare). Det var då den 23 november 2015 och bara två dagar kvar till planerad dag för frigivning den 25 november 2015. Klienthandläggaren kontaktade omedelbart huvudkontoret och samrådde med dem kring den fortsatta hanteringen.
>
> Anstalten Österåker upprättade därefter ett yttrande som underlag inför beslutet om uppskjuten villkorlig frigivning. Yttrandet innehöll även J.R:s eget förslag på offentligt biträde. Yttrandet delgavs J.R. samma dag och en advokat förordnades som offentligt biträde. Advokaten och J.R. informerades om att Kriminalvården övervägde att skjuta upp J.R:s villkorliga frigivning. I beslutet om förordnande informerades även om att ett yttrande skulle ha inkommit senast dagen efter, den 24 november kl. 15.00. Advokaten inkom med ett yttrande inom den stipulerade tiden.
>
> Den 24 november beslutade Kriminalvården att skjuta upp den villkorliga frigivningen med en månad. I beslutet angavs att Kriminalvården beaktade att beslutet meddelades kort tid innan tidigare beslutat datum för villkorlig frigivning. Den uppskjutna tiden minskades med femton dagar med anledning av detta.
>
> Under loppet av tre månader var det tre olika vikarierande klienthandläggare som tjänstgjorde vid aktuell avdelning.
>
> **Kriminalvårdens bedömning**
>
> Det är ytterst beklagligt att frågan om att skjuta upp J.R:s villkorliga frigivning initierades och beslutades mycket kort tid innan tidigaste dag för villkorlig frigivning. Anstalten har dock inte tidigare varit med om att dylika misstag skett kring hanteringen av dessa frågor. Ledningen för anstalten har konstaterat att de täta handläggarbytena borde ha föranlett större uppmärksamhet över att bevakningen av ärenden om uppskjuten villkorlig frigivning skett på ett tillförlitligt sätt. Detta kommer givetvis att beaktas i hanteringen framöver.

J.R. gavs möjlighet att kommentera remissvaret.

Rättslig reglering

I 12 kap. 2 § fängelselagen (2010:610) anges att bestämmelser om att den villkorliga frigivningen kan skjutas upp finns i 26 kap. 6 och 7 §§ brottsbalken (BrB).

Enligt 26 kap. 6 § BrB gäller som huvudregel att när två tredjedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff, dock minst en månad, har avtjänats ska den dömde friges villkorligt. Om det finns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning ska den skjutas upp. Vid bedömningen av om det finns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning ska det särskilt beaktas om den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten.

Om den villkorliga frigivningen skjuts upp, ska det i beslutet anges en ny tidpunkt för när den dömde ska friges villkorligt. Vid denna tidpunkt ska villkorlig frigivning ske om det inte även då finns sådana synnerliga skäl som avses i 26 kap. 6 § BrB. När den nya tidpunkten för villkorlig frigivning bestäms ska arten och omfattningen av de överträdelser som föranleder att den villkorliga frigivningen skjuts upp särskilt beaktas. Den villkorliga frigivningen får skjutas upp högst sex månader åt gången (26 kap. 7 § BrB).

Av 26 kap. 9 § BrB framgår att det är Kriminalvården som fattar beslut om uppskjuten villkorlig frigivning och att sådana beslut gäller omedelbart om inte något annat förordnas. Kriminalvårdens beslut om uppskjuten villkorlig frigivning får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (14 kap. 1 § fängelselagen). Ett sådant beslut får dock inte överklagas innan beslutet har omprövats av Kriminalvården (14 kap. 2 § fängelselagen).

Enligt 12 kap. 3 § fängelselagen ska frågor om uppskjutande av villkorlig frigivning avgöras skyndsamt.

I mål och ärenden om uppskjuten villkorlig frigivning enligt 26 kap. 6 och 7 §§ BrB ska ett offentligt biträde förordnas för den intagne, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Innan ett beslut om uppskjuten villkorlig frigivning meddelas ska den intagne ges tillfälle att yttra sig (12 kap. 5 § fängelselagen).

I ett beslut den 17 juni 2016 anförde *chefsJO Fura* följande:

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

Verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Verkställigheten ska vidare, i den utsträckning det är möjligt utan att kravet på samhällsskydd eftersätts, särskilt inriktas på åtgärder som är ägnade att förebygga återfall i brott (1 kap. 5 § fängelselagen). Inför frigivningen ska verkställigheten vara särskilt inriktad på konkreta åtgärder som kan underlätta övergången till ett liv i frihet. Utifrån den intagnes behov ska, i lämplig tid, samverkan ske med bl.a. olika myndigheter (1 kap. 7 § fängelselagen).

Den villkorliga frigivningen syftar till att kontrollera övergången från vistelse i anstalt till vistelse i frihet. Avsikten med reglerna om villkorlig frigivning är bl.a. att genom en mer individualiserad verkställighet främja de intagnas motivation att förändra sitt beteende samt skapa förutsättningar för dem att själva medverka till sin anpassning i samhället. Ytterst syftar reglerna till att minska risken för återfall i brott (se prop. 2005/06:123 s. 53).

I förarbetena framhålls att regleringen med villkorlig frigivning ställer höga krav på förutsägbarhet och rättssäkerhet. Kriminalvården har ett ansvar för att på ett tydligt sätt informera om vad som gäller bl.a. i fråga om uppskjutande av villkorlig frigivning (se prop. 2005/06:123 s. 58 f.).

Mot denna bakgrund och som en utgångspunkt för mina uttalanden i detta ärende vill jag framhålla att planeringen inför den villkorliga frigivningen och frågan om uppskjuten villkorlig frigivning har stor betydelse för den intagne.

Jag begränsar mina uttalanden nedan till den formella handläggningen av ärendet om uppskjuten villkorlig frigivning när det gäller J.R.

Bakgrund och omständigheter i det aktuella ärendet

J.R. började sin verkställighet den 2 januari 2015. Tidigaste datum för villkorlig frigivning var den 25 november 2015. Från och med den 8 januari 2015 var J.R. placerad i anstalten Österåker. J.R. fick information av en klienthandläggare i anstalten om att frågan om uppskjuten villkorlig frigivning normalt prövas senast en månad innan planerad villkorlig frigivning.

Den 23 november 2015 uppdagades att det inte hade initierats något ärende om uppskjuten villkorlig frigivning för J.R. Anstalten färdigställde samma dag underlag och ett yttrande för prövning av frågan och skickade handlingarna till Kriminalvårdens huvudkontor. Av underlaget framgick bl.a. att J.R. under perioden fr.o.m. den 10 januari t.o.m. den 5 oktober 2015 hade rapporterats för misskötsamhet vid 20 tillfällen. Samma dag som underlaget färdigställdes förordnades ett offentligt biträde för J.R. och yttrandet delgavs både J.R. och biträdet. J.R. fick möjlighet att senast dagen efter, den 24 november kl. 15.00, yttra sig i frågan. Biträdet yttrade sig inom den angivna tiden. Den 24 november beslutade huvudkontoret att skjuta upp den villkorliga frigivningen med en månad.

Av Kriminalvårdens dagantecknings framgår att J.R. under november månad 2015 hade flera kontakter med frivården och socialtjänsten om planeringen av tiden efter den villkorliga frigivningen samt att han bl.a. hade fått tid för en kursstart i början på december.

Tidpunkten för prövning av frågan om uppskjuten villkorlig frigivning m.m.

Det finns inte någon uttrycklig bestämmelse som anger när frågan om uppskjuten villkorlig frigivning senast måste tas upp till prövning. I förarbetena anges att när tidpunkten för villkorlig frigivning närmar sig ska Kriminalvården göra en saklig och objektiv bedömning av hur verkställigheten har sett ut (se prop. 2005/06:123 s. 66). Mot denna bakgrund och utifrån hur bestämmelsen i 26 kap. 7 § BrB är utformad får det anses stå klart att frågan som senast måste prövas innan den villkorliga frigivningen enligt gällande strafftidsbeslut skulle ha inträffat.

Som redovisats ovan ställer fängelselagen krav på att frågan om uppskjutande av villkorlig frigivning ska avgöras skyndsamt. I förarbetena anges i anslutning till att skyndsamhetskravet behandlas att det är viktigt att Kriminalvården i god tid före tidpunkten då villkorlig frigivning enligt huvudregeln ska ske fattar beslut om eventuell uppskjuten villkorlig frigivning så att den intagne har möjlighet att begära omprövning och överklaga. Att beslut fattas i god tid före den villkorliga frigivningen är också viktigt för att planeringen av eventuella utslussningsåtgärder och andra frigivningsförberedelser inte ska försvåras (se prop. 2005/06:123 s. 65).

I Kriminalvårdens handbok om varning och uppskjuten villkorlig frigivning 2015:1 anges bl.a. följande: Kriminalvårdens målsättning är att i normalfallet

hinna utreda och fatta beslut i ärenden om uppskjuten villkorlig frigivning senast en månad före planerad dag för villkorlig frigivning. Ett ärende bör därför i normalfallet komma in till huvudkontoret cirka åtta veckor före planerad dag för villkorlig frigivning.

Det kan givetvis uppstå situationer där t.ex. misskötsamhet äger rum kort tid innan planerad villkorlig frigivning. Som huvudregel krävs dock att den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot reglerna vid ett flertal tillfällen för att uppskjuten villkorlig frigivning ska komma i fråga (se Berggren m.fl., Brottsbalken m.m. [den 3 maj 2016, Zeteo], kommentaren till 26 kap. 6 § BrB).

I det aktuella ärendet rörde det sig om en förhållandevis lång verkställighet, och det underlag som låg till grund för beslutet om uppskjuten villkorlig frigivning avsåg ett flertal misskötsamheter som hade inträffat från verkställighetens början och framåt. Vid dessa förhållanden borde Kriminalvården i god tid före den utsatta tiden för villkorlig frigivning ha kunnat pröva frågan om den villkorliga frigivningen skulle skjutas upp. Ärendet initierades dock endast två dagar innan den planerade villkorliga frigivningen och beslut om uppskjuten villkorlig frigivning fattades därför dagen innan den villkorliga frigivningen skulle ske. Anstalten förtjänar kritik för att ärendet inleddes så kort tid innan den villkorliga frigivningen skulle ha ägt rum.

Yttrandetid och offentligt biträde

Som redovisats ovan ska den intagne få tillfälle att yttra sig innan ett beslut om uppskjuten villkorlig frigivning meddelas. Det är viktigt för att han eller hon då får möjlighet att argumentera för sin sak (se prop. 2005/06:123 s. 66 f.). När kommunicering sker bör beslutsmyndigheten regelmässigt bestämma en tid för yttrande. Svarstiden bör bestämmas så att den som är berörd får skäligt rådrum, dvs. tillräcklig tid att svara på begäran. Kommuniceringstidens längd får bestämmas med hänsyn till bl.a. utredningsmaterialets omfattning. Givetvis måste tiden vara så väl tilltagen att det är praktiskt möjligt att yttra sig (se bl.a. JO:s beslut den 20 augusti 2015, dnr 6786-2013).

Enligt huvudregeln ska även ett offentligt biträde förordnas för den intagne i mål och ärenden om uppskjuten villkorlig frigivning. Behovet av biträde inträder när Kriminalvården, vid den samlade bedömningen av verkställigheten som görs inför den villkorliga frigivningen, överväger att skjuta upp den villkorliga frigivningen. Biträdet bör därför förordnas i samband med att den intagne ges tillfälle att yttra sig (se prop. 2005/06:123 s. 68).

I det aktuella ärendet förordnades ett offentligt biträde för J.R. och han fick möjlighet att yttra sig till en utsatt svarstid, vilket han även gjorde genom biträdet. Med anledning av att ärendet sattes igång så sent fick J.R. endast till nästkommande dag på sig att yttra sig. Jag har visserligen förståelse för att svarstiden under de rådande förhållandena blev mycket begränsad. Mot bakgrund av omfattningen av det underlag som låg till grund för beslutet är det dock min bedömning att J.R. hade behövt ett längre rådrum för att gå igenom ärendet med sitt ombud och yttra sig.

Frigivningsförberedelser m.m.

J.R. hade fått information om att frågan om uppskjuten villkorlig frigivning skulle prövas senast en månad före planerad dag för villkorlig frigivning. Enligt vad som framkommit utgick han från att villkorlig frigivning skulle bli av det planerade datumet eftersom han inte hade fått meddelande om något annat förrän två dagar innan den utsatta tidpunkten. Månaden innan den planerade frigivningen hade han vidtagit vissa frigivningsförberedelser, bl.a. planerat in träffar med socialtjänsten och frivården. Handläggningen av ärendet fick således till följd att J.R. inte kunde fullfölja uppgjord planering inför frigivningen. Detta är givetvis inte tillfredsställande.

Jag vill i detta sammanhang framhålla vikten av att Kriminalvården, för att kunna upprätthålla kravet på förutsebarhet vad gäller verkställigheten och även främja intagnas frigivningsförberedelser, ger intagna tydlig information om vad som gäller beträffande villkorlig frigivning.

Sammanfattande bedömning

Sammanfattningsvis förtjänar Kriminalvården kritik för handläggningen av frågan om uppskjuten villkorlig frigivning för J.R.

Jag förutsätter att anstalten ser över sina rutiner rörande bevakningen av tidpunkten för intagnas villkorliga frigivning och handläggningen av frågan om uppskjuten villkorlig frigivning.

Ärendet avslutas.

Kronofogden

Felaktig utbetalning till en målsägande och dröjsmål med återbetalningen till den tilltalade

(Dnr 3029-2015)

Beslutet i korthet: I en brottmålsdom förpliktade Göteborgs tingsrätt den tilltalade att betala 5 600 kronor jämte ränta till målsäganden. Den tilltalade betalade pengarna till Kronofogdemyndigheten. Hovrätten sänkte sedan skadeståndet till 600 kronor. När hovrättens dom hade vunnit laga kraft den 4 december 2014 skulle Kronofogdemyndigheten alltså ha betalat ut 600 kronor jämte ränta till målsäganden och betalat tillbaka resten av pengarna, dvs. 5 000 kronor jämte ränta, till den tilltalade. Av misstag betalade Kronofogdemyndigheten i stället hela beloppet, 5 600 kronor jämte ränta, till målsäganden. Den tilltalade besökte Kronofogdemyndigheten den 4 mars 2015 och påpekade felet.

Den tilltalade skulle alltså få tillbaka 5 000 kronor jämte ränta. Han anmälde till JO att han inte hade fått pengarna. I JO:s beslut diskuteras hur Kronofogdemyndigheten ska göra i liknande situationer. JO konstaterar att det för den enskilde som har blivit av med sina pengar naturligtvis är mindre intressant vilka juridiska konstruktioner som kommer till användning. Det viktiga är att han eller hon får tillbaka pengarna snabbt.

Vid tiden för Kronofogdemyndighetens svar till JO den 27 augusti 2015 hade den tilltalade ännu inte fått tillbaka sina pengar. Det hade då gått nästan nio månader sedan den 4 december 2014, då Kronofogdemyndighetens skyldighet att betala tillbaka pengarna inträdde genom den lagakraftägande domen, och nästan sex månader sedan den 4 mars 2015, då han påpekade felet för Kronofogdemyndigheten.

JO konstaterar att det inte är rimligt att en enskild person får vänta så länge på sina pengar när Kronofogdemyndigheten har gjort fel. Kronofogdemyndigheten får kritik för den felaktiga utbetalningen till målsäganden och för dröjsmålet med att betala tillbaka pengarna till den tilltalade.

Enligt JO:s mening finns det skäl för lagstiftaren att se över Kronofogdemyndighetens skyldigheter i situationer där influtna medel har betalats till fel person. Regelsystemet bör garantera att rätt person får sina pengar utan dröjsmål. JO överlämnar därför ett exemplar av beslutet till Justitiedepartementet.

Anmälan

I en anmälan framförde Robert V. klagomål mot Kronofogdemyndigheten. Han uppgav bl.a. följande:

Han hade i en tingsrättsdom ålagts att betala ett skadestånd om 5 600 kronor till en målsägande. Han betalade in beloppet till Kronofogdemyndigheten.

Hovrätten ändrade senare tingsrättsdomen och sänkte skadeståndet till 600 kronor. Trots detta betalade Kronofogdemyndigheten ut 5 600 kronor till målsäganden. Robert V. hade vid tiden för anmälan inte fått tillbaka sina pengar från Kronofogdemyndigheten.

Utredning

JO hämtade in handlingar från Kronofogdemyndigheten.

JO uppmanade därefter Kronofogdemyndigheten att lämna upplysningar om handläggningen av ärendet och redovisa sin bedömning av det som kommit fram. JO hänvisade i remissen till JO:s beslut den 29 juni 2015 i ärende med dnr 3890-2014.

Kronofogdemyndigheten, genom kronodirektören Sven Kihlgren och verksjuristen Patrik Berglund, lämnade in följande yttrande [*bilagorna är här utelämnade, JO:s anm.*]:

Bakgrund

Den 25 september 2013 förpliktade Göteborgs tingsrätt Robert V. att betala skadestånd till målsäganden med 5 600 kr jämte ränta. Målsäganden ansökte om verkställighet av domen den l november 2013. Den 18 november 2013 betalade Robert V. in ett belopp om 6 658 kr till Kronofogden motsvarande förpliktelsen inklusive Kronofogdens grundavgift om 600 kr.

Den 28 april 2014 ändrade Hovrätten för Västra Sverige tingsrättens dom på så sätt att skadeståndet bestämdes till 600 kr jämte ränta. Högsta Domstolen beslutade den 4 november 2014 att inte meddela prövningstillstånd varmed hovrättens domslut fastställdes.

Den 12 januari 2015 betalade Kronofogden ut 6 058 kr till sökanden motsvarande det skadestånd jämte ränta som utdömts av Göteborgs tingsrätt.

Robert V. besökte Kronofogdens kontor i Göteborg den 4 mars 2015 och uppmärksammade då myndigheten på hovrättens dom den 28 april 2014 och att Kronofogden utbetalt ett för högt belopp till sökanden.

Den 5 mars 2015 skickade Kronofogden en skrivelse till sökanden i utsökningsmålet med information om det inträffade samt en uppmaning till honom om att återbetala vad som felaktigt utbetalats. Den 26 maj 2015 besökte Robert V. på nytt Kronofogden och klagade på myndighetens handläggning.

Den 10 juni 2015 inkom Robert V. med ett skadeståndsanspråk mot Kronofogden som nu är under handläggning.

Eftersom sökanden inte efterkommit Kronofogdens uppmaning den 5 mars 2015 att återbetala medel till myndigheten har ett utsökningsmål lagts upp mot honom den 28 juli 2015 med stöd av 3 kap. 22 § UB. Underrättelse om målet har skickats ut med sista betalningsdag den 3 september 2015.

Sökanden har den 27 augusti 2015 återbetalat 5 000 kr till Kronofogden.

Gällande rätt

En dom avseende betalningsskyldighet som inte har vunnit laga kraft får enligt 3 kap. 6 § utsökningsbalken (UB) verkställas genast genom utmätning. Bestämmelsen innebär att Kronofogden som huvudregel inte får verkställa längre än till utmätning, vilket bl.a. betyder att medel som utmätts eller betalats in till Kronofogden inte får utbetalas till sökanden förrän domen vunnit laga kraft.

En gäldenär som vill förhindra verkställighet av en dom på betalningsskyldighet kan enligt 3 kap. 6 § UB bl.a. nedsätta pengar hos Kronofogden med ett belopp som svarar mot betalningsskyldigheten den dag nedsättningen sker jämte förrättningskostnader. När en gäldenär betalar in pengar till Kronofogden måste myndigheten noga skilja mellan nedsättning och villkorslös betalning. Medel som betalas villkorslöst i ett utmätningsmål ska anses som omedelbart utmätta (4 kap. 28 § UB). En gäldenär som endast åsyftar nedsättning bör ange detta. I annat fall får betalningen anses vara åsyftad. Om tvekan föreligger bör Kronofogden ta reda på vad som åsyftades (se Walin-Gregow-Löfmarck-Millqvist: Utsökningsbalken En kommentar, fjärde upplagan 2009, s. 79–80).

När verkställighet söks för dom som inte vunnit laga kraft ska utbetalningshinder registreras i Kronofogdens verksamhetssystem för verkställigheten. Om domen ändras eller undanröjs och ny exekutionstitel träder i dess ställe ska Kronofogden bevaka detta och registrera nödvändiga ändringar i utsökningsmålet.

Av 3 kap. 22 § UB framgår att sökt verkställighet genast ska ställas in om en exekutionstitel upphävs och att redan vidtagen åtgärd om möjligt ska återgå. I bestämmelsen föreskrivs vidare att i mål om utmätning ska Kronofogden på begäran utsöka vad borgenären ska betala tillbaka. Bestämmelsen tar inte bara sikte på situationer när exekutionstitlar upphävs helt och hållet utan även då en exekutionstitel upphävs partiellt, t.ex. om en förpliktelse i ett avgörande ändras till sitt innehåll. Regeln om att vidtagen åtgärd ska gå åter riktar sig både till Kronofogden och sökanden och i mål om verkställighet ska sökanden betala tillbaka vad han har lyft. Om sökanden inte frivilligt fullgör sin skyldighet att betala tillbaka medel är svaranden berättigad att vid behov få biträde av Kronofogden för genomförande av verkställighetens återgång och myndigheten får således utsöka det som borgenären ska betala tillbaka (se Walin-Gregow-Löfmarck-Millqvist: Utsökningsbalken En kommentar, fjärde upplagan 2009, s. 112 f).

Staten genom Kronofogden kan bli skyldig att betala ersättning för skador som vållas vid myndighetsutövning. Enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen ska staten eller en kommun ersätta personskador, sakskador och rena förmögenhetsskador som orsakats genom fel eller försummelser vid myndighetsutövning i verksamhet som staten eller kommunen ska svara för. Inom det statliga området hanterar man de flesta krav inom ramen för statens frivilliga skadereglering enligt förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten. Enligt 3 § i förordningen är det Justitiekanslern som handlägger anspråk som grundas på ett påstående om att man fattat ett felaktigt beslut eller att man har låtit bli att meddela ett beslut. Enligt 5 § samma förordning ska Kronofogden handlägga andra anspråk än de som nämnts i 3 eller 4 §§ om anspråket avser en skada som har inträffat inom myndighetens verksamhetsområde. De anspråk som faller inom Kronofogdens ansvar brukar – till skillnad från beslutsskador – betecknas som faktisk skada.

Kronofogdens bedömning

Kronofogden handlägger utsökningsmål genom ett teambaserat arbetssätt. Samtliga team som varit inblandade i handläggningen har lämnat uppgifter och synpunkter inför upprättandet av aktuellt yttrande.

Det är uppenbart att Kronofogden brustit i sin handläggning då myndigheten av förbiseende försummat att registrera in hovrättens ändring av tingsrättens dom innebärande att skadeståndsförpliktelsen satts ned från 5 600 kr till 600 kr. Detta har fått till följd att myndigheten den 12 januari 2015 betalat ut 5 600 kr plus uppkommen ränta om 458 kr till sökanden. Den korrekta redovisningen skulle i stället ha omfattat ett belopp på 600 kr jämte ränta. Kronofogden beklagar det inträffade.

Vad gäller Kronofogdens handläggning av Robert V:s krav på återbetalning av felaktigt utbetalda medel till sökanden menar dock myndigheten att inga formella felaktigheter har skett.

JO har i sin remiss den 3 juli 2015 hänvisat till ett JO-beslut med dnr 3890-2014. Kronofogden har tolkat hänvisningen som att beslutet skulle ha beröringspunkter med ifrågavarande ärende. I beslutet anförde JO att Kronofogden borde ha återbetalat medel till en gäldenär trots att de aktuella pengarna inte länge fanns hos Kronofogden utan felaktigt utbetalats till tredje man. Kronofogden fick kritik för att gäldenärens krav på återbetalning därefter behandlades som ett skadeståndskrav vilket i sin tur medförde att gäldenären fick vänta i tio månader på att få tillbaka pengar. JO menar att Kronofogden borde ha löst situationen på annat sätt och således utbetalat det aktuella beloppet till gäldenären med andra pengar.

Kronofogden menar att myndigheten efter att den felaktiga utbetalningen uppmärksammats och Robert V. framfört krav på återbetalning, agerat på det sätt som står till buds i sådana här situationer. Kronofogden har först kontaktat sökanden och uppmanat denne att återbetala vad som felaktigt utbetalats. Eftersom sökanden inte har följt uppmaningen har Kronofogden därefter lagt upp ett mål och påbörjat verkställighet med stöd av 3 kap. 22 § UB för att utsöka det belopp som han ska betala tillbaka. Efter underrättelse om målet har sökanden återbetalat 5 000 kr till Kronofogden. Dessa pengar kommer inom kort att betalas ut till Robert V. Dessutom kommer Kronofogden att fatta beslut i skadeståndsfrågan under vecka 36, 2015. Vad som då kommer att prövas är Robert V:s krav på ersättning för förlorad ränta.

Som angetts ovan regleras Kronofogdens och andra förvaltningsmyndigheters skadereglering i förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten och den materiella prövningen av skadeståndskrav sker normalt sett utifrån bestämmelsen i 3 kap. 2 § skadeståndslagen. Myndigheten har reglerat skadeståndshanteringen i styrande dokument som bl.a. beskriver handläggningen av ett ärende då exempelvis en felaktig utbetalning har skett. Att Kronofogden skulle kunna pröva frågor om felaktigheter och brister i myndighetsutövningen och även utbetala ekonomisk ersättning till skadelidande i annan form än skadeståndsvägen ställer sig myndigheten tveksam till. Kronofogden har inte tillgång till någon ekonomisk fond med medel att användas för att bestrida anspråk som framställs på myndigheten. Ersättning kan först utbetalas efter att anspråket vederbörligen prövats och beviljats i enlighet med nämnda skaderegleringsprocess.

En annan sak är att Kronofogdens handläggning och prövning av skadeståndsanspråk tar tid och att den skadelidande därmed kan få vänta relativt lång period på att få ut sin ersättning. Med anledning av de ärenden som nu uppmärksammats av JO och i vilka den skadelidande fått vänta lång tid på att få tillbaka medel som felaktigt utbetalats till annan, kommer Kronofogden att överväga att inrätta ett s.k. ”snabbspår” för vissa typer av skadeståndsärenden. I ärenden då det är uppenbart att myndigheten agerat felaktigt, exempelvis vid en felaktig utbetalning, och den skadelidandes anspråk inte överstiger 10 000 kr, bör skadeståndsärendet kunna prövas och beslutas av Kronofogden utan att handläggningen drar ut på tiden.

Robert V. fick möjlighet att kommentera Kronofogdemyndighetens remissvar.

I ett beslut den 31 maj 2016 anförde *JO Lindström* följande:

Bedömning

Den rättsliga regleringen framgår av Kronofogdemyndighetens remissvar.

När Högsta domstolen den 4 december 2014 hade beslutat att inte meddela prövningstillstånd var det Kronofogdemyndighetens uppgift att enligt 13 kap. 1 § utsökningsbalken, UB, redovisa de medel som hade flutit in, dvs. 5 600

kronor jämte ränta. Enligt exekutionstiteln skulle därvid 600 kronor jämte ränta betalas till målsäganden. Det har inte framkommit att det fanns några andra mål mot Robert V. hos Kronofogdemyndigheten och myndigheten skulle därför betala tillbaka överskottet, dvs. 5 000 kronor jämte ränta, till Robert V. Den 12 januari 2015 betalade Kronofogdemyndigheten emellertid ut allt som hade influtit, dvs. 5 600 kronor jämte ränta, till målsäganden. Som Kronofogdemyndigheten själv har angett i sitt remissvar till JO var det fel.

Den 4 mars 2015 besökte Robert V. Kronofogdemyndigheten och påpekade felet. Frågan är vad Kronofogdemyndigheten hade för skyldigheter att hjälpa Robert V. att få tillbaka de pengar som han hade rätt till.

Mitt beslut den 29 juni 2015 i JO:s ärende med dnr 3890-2014 handlade om ett ärende där Kronofogdemyndigheten hade beslutat att betala 1 609 kronor till gäldenären. Av misstag betalade myndigheten ut pengarna till en annan person. Gäldenären fick till slut sina pengar, men inte förrän tio månader efter det att misstaget hade upptäckts. Jag uttalade i beslutet att Kronofogdemyndigheten, när misstaget upptäcktes, omedelbart borde ha sett till att verkställa återbetalningsbeslutet på ett riktigt sätt och alltså betala 1 609 kronor till gäldenären.

I ett annat beslut den 28 oktober 2015 i JO:s ärende med dnr 6248-2014 hade gäldenären satt ned 2 000 kronor hos Kronofogdemyndigheten. Den 13 mars 2014 betalades hela detta belopp ut till sökanden. Det var emellertid fel; sökanden skulle ha 1 953 kronor medan återstoden, 47 kronor, skulle betalas tillbaka till gäldenären. Först den 2 april 2015, alltså efter mer än ett år, fick gäldenären tillbaka sina pengar.

Det nu aktuella ärendet om återbetalning till Robert V. påminner om dessa båda ärenden. För Robert V:s del innebar ju gällande rätt att Kronofogdemyndigheten hade en skyldighet att betala 5 000 kronor jämte ränta till Robert V. snarast möjligt efter den 4 december 2014. Av misstag betalade myndigheten i stället dessa pengar till målsäganden, dvs. till fel person. Det är alltså även här fråga om en klar felbetalning; vem som skulle ha pengarna har det aldrig varit något tvivel om, men av misstag betalades de ut till fel person.

Enligt min mening ligger det i fall av dessa slag – där pengarna uppenbart har betalats till fel person – nära till hands att se saken så att myndighetens skyldighet att betala pengarna till rätt person kvarstår efter den felaktiga utbetalningen. Med detta synsätt är Kronofogdemyndigheten skyldig att verkställa betalningen på ett riktigt sätt när felet upptäcks. Det innebär att Kronofogdemyndigheten borde ha betalat 5 000 kronor jämte ränta till Robert V. så snart som möjligt efter det att myndigheten upptäckte att han inte hade fått sina pengar.

Kronofogdemyndigheten bedömde emellertid att Robert V. inte kunde få sina pengar förrän målsäganden hade betalat tillbaka dem. Ett förfarande inleddes med ett krav till målsäganden och en hantering enligt 3 kap. 22 § UB. Om detta inte skulle ha lett till att målsäganden hade betalat tillbaka pengarna, framgår av myndighetens yttrande till JO att Robert V. skulle ha kunnat bli gottgjord genom ett skadestånd.

För den enskilde som har blivit av med sina pengar är det naturligtvis mindre intressant vilka juridiska konstruktioner som kommer till användning. Det viktiga är att han eller hon får tillbaka pengarna snabbt. Jag har därför ingen invändning mot att Kronofogdemyndigheten tillämpar 3 kap. 22 § UB och skadeståndslagen under förutsättning att den enskilde inte kommer i kläm. I det aktuella ärendet borde det redan när Robert V. besökte Kronofogdemyndigheten i mars 2015 ha stått klart för myndigheten att den till slut skulle komma att betala tillbaka pengarna till Robert V. Därför borde myndigheten, när den valde att använda ett förfarande som uppenbarligen riskerade att dra ut på tiden, ha påskyndat detta så att Robert V. snarast fick tillbaka sina pengar.

Målsäganden betalade till slut tillbaka 5 000 kronor till Kronofogdemyndigheten. Vid tiden för Kronofogdemyndighetens yttrande till JO den 27 augusti 2015 hade Robert V. emellertid ännu inte fått tillbaka sina pengar. Det hade då gått nästan nio månader sedan Kronofogdemyndighetens skyldighet att betala tillbaka pengarna inträdde och nästan sex månader sedan Robert V. upplyste Kronofogdemyndigheten om att myndigheten hade gjort fel. Det är inte rimligt att en enskild person får vänta så länge på sina pengar när det är Kronofogdemyndigheten som har gjort fel.

Kronofogdemyndigheten förtjänar kritik för den felaktiga utbetalningen till målsäganden och för dröjsmålet med återbetalningen till Robert V.

Jag utgår ifrån att Robert V. nu har fått tillbaka sina pengar. Jag noterar att Kronofogdemyndigheten i sitt remissvar angav att myndigheten då övervägde att inrätta ett ”snabbspår” för vissa typer av skadeståndsärenden.

Enligt min mening finns det skäl för lagstiftaren att se över Kronofogdemyndighetens skyldigheter i situationer där influtna medel har betalats till fel person. Regelsystemet bör garantera att rätt person får sina pengar utan dröjsmål. Jag överlämnar därför ett exemplar av detta beslut till Justitiedepartementet.

Vad Robert V. i övrigt har fört fram ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Miljö- och hälsoskydd

En miljönämnd skulle ha underrättat fastighetsägaren inför ett besök på fastigheten

(Dnr 2545-2015)

Beslutet i korthet: Bygg- och miljönämnden i Överkalix kommun besökte en fastighet med stöd av 28 kap. 1 § miljöbalken. JO kritiserar nämnden för att den inte underrättade fastighetsägaren inför besöket.

Anmälan

I en anmälan framförde Roger L. klagomål mot Bygg- och miljönämnden i Överkalix kommun för handläggningen i ett tillsynsärende där nämnden hade genomfört en oanmäld inspektion av hans fastighet den 21 april 2015.

Utredning

JO begärde in och granskade ärendeblad och handlingar i nämndens ärende (dnr 187-2015). Ärendet remitterades därefter till nämnden som uppmanades att lämna upplysningar om och yttra sig över handläggningen av ärendet. Av yttrandet skulle det särskilt framgå vilka överväganden som låg till grund för att utföra inspektionen den 21 april 2015 utan att dessförinnan informera fastighetsägaren om besöket.

Nämnden beslutade att som svar översända en skrivelse, undertecknad av ordföranden Gunnar Liljebäck och miljöinspektören Jonatan Kjellin, med följande innehåll:

> 2015-04-21 genomfördes en inspektion på fastighet Tallvik 2:11 på grund av ett anonymt klagomål som inkom 2015-04-20. Inspektionen genomfördes oanmäld då det inte bedömdes vara nödvändigt att söka kontakt med fastighetsägaren på grund av klagomålets art, den klagande uppgav att fastigheten var nedskräpad. Fastighetsägaren innehar rimligtvis ingen information som påverkar inspektionens utfall. Nedskräpningsärenden handlar mest om att konstatera att nedskräpning har skett eller ej.
>
> Innan föreläggandet skickades ut gjordes en arkivsökning på berörda fastigheten där det framkom att den berörda fastigheten varit föremål för ett tidigare föreläggande, 2003-07-04, som delvis genomförts, och två föreläggandeliknande skrivelser, 2007-06-14 & 2011-05-06, om att städa fastigheten. Det har således pågått likartade ärenden under ca 12 år på fastigheten och det ansågs således vara gynnsamt för både fastighetsägarna och för miljökontoret att få ett riktigt beslut i ärendet, då dessa går att överklaga och är rättssäkert.
>
> Undertecknad vill betona att alla fordon och släpvagnar som återfanns på fastigheten inte var föremål för föreläggandet, som den klagande framförde i anmälan, utan endast de som under en längre tid inte genomgått en godkänd besiktning. Totalt återfanns 6 bilar, 1 släp och 1 husvagn, 3 bilar och släpvagnen bedömdes vara körbara efter sökning hos transportstyrelsen och inga krav ställdes på dessa.

Roger L. kommenterade yttrandet.

I ett beslut den 26 april 2016 anförde *JO Lindström* följande:

Bedömning

Nämndens ärende gällde tillsyn enligt miljöbalken, MB. Enligt 28 kap. 1 § MB har en myndighet och den som på uppdrag av myndigheten utför ett arbete rätt att få tillträde till en fastighet. Tillträdet ska enligt 28 kap. 6 § MB ske på ett sådant sätt att det orsakar minsta skada och intrång.

I förarbetena till 28 kap. 1 § MB sägs bl.a. följande: I första hand ska tillträde ske efter överenskommelse med ägaren eller innehavaren. Om en effektiv tillsyn förutsätter oanmälda inspektionsbesök ska emellertid sådana kunna ske. Eftersom bestämmelsen gäller tvångsingripanden är det viktigt att den används med omdöme. Av ordalydelsen följer att endast sådana åtgärder får vidtas som behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter. En myndighet kan alltså inte gå utöver vad som motiveras av dess åligganden. (Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 293.)

Av utredningen framkommer att nämnden besökte fastigheten utan att underrätta Roger L. Nämnden har förklarat att det saknades skäl att underrätta fastighetsägaren om besöket eftersom klagomålet gällde att fastigheten var nedskräpad och fastighetsägaren inte kunde förväntas lämna någon information av betydelse för inspektionen. Detta kan dock i sig inte utgöra skäl för ett oanmält tillsynsbesök. Utgångspunkten är som nämnts att en fastighetsägare ska underrättas inför ett tillsynsbesök. Av utredningen har inte framkommit att ett oanmält besök krävdes för en effektiv tillsyn. Det har inte heller framkommit något som talar för att Roger L. skulle ha vägrat att medverka till besöket. Nämnden skulle därför ha underrättat Roger L. inför besöket och ska kritiseras för att det inte gjordes.

En kommunal nämnds begäran om uppgifter från en enskild till styrkande av vissa uttalanden som denne gjort ansågs strida mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen

(Dnr 6018-2015)

Beslutet i korthet: Miljö- och byggnadsnämnden hade avslutat ett tillsynsärende enligt miljöbalken genom att återkalla en strandskyddsdispens. Enligt en artikel i lokalpressen uppgav fastighetsägaren därefter att tjänstemän på miljö- och byggnadskontoret hade sagt åt honom att han för att få strandskyddsdispens skulle ange i ansökan att han skulle öppna en verksamhet. Med anledning av detta skickade nämnden en skrivelse till fastighetsägaren. I skrivelsen sades bl.a. att miljö- och byggnadskontoret betraktade fastighetsägarens uppgift som en grov anklagelse och begärde att fastighetsägaren omedelbart skulle presentera samtliga uppgifter som han hade som styrkte anklagelsen.

I JO:s beslut sägs att det framstår som uppenbart att nämnden krävde uppgifter av fastighetsägaren i annat syfte än det som miljöbalkens regler är

avsedda för. JO konstaterar att nämnden genom detta har brutit mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen.

Bakgrund

Lars T. hade 2012 beviljats dispens från strandskyddsbestämmelser för nybyggnad. Enligt dispensansökan skulle den nya byggnaden inredas med bl.a. café/utställning/servering. Dispensen var förenad med vissa villkor; bl.a. fick byggnaderna inte vara utformade eller användas för bostadsändamål eller övernattning. Efter att det hade kommit klagomål på att regelmässiga övernattningar ägde rum i byggnaden inledde Miljö- och byggnadsnämnden i Västerviks kommun ett tillsynsärende. Den 19 augusti 2015 beslutade nämnden att återkalla dispensen med stöd av 24 kap. 3 § 1 och 2 miljöbalken. Nämnden fann att fastighetsägaren hade vilselett prövningsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter i sin ansökan och att det hade klarlagts att fastighetsägaren hade brutit mot villkoren för dispensen.

Anmälan

I en anmälan till JO den 21 oktober 2015 klagade Björn H. på Miljö- och byggnadsnämnden i Västerviks kommun med anledning av handläggningen av tillsynsärendet.

Utredning

Av handlingarna framgick bl.a. följande:

Enligt en artikel i lokalpressen den 19 september 2015 hade Lars T. gjort vissa uttalanden om miljö- och byggnadskontoret i Västerviks kommun. Han skulle ha uppgett att tjänstemän på kontoret hade sagt åt honom att skriva i ansökan att han skulle öppna en verksamhet för att få strandskyddsdispens. Med anledning av dessa uttalanden skickade nämnden den 22 september 2015 en skrivelse till Lars T. i tillsynsärendet. Skrivelsen hade följande innehåll:

> **Begäran om uppgifter angående anklagelser framförda i Västerviks posten 2015-09-19**
>
> I intervju publicerad i Västerviksposten 2015-09-19 gör ni gällande att ni uppmanats av en tjänsteman på Miljö- och byggnadskontoret att, som det får förstås, medvetet lämna felaktiga uppgifter i er ansökan om strandskyddsdispens. Miljö- och byggnadskontoret betraktar det här som en grov anklagelse och begär härmed att ni omedelbart presenterar samtliga uppgifter ni har som styrker anklagelsen. Uppgifterna ska lämnas skriftligen antingen via post eller e-post.

JO begärde att nämnden skulle lämna upplysningar om och yttra sig över det som hade framförts i anmälan angående nämndens begäran om uppgifter. Nämnden skulle särskilt yttra sig över vilket lagligt stöd som fanns för begäran. Vid ett sammanträde den 15 mars 2016 beslutade nämnden att överlämna ett yttrande med i huvudsak följande innehåll till JO:

Beslut

Miljö- och byggnadsnämnden beslutar att ställa sig bakom miljö- och byggnadskontorets bedömning i ärendet.

Vidare bedömer miljö- och byggnadsnämnden att miljö- och byggnadskontorets tjänstemän agerat korrekt i föreliggande ärende samt att nämnden står bakom den begäran om uppgifter som skickats till Lars T. efter intervju i Västerviksposten.

Miljö- och byggnadskontorets bedömning

Angående begäran om uppgifter, JO:s handling nr. 1 s. 9 mitten och s. 12 andra stycket:

Miljö- och byggnadskontoret finner att de uttalande som Lars T. gjort i media (Västerviksposten, 2015-09-19) innehåller flera dimensioner som behöver utredas ytterligare. Enligt tidningen har Lars T. sagt följande:

"[...] Han [Lars T., miljö- och byggnadskontorets anmärkning] berättar att tjänstemän på miljö- och byggnadskontoret sagt åt honom att skriva i ansökan att han skulle öppna en verksamhet för att få en strandskyddsdispens.

– Därför skrev jag att jag skulle starta ett café, säger han.

Menar du att en tjänsteman på miljö- och byggnadsnämnden sa åt dig att skriva så i en ansökan om strandskyddsdispens?

– Ja, och det gjorde jag. [...]"

Miljö- och byggnadskontoret vill särskilt peka på att varken Lars T. eller hans advokat vid något tillfälle framfört att mediauppgiften skulle vara felaktig.

Om Lars T:s uppgifter stämmer är det väsentlig information för att både miljö- och byggnadskontoret och miljö- och byggnadsnämnden ska kunna skapa sig en fullständig bild av vad som hänt i det aktuella fallet. Lagstöd finns i miljöbalken 26 kap. 21 § vilken säger att tillsynsmyndigheten får förelägga den som vidtar en åtgärd som det finns bestämmelser om i miljöbalken att lämna de uppgifter som behövs för tillsynen.

När det gäller den skickade begäran valde kontoret att formulera det som en skrivelse snarare än ett föreläggande. Detta på grund av att det bör ligga i Lars T:s intresse att presentera alla fakta som styrker hans talan i ärendet. Det bör noteras att den enda reaktion nämnden mottagit är föreliggande JO-anmälan. Miljö- och byggnadskontoret kan inte tolka detta på något annat sätt än att Lars T:s uttalande i media inte kan styrkas och således saknar grund.

Att på det här sättet framföra anklagelser mot myndigheten i media kan enbart ha syftet att misskreditera myndigheten. Att vara tillsynsmyndighet innebär ett ansvar för att både upprätthålla tillämpliga delar av svensk lag samt att upprätthålla respekten för samma lagstiftning. Detta medför att tillsynsmyndigheten inte ska tolerera den typen av anklagelser som Lars T. framfört i media utan att så långt som möjligt utreda sanningshalten i anklagelserna.

Björn H. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 1 juni 2016 anförde *JO Lindström* följande:

Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska myndigheter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (objektivitetsprincipen).

Miljöbalkens mål är enligt 1 kap. 1 § att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. För att säkerställa detta syfte finns det regler om tillsyn i 26 kap. Enligt 26 kap. 21 § får en tillsynsmyndighet förelägga den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som det finns bestämmelser om i miljöbalken eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken, att till myndigheten lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen.

Bedömning

Skrivelsen den 22 september 2015 med begäran om uppgifter om grunden för Lars T:s uttalanden upprättades i tillsynsärendet rörande Lars T:s fastighet. Nämnden har framfört att uppgifterna efterfrågades med stöd av 26 kap. 21 § miljöbalken.

Nämnden hade avslutat det aktuella tillsynsärendet genom beslutet den 19 augusti 2015 att återkalla dispensen. Frågan är då av vilken anledning nämnden därefter ansåg sig behöva de begärda uppgifterna från Lars T. En tänkbar anledning skulle kunna vara att nämnden ville utreda bakgrunden till vad Lars T. hade angett i sin dispensansökan inför en eventuell omprövning av beslutet om återkallelse. Något sådant skäl framskymtar emellertid inte i skrivelsen till Lars T. Där hänvisas i stället till att nämnden hade uppfattat de återgivna uttalandena som en grov anklagelse. I svaret till JO har nämnden framhållit att begäran inte formulerades som ett föreläggande utan som en skrivelse med anledning av att det borde ligga i Lars T:s intresse att presentera alla fakta som styrker hans talan i ärendet. Den distinktionen är dock av underordnad betydelse i det här fallet. Tonen i skrivelsen är uppfordrande; nämnden begär att Lars T. ”omedelbart ska presentera samtliga uppgifter som styrker anklagelsen”. Nämnden uttalar också i sitt remissvar att en tillsynsmyndighet inte ska tolerera sådana anklagelser utan att så långt som möjligt utreda sanningshalten i dem. Det framstår som uppenbart att nämnden krävde uppgifter av Lars T. i annat syfte än det som miljöbalkens regler är avsedda för. Genom detta har nämnden brutit mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen och förtjänar därför kritik.

Vad Björn H. i övrigt har anfört ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

Uttalanden i frågan om säkerhetskopior av ett e-postkonto borde ha bevarats under den tid en rättslig prövning av frågan om handlingsutlämnande pågick

(Dnr 434-2015)

Beslutet i korthet: I en anmälan till JO gjordes det gällande att Arbetsförmedlingen hade gjort sig av med handlingar under tiden som det pågick en rättslig prövning av frågan om handlingarna skulle lämnas ut. Av utredningen i ärendet framgår att den interna e-postkommunikation som begärts utlämnad raderats av Arbetsförmedlingen genom att ett e-postkonto stängdes, vilket skedde långt innan begäran gjordes. När handlingarna begärdes ut fanns e-postkommunikationen alltså inte kvar i myndighetens ordinarie system för informationsbehandling, utan endast i form av säkerhetskopior. I beslutet konstateras att det därmed inte finns någon grund för att påstå att Arbetsförmedlingen gjort sig av med de efterfrågade handlingarna under pågående rättslig prövning.

I beslutet behandlas även frågan om Arbetsförmedlingen borde ha bevarat säkerhetskopior av e-postkontot under den tid som den rättsliga prövningen pågick. JO konstaterar att utredningen i ärendet inte ger något stöd för slutsatsen att e-postkommunikationen skulle ha gallrats på ett felaktigt sätt när e-postkontot stängdes. Det finns därmed inte något skäl att kritisera Arbetsförmedlingen för att säkerhetskopior av e-postkontot raderats i enlighet med myndighetens rutiner trots att det pågick en rättslig prövning om utlämnande av e-postkommunikation på kontot.

Bakgrund

I april 2014 begärde föreningen T att Arbetsförmedlingen skulle lämna ut bl.a. viss intern e-postkommunikation.

Den 13 maj 2014 beslutade Arbetsförmedlingen att inte lämna ut e-postkommunikationen med hänvisning till att den inte utgjorde allmän handling och inte heller omfattades av rätten till partsinsyn. Föreningen överklagade Arbetsförmedlingens beslut till Kammarrätten i Stockholm. Av kammarrättens dom framgår att domstolen begärde att Arbetsförmedlingen skulle ge in den e-postkommunikation som efterfrågats och att myndigheten uppgav att den inte kunde göra det eftersom e-postkommunikationen hade raderats. Kammarrätten kunde mot den bakgrunden inte pröva om Arbetsförmedlingens beslut att neka föreningen att ta del av e-postkommunikationen var riktigt, varför överklagandet i den delen inte föranledde någon ytterligare åtgärd.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 26 januari 2015 klagade O.B., i egenskap av grundare av föreningen T, på att Arbetsförmedlingen raderat den efterfrågade e-postkommunikationen under pågående prövning av frågan om utlämnande.

Utredning

Arbetsförmedlingen (chefsjuristen Joanna Berlin) yttrade sig över anmälan och redovisade följande bedömning.

> T begärde ut det aktuella e-postmeddelandet i april 2014. E-postkorrespondensen i fråga fanns i en s.k. inbox i ett e-postkonto tillhörande en tjänsteman som gått i pension den 31 juli 2013, dvs. långt före det att begäran om att ta del av handlingen i fråga inkom till Arbetsförmedlingen. Enligt de rutiner som myndigheten har stängs e-postkontot ned fem dagar efter att tjänstemannens anställning avslutats. Efter ytterligare ett år tas e-postkontot bort permanent. Under tiden mellan e-postkontot stängts ned, dvs. i början av augusti 2013, och att det tas bort permanent finns endast s.k. backupband sparade digitalt av e-postkontot, dvs. säkerhetskopior. Säkerhetskopior av aktuellt slag är enligt 2 kap. 10 § andra stycket tryckfrihetsförordningen (TF) inte att anse som allmänna handlingar (se bl.a. Kammarrättens i Stockholm dom i mål 752-14 och Kammarrättens i Göteborg dom i mål 3610-14).
>
> Begäran om att ta del av den aktuella e-posten inkom således långt efter att e-postkontot i fråga stängts ned, dvs. Arbetsförmedlingen har inte raderat några handlingar efter det att T:s begäran om utlämnande inkommit eller sedan företaget överklagat Arbetsförmedlingens beslut till kammarrätten.
>
> Mot denna bakgrund anser Arbetsförmedlingen att dess handläggning inte varit felaktig.

O.B. kommenterade yttrandet och uppgav bl.a. att enligt hans mening borde Arbetsförmedlingen inte ha tillåtit att e-postkontot raderades permanent under tiden hans begäran om handlingsutlämnande var föremål för prövning.

I ett beslut den 22 januari 2016 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering m.m.

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF).

Med handling avses enligt 2 kap. 3 § första stycket TF en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Där anges vidare att en handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

Som allmän handling anses enligt 2 kap. 10 § andra stycket TF inte en handling som en myndighet förvarar endast i syfte att kunna återskapa information som har gått förlorad i en myndighets ordinarie system för automatiserad behandling av information (säkerhetskopia).

Undantaget för säkerhetskopior infördes 2011 och syftar till att hindra att kravet på offentlighet leder till att myndigheterna inte kan bedriva sin verksamhet på ett effektivt och rättssäkert sätt (prop. 2009/10:58 s. 17). I förarbetena

uttalas vidare att om en allmän handling i sin ursprungliga form har gallrats i enlighet med tillämpliga föreskrifter kan det inte anses kvarstå något allmänt intresse av insyn i fråga om innehållet i den gallrade handlingen. Endast om material från en säkerhetskopia återinförs och blir en del av myndighetens ordinarie verksamhet finns det ett allmänt intresse av att kunna ta del av informationen (a. prop. s. 19).

Enligt förarbetena är undantaget enbart avsett att omfatta handlingar som förvaras för att kunna återskapa information som gått förlorad på grund av tekniska fel, sabotage och extraordinära händelser såsom brand eller översvämning. Det ska alltså vara fråga om en ofrivillig förlust av information (a. prop. s. 25).

Under remissbehandlingen av lagförslaget väcktes frågan om det borde införas en skyldighet för myndigheter att använda säkerhetskopior för att kunna återskapa handlingar som förstörts genom ett tekniskt missöde. Regeringen förutsatte dock att en myndighet, när det finns skäl för det, återskapar information som har gått förlorad och ansåg att det inte fanns något behov av att reglera detta särskilt (a. prop. s. 27).

I en dom från Högsta förvaltningsdomstolen den 26 juni 2015 (mål nr 6304-14) har domstolen gjort vissa uttalanden om myndigheters skyldigheter att återskapa handlingar från det material som säkerhetskopierats.

I det aktuella fallet hade en journalist begärt att få del av bl.a. e-postmeddelanden från en kommun men nekats detta med hänvisning till att meddelandena hade raderats och endast fanns hos kommunen i form av säkerhetskopior. Högsta förvaltningsdomstolen angav inledningsvis att journalisten hade gjort gällande att de handlingar hon begärt att få del av hade raderats i strid med gällande gallringsförskrifter och att annat inte framgick av utredningen i målet än att det sannolikt var på det sättet. Domstolen prövade därefter om en säkerhetskopia blir en allmän handling till följd av att originalhandlingen felaktigt har raderats.

Domstolen konstaterade att en handling med information från en säkerhetskopia inte kan anses upprättad innan den finns i myndighetens ordinarie system för informationsbehandling. Säkerhetskopians status som icke allmän handling förändras således inte för att originalhandlingen raderas. Vid denna bedömning saknar det betydelse om raderingen skett på föreskrivet sätt eller i strid med gällande gallringsföreskrifter. Någon möjlighet att bifalla journalistens begäran om att få ta del av handlingen fanns därmed inte. Med hänsyn till de intressen som bär upp regleringen i 2 kap. TF ansåg domstolen emellertid att myndigheter får anses ha en principiell skyldighet att återskapa handlingar från det säkerhetskopierade materialet om en enskild begär att få ta del av en handling som har raderats felaktigt. (Se också Högsta förvaltningsdomstolens dom samma dag i mål nr 6644-14, där samma frågeställning behandlas.)

Efter Högsta förvaltningsdomstolens dom begärde journalisten att kommunen skulle återskapa de meddelanden som raderats och lämna ut dem till henne, men nekades detta med hänvisning till att säkerhetskopiorna hade raderats. Justitiekanslern (JK) uttalade sig om kommunens hantering i ett beslut den 30 oktober 2015 och sa bl.a. att det normalt sett inte åligger en myndighet att bevara säkerhetskopior i större utsträckning än vad som är nödvändigt för att

säkra it-driften i verksamheten. I det aktuella fallet gjorde emellertid journalisten, i samband med att hon framställde sin begäran om handlingsutlämnande, gällande att originalhandlingar hade raderats i strid med gällande regler. Under rådande omständigheter ansåg JK att kommunen antingen borde ha återskapat e-posten från säkerhetskopiorna eller bevarat säkerhetskopiorna till dess frågan om e-posten skulle lämnas ut eller inte slutligen avgjorts. (Se JK:s ärende 3891-14-21.)

Bedömning

Föreningen T framställde sin begäran om utlämnande av den aktuella e-postkommunikationen till Arbetsförmedlingen i april 2014. Det e-postkonto som e-postkommunikationen fanns på hade vid den tidpunkten varit avslutat i cirka åtta månader. Enligt Arbetsförmedlingen stängdes e-postkontot i enlighet med myndighetens rutiner efter att kontoinnehavaren gått i pension.

Arbetsförmedlingen har uppgett att den e-post som fanns på det aktuella e-postkontot inte längre finns kvar i myndighetens ordinarie system för informationsbehandling efter att e-postkontot har avslutats. När e-postkontot stängdes raderades den e-post som fanns på kontot. Fram till dess att e-postkontot raderades permanent fanns dock informationen i form av säkerhetskopior på s.k. backupband.

Det finns inte någon anledning för mig att ifrågasätta Arbetsförmedlingens uppgifter. När föreningen T frågade efter e-postkommunikationen fanns den alltså inte kvar i Arbetsförmedlingens ordinarie system för informationsbehandling utan endast i form av säkerhetskopior. Någon grund för att påstå att Arbetsförmedlingen gjort sig av med de efterfrågade handlingarna under pågående rättslig prövning finns därmed inte. Frågan är dock om Arbetsförmedlingen gjorde fel när myndigheten raderade säkerhetskopior av e-postkontot.

I Arbetsförmedlingens beslut den 13 maj 2014 anges att e-postmeddelandena på det stängda kontot inte utgjort allmänna handlingar. Någon omständighet som talar för att den bedömningen skulle vara felaktig har inte kommit fram genom min utredning. Jag har således inte underlag för att påstå att allmänna handlingar gallrats på ett felaktigt sätt i samband med att e-postkontot stängdes. Det finns därmed inte något skäl att kritisera Arbetsförmedlingen för att säkerhetskopior av e-postkontot raderades i enlighet med myndighetens rutiner trots att det pågick en rättslig prövning om utlämnande av e-postkommunikation på kontot.

Kritik mot en tjänsteman i Kriminalvården för att inte genast ha påbörjat ett utlämnande av allmänna handlingar

(Dnr 3725-2015)

Beslutet i korthet: En person har vid besök i Kriminalvården, anstalten Ringsjön, begärt att få del av strafftidsbesluten för de intagna som vid tidpunkten var placerade i anstalten. Anstaltens tillförordnade kriminalvårdsinspektör meddelade den enskilde att begäran inte kunde hanteras direkt men att anstalten kunde skicka de begärda handlingarna. Alternativt kunde den enskilde återkomma vid en senare tidpunkt när besluten hade skrivits ut och fanns tillgängliga.

Kriminalvården har uppgett att anstalten saknar ett renodlat kansli och att det därför var kriminalvårdsinspektören som var tvungen att handlägga begäran. När framställningen gjordes återstod det 40 minuter av kriminalvårdsinspektörens arbetsdag. Därmed skulle han sannolikt inte ha hunnit skriva ut de begärda handlingarna innan arbetsdagens slut. Dessutom hade han andra arbetsuppgifter som han inte kunde förväntas lägga helt åt sidan.

ChefsJO konstaterar att begäran om att få del av allmänna handlingar avsåg som mest 14 beslut som inte omfattas av sekretess. Även om det krävdes visst administrativt arbete att skriva ut besluten har det inte varit fråga om något omfattande material. En fråga om handlingsutlämnande måste enligt chefsJO hanteras med viss prioritet hos en myndighet. Kriminalvården har inte närmare angett vilka arbetsuppgifter kriminalvårdsinspektören ansåg sig behöva prioritera framför handlingsutlämnandet. Det kan enligt chefsJO inte tolkas på annat sätt än att det var fråga om arbetsuppgifter av mer allmän karaktär. Under sådana förhållanden har kriminalvårdsinspektören varit tvungen att prioritera begäran om handlingsutlämnande.

Det har enligt chefsJO inte funnits någon skyldighet för kriminalvårdsinspektören att stanna kvar efter arbetsdagens slut för att tillmötesgå begäran. Det återstod emellertid 40 minuter av arbetsdagen när framställan gjordes. Kriminalvårdsinspektören borde därmed enligt chefsJO ha påbörjat arbetet med att tillmötesgå begäran.

ChefsJO konstaterar att framställan har gjorts hos en liten, avskilt belägen, anstalt utan eget kansli. Ansvarig tjänsteman var tillförordnad. Dessa förhållanden sammantagna gör att chefsJO har viss förståelse för att begäran inte har hanterats på ett korrekt sätt. Kriminalvårdsinspektören kan emellertid inte undgå kritik för den bristfälliga hanteringen.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 1 juli 2015, framförde Martin T. klagomål över att Kriminalvården, anstalten Ringsjön, brustit vid handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar. Han anförde i huvudsak följande:

Den 25 juni 2015 klockan 15.20 begärde en anonym person att få ta del av strafftidsbesluten för de intagna som vid tidpunkten var placerade i Kriminalvården, anstalten Ringsjön. Anstaltens kriminalvårdsinspektör informerade personen om att ”begäran inte kunde effektueras direkt” och att personen ”fick återkomma ifall han inte ville uppge en adress”. Vidare informerades personen om att anstaltsområdet är privat mark och att obehöriga inte har tillträde dit. Den anonyme personen är en medarbetare vid en tidskrift där Martin T. är chefredaktör.

Begäran gavs in skriftligen en helt vanlig torsdag, och det angavs tydligt vilka handlingar som avsågs. Handlingarna var uppenbart offentliga. Klockan 15.20 är det över en timme till normalarbetstidens utgång. Anstalten Ringsjön har endast 14 platser. Att samla ihop de maximalt 14 strafftidsbesluten hade knappast tagit många minuter i anspråk. Det kan därför inte vara förenligt med tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav att be någon att återkomma.

Det verkar som att anstalten tyckte att det var anmärkningsvärt att den anonyme personen över huvud taget befann sig på området eftersom det är ”privat”. Personen informerades även om att obehöriga inte äger tillträde till området. Rätten att ta del av handlingar ”på stället” måste dock ”övertrumfa” andra hänsyn eftersom grundlag går före annan lag. Det verkar inte som om Kriminalvården har förstått detta.

Till anmälan hade Martin T. bifogat en kopia av begäran om att få ta del av strafftidsbesluten på stället och en kopia av en incidentrapport som upprättades i samband med händelsen.

Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvården för yttrande. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom sektionschefen Eric Leijonram, bl.a. följande:

Utredning

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från region Syd, som i sin tur hämtat in uppgifter från anstalten Ringsjön genom kriminalvårdschef Anders Eriksson och tf kriminalvårdsinspektör Conny Lindell. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande kommit fram.

Anstalten Ringsjön är en anstalt för kvinnor med 14 platser i säkerhetsklass 3. Det är inte ovanligt att man har kvinnor med skyddade identiteter och att det föreligger någon form av hotbild. I omedelbar anslutning till anstalten finns också Nämndemansgården som bedriver behandling för kvinnor.

Den 25 juni 2015 uppmärksammade personal att två okända män rörde sig på Nämndemansgårdens område, strax utanför anstaltsområdet. När en kriminalvårdare befann sig på framsidan av anstalten tog en av männen kontakt med kriminalvårdaren och begärde att anstalten skulle tillhandahålla strafftidsbeslut avseende samtliga intagna som just då var inskrivna i anstalten. Mannen överlämnade även en skriftlig begäran.

Kriminalvårdaren tillkallade Conny Lindell som kände igen männen som de män som uppehållit sig på Nämndemansgårdens område. Eftersom han var osäker på om han kunde lämna ut strafftidsbesluten kontaktade han kriminalvårdsjurist Charlotte Carrick och fick då besked om att strafftidsbesluten är offentliga handlingar. Anstalten Ringsjön har inget renodlat

kansli utan Conny Lindell upprätthöll ansvaret för kansliuppgifterna jämte arbetet som kriminalvårdsinspektör. Enligt schemat slutade han 16.00 den aktuella dagen. Då mannens begäran inte kunde effektueras direkt informerades mannen om att anstalten kunde skicka de begärda handlingarna eller, om han inte ville uppge någon adress, så var han välkommen tillbaka när handlingarna var klara för expediering. Mannen uppgav att han ville vara anonym.

Därefter informerades mannen om att anstaltsområdet är privat mark dit obehöriga inte har tillträde och eftersom han inte längre hade någon anledning att uppehålla sig där borde han avlägsna sig från området. Mannen blev inte avhyst. Mannen fortsatte promenera runt på området och när mannen passerade anstaltsområdet uppmärksammade personal att han filmade anstalten. Eftersom det pågick verksamhet utanför huskroppen innebar detta att även klienter blev filmade. Conny Lindell gick till Nämndemansgården för att informera om händelsen varvid en polispatrull kommit till platsen av en ren slump. I samband med händelsen upptog polispatrullen en anmälan från en klient om kränkande fotografering och telefonen som användes för filmningen beslagtogs. Flertalet intagna uttryckte obehag och stark oro över att ha blivit filmade mot sin vilja.

Författningsbestämmelser

Av 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen följer att en allmän handling som får lämnas ut ska på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den, som önskar taga del därav, så att handlingen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Handling får även skrivas av, avbildas eller tagas i anspråk för ljudöverföring. Kan handling ej tillhandahållas utan att sådan del därav som icke får lämnas ut röjes, ska den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia. Myndighet är icke skyldig att tillhandahålla handling på stället, om betydande hinder möter. I fråga om upptagning som avses i 3 § första stycket föreligger ej heller sådan skyldighet, om sökanden utan beaktansvärd olägenhet kan taga del av upptagningen hos närbelägen myndighet.

Kriminalvårdens bedömning

En handling som får lämnas ut ska på begäran lämnas ut genast eller så snart det är möjligt. Begäran om att få ta del av strafftidsbeslut för samtliga intagna på anstalten gavs enligt anmälarens egna uppgifter in kl. 15.20. För att kunna tillmötesgå mannens begäran om att få ta del av de begärda handlingarna krävs det att personal går in i respektive intagnes elektroniska journal och skriver ut kopior på besluten. Anmälarens antagande om att detta inte skulle ta mer än ett par minuter är inte med verkligheten överensstämmande. Anstalten Ringsjön är en liten anstalt som därför saknar ett renodlat kansli. Kansliuppgifterna sköts i stället av tjänstgörande personal, vid denna tidpunkt tf kriminalvårdsinspektör Conny Lindell. När begäran om att få ta del av handlingarna lämnades till kriminalvårdspersonal återstod endast 40 minuter av Conny Lindells ordinarie arbetstid. Begäran om att få ta del av handlingarna hade alltså sannolikt inte hunnit hanteras inom Conny Lindells normala arbetstid. En kriminalvårdsinspektör innehar även andra arbetsuppgifter som inte kan förväntas helt läggas åt sidan. Kriminalvården kan inte se att begäran i detta fall kan antas ha varit av sådan brådskande karaktär att det rimligen kan ha förväntats av tf kriminalvårdsinspektör Conny Lindell att helt åsidosätta andra arbetsuppgifter och kvarbli efter ordinarie arbetstid för att ombesörja densamma. Mannen erbjöds att komma tillbaka för att ta del av de begärda handlingarna alternativt att anstalten Ringsjön skulle skicka handlingarna per post till honom. Kriminalvården anser inte att anstalten Ringsjön hanterat mannens begäran om att få ta del av handlingarna på ett felaktigt sätt.

Vad gäller anmälarens synpunkter om rätten att ta del av handlingar på stället och de upplysningar han fått om att anstalten är privat område kan följande sägas. Rätten att få ta del av handlingar på stället kan inskränkas av en myndighet om betydande hinder möter. I förevarande ärende handlar det emellertid inte om att Kriminalvården nekat mannen ta del av handlingar på stället. Eftersom mannens begäran om att få ta del av handlingar inte kunnat effektueras direkt erbjöds mannen att komma tillbaka alternativt uppge en adress till vilken anstalten kunde skicka handlingarna. Mannen har därefter uppmanats att lämna anstaltsområdet då han inte längre haft någon anledning att uppehålla sig där. Kriminalvården kan inte se att tryckfrihetsförordningen ger en enskild en ovillkorlig rätt att uppehålla sig en längre tid på ett område i avvaktan på att få ta del av allmänna handlingar. Kriminalvården anser inte att mannen nekats att ta del av handlingarna på stället eller att anstalten begått något fel då mannen uppmanats att lämna anstaltsområdet.

Martin T. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 20 januari 2016 uttalade *chefsJO Fura* följande:

Bedömning

Tryckfrihetsförordningens huvudregel är att en allmän handling som får lämnas ut ska lämnas ut ”genast”, vilket innebär att utlämnandet ska ske i direkt anslutning till sökandens framställning.[148] Om ett utlämnande inte kan ske direkt ska det i stället ske ”så snart som möjligt”. Vid ”betydande hinder” finns det inte någon skyldighet för myndigheten att tillhandahålla en handling på stället. Kriminalvården har inte gjort gällande att det funnits någon sådan omständighet som gjort att anstalten över huvud taget inte var skyldig att tillhandahålla de begärda handlingarna. Frågan är i stället om det har funnits sådana förhållanden som gjort att anstalten har kunnat vägra ett utlämnande direkt och i stället tillhandahålla handlingarna ”så snart som möjligt”.

Det finns situationer som kan motivera ett avsteg från ett omedelbart utlämnande. Så kan exempelvis vara fallet om myndigheten måste göra en bedömning av om handlingen innehåller uppgifter som omfattas av sekretess. Ett visst dröjsmål är också ofrånkomligt om den berörda personalen är upptagen av andra lika angelägna tjänsteuppgifter,[149] eller att myndigheten behöver viss tid på sig att ta fram handlingar som förvaras på olika platser.[150] De intressen som ska kunna ges företräde framför skyldigheten att omgående ta fram och lämna ut allmänna handlingar måste emellertid ha stor tyngd. Även om det till följd av betydande praktiska hinder inte är möjligt att åstadkomma ett omedelbart utlämnande är myndigheten ändå skyldig att ge utlämnandeärendet viss prioritet.[151]

En förutsättning för att en enskild ska kunna använda sig av denna rätt att ta del av handlingar är att myndigheten har vissa öppettider. I 5 § tredje stycket förvaltningslagen (1986:223) anges att en myndighet ska ha öppet under minst

[148] Se exempelvis RÅ 1945 S 417 där det anges att en handling ska lämnas ut ”ofördröjligen efter därom gjord begäran”.
[149] Se JO 1972 s. 306.
[150] Se JO 1973 s. 335.
[151] Se RÅ 1975 ref. 55.

två timmar varje helgfri måndag–fredag för att kunna ta emot och registrera allmänna handlingar och för att kunna ta emot framställningar om att få ta del av allmänna handlingar som förvaras hos myndigheten. Detta gäller dock inte på midsommarafton, julafton eller nyårsafton. Bestämmelsen reglerar den miniminivå som en myndighet måste uppfylla i fråga om öppettider. I motiven anges emellertid att ”det normalt krävs ett längre öppethållande för att tillgodose allmänhetens intresse av insyn och service, men att det i undantagsfall är acceptabelt att inskränka öppethållande till två timmar”.[152]

Reglerna om myndigheters expeditionstid har som syfte att garantera allmänheten en tid då den kan räkna med att bli mottagen av en tjänsteman. Emellertid utgör inte dessa regler något hinder mot att en framställning av utlämnande av allmänna handlingar görs under annan arbetstid. Om en sådan ordning inte accepterades skulle nämligen

> … en myndighet kunna fastställa en kort expeditionstid och på så sätt begränsa den i princip fria tillgång till allmänna handlingar, som varje medborgare är tillförsäkrad enligt TF [*tryckfrihetsförordningen, JO:s anm.*]. En annan sak är, att expeditionsgöromålens vederbörliga gång kan föranleda visst dröjsmål med handlingens utlämnande, om sökanden vänder sig till myndigheten under annan arbetstid än expeditionstid.[153]

Vid tjänstetidens slut har tjänstemannen rätt att återta de handlingar som den enskilde velat ta del av och hänvisa honom eller henne att återkomma vid ett senare tillfälle. Vidare har tjänstemannen rätt att ”avböja” ett utlämnande som rör ett omfattande material om det framställs så pass sent under arbetsdagen att utlämnandet framstår som meningslöst. Tjänstemannen måste i sådant fall samtidigt upplysa den enskilde om när han eller hon kan få del av handlingarna i stället.[154]

Av utredningen framgår att begäran att få ta del av allmänna handlingar avsåg strafftidsbesluten för de intagna som vid tidpunkten var placerade i anstalten. Kriminalvårdens beslut omfattas inte av sekretess,[155] och begäran innebar alltså inte att Conny Lindell var tvungen att göra någon särskild prövning i detta avseende. Inte heller avsåg begäran något omfattande material och det kan som mest ha rört sig om 14 strafftidsbeslut. Det framgår emellertid att anstalten enbart hade tillgång till besluten i elektronisk form. Det krävdes därmed ett visst administrativt arbete för att tillmötesgå begäran.

Kriminalvården har framhållit att Conny Lindell hade andra arbetsuppgifter som han inte kunde förväntas ”lägga helt åt sidan” med anledning av begäran. Genom att lagstiftaren har angett att en allmän handling i normalfallet ska tillhandahållas ”genast” måste en sådan begäran hanterats med viss prioritet hos myndigheten. Det torde därmed inte höra till ovanligheten att en tjänsteman vid en sådan begäran måste lägga ordinarie arbetsuppgifter åt sidan. Kriminalvården har inte närmare angett vilka arbetsuppgifter som Conny Lindell ansåg sig

[152] Se prop. 1998/99:52 s. 8.
[153] Se Bohlin, Offentlighetsprincipen, 9:e uppl., 2015, s. 120 f.
[154] Se JO 1966 s. 363.
[155] Se 35 kap. 15 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

behöva prioritera framför handlingsutlämnandet. Jag kan därmed inte tolka situationen på annat sätt än att det var fråga om uppgifter av mer allmän karaktär. Under sådana förhållanden har Conny Lindell enligt min mening varit tvungen att prioritera begäran om utlämnande av strafftidsbesluten. Det har alltså inte funnits några sådana omständigheter som gjort att han kunnat neka den enskilde att genast få ta del av de allmänna handlingarna.

Framställan gjordes relativt sent på dagen och det har inte funnits någon skyldighet för Conny Lindell att stanna kvar efter arbetsdagens slut för att tillmötesgå begäran. Utredningen visar emellertid att det återstod 40 minuter av hans arbetsdag när framställan gjordes. Med hänsyn till att det inte var fråga om ett omfattande material borde han – efter att han hade fått besked från kriminalvårdsjuristen att handlingarna kunde lämnas ut utan någon särskild sekretessprövning – ha påbörjat arbetet med att tillmötesgå begäran. Om han inte hade hunnit med att uppfylla begäran före tjänstetidens slut hade han haft möjlighet att be den enskilde att återkomma vid en senare tidpunkt.

Anstalten Ringsjön är en liten anstalt som inte har något eget kansli. Den ligger tämligen avskilt belägen. Det torde därmed höra till ovanligheterna att enskilda kommer till anstalten och begär att få ta del av allmänna handlingar. Vid tidpunkten var Conny Lindell tillförordnad kriminalvårdsinspektör. Dessa förhållanden sammantagna gör att jag har viss förståelse för att han inte hanterade begäran på ett i mina ögon korrekt sätt. Han kan emellertid inte undgå kritik för den bristfälliga hanteringen.

En anstalt har handlagt en begäran om kopior av allmänna handlingar långsamt. Uttalanden om möjligheten för Kriminalvården att sekretessbelägga uppgifter i myndighetens beslut

(Dnr 5158-2015)

Beslutet i korthet: Enligt 35 kap. 15 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretessen enligt första stycket i samma stadgande (den s.k. kriminalvårdssekretessen) inte beslut av Kriminalvården. I beslutet uttalar sig JO om möjligheterna för Kriminalvården att med stöd av en annan bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (21 kap. 3 §) sekretessbelägga uppgifter i myndighetens beslut. JO kritiserar Kriminalvården, anstalten Visby, för långsam handläggning av en begäran om kopior av vissa strafftidsbeslut.

1 Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 14 september 2015 framförde Martin T. klagomål över hur Kriminalvården, anstalten Visby, handlagt en begäran om att få ta del av allmänna handlingar. Han uppgav i huvudsak följande:

Den 1 september 2015 kl. 11.57 skickade han ett e-postmeddelande till anstalten Visby med följande innehåll:

> Hej,
>
> Undertecknad önskar, i filformat pdf, alla strafftidsbeslut för intagna som just nu finns på anstalten Visby.

Den 13 september 2015 kl. 13.04 skickade han till samma adress ett nytt e-postmeddelande med följande innehåll:

> Hej,
>
> Den 1 september inkom undertecknad om en önskan att få erhålla alla strafftidsbeslut, i filformat pdf, för intagna som just nu finns på anstalten Visby. Fortfarande har inte min begäran handlagts.

Dagen efter blev han uppringd av en mansperson i anstalten Visby. När han bekräftade att han varit i kontakt med anstalten för att få del av strafftidsbesluten, undrade tjänstemannen vem han var, och vidare ville tjänstemannen veta vad han skulle med strafftidsbesluten till. Han informerade tjänstemannen om att han inte var skyldig att uppge detta, vilket tjänstemannen accepterade utan invändning. Därefter frågade tjänstemannen om han ville ha samtliga strafftidsbeslut, vilket han svarade ja på. Vidare frågade tjänstemannen om han ville att besluten skulle anonymiseras, och det svarade han nej på. Tjänstemannen frågade dessutom om strafftidsbesluten skulle vara kompletta, dvs. innehålla alla uppgifter kopplade till när strafftiden påbörjades och avslutades. Martin T. uppgav att han ville att besluten skulle vara kompletta. Samtalet avslutades med att tjänstemannen uppgav att han skulle konsultera sin ”region/riksjurist” och därefter återkomma.

Anstalten Visby är med fem platser Kriminalvårdens minsta anstalt, och Martin T:s begäran avsåg som mest fem handlingar. Dessa handlingar torde vara helt offentliga. Det är anmärkningsvärt att anstalten tycks ha ignorerat hans begäran under två veckors tid. Det kan inte ta två veckor att pröva utlämnande av fem handlingar, och förfarandet kan inte vara förenligt med tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav. Inte heller tjänstemannens efterforskningar om Martin T:s identitet är förenliga med grundlagen. Dessutom är det märkligt att anstalten ställde frågor om strafftidsbeslutens beskaffenhet.

I en komplettering av anmälan, som kom in till JO den 15 september 2015, uppgav Martin T. i huvudsak följande:

Den 14 september 2015 fick han de handlingar som han begärt av anstalten Visby. Fyra av fem beslut innehöll sekretessbelagda uppgifter på grund av att fyra intagna har skyddad identitet. Trots detta har det inte varit befogat för anstalten att fråga vem han var och vad han skulle med besluten till. En handläggningstid på två veckor är anmärkningsvärd även om fyra handlingar innehöll vissa hemliga uppgifter.

Till kompletteringen hade Martin T. bifogat kopior av de utlämnade handlingarna och en skrivelse från anstalten Visby med följande innehåll:

> Ang din begäran om att erhålla strafftidsbeslut på samtliga intagna i anstalten Visby 2015-09-01
>
> Svaret har dröjt, vilket vi beklagar, men inte utan att vi arbetat med att ta reda på hur vi skall agera.
>
> Det är nämligen så att endast en av de intagna vid tidpunkten inte hade skyddad identitet.

Vi översänder här fyra strafftidsbeslut, där tre maskeras med stöd av 21 kap 3 § Offentlighets- och Sekretesslagen.

Återkommer till dig med anvisningar om hur du kan gå tillväga för att få en formell prövning gällande de maskerade uppgifterna.

I tjänsten

Underskrift Underskrift

I tre av de fyra besluten hade anstalten tagit bort (maskat) namn, personnummer och domstolens målnummer.

2 Utredning

Anmälan tillsammans med kompletteringen översändes till Kriminalvården för yttrande. I sitt remissvar anförde Kriminalvården, region Öst, genom regionchefen Jörgen Nordin, bl.a. följande:

Sakförhållanden

Anstalten Visby har, genom kriminalvårdschefen Marita Olsson och klienthandläggaren Inger Klintlöf, inkommit med uppgifter rörande omständigheter hänförliga till anmälan, härav framgår bl.a. följande.

Den 1 september 2015 inkom Martin T:s begäran om att få ta del av de aktuella handlingarna. Samma dag kontaktade anstalten en av huvudkontorets kriminalvårdsjurister för att få vägledning rörande hur ärendet skulle hanteras då flera av de handlingar som begärdes ut avsåg intagna som hade skyddad identitet. I dylika fall handlar det ofta om hotade intagna, ibland medialt uppmärksammade, där det finns ett förhållandevis högt skyddsvärde att beakta. Anstalten hänvisades vidare av kriminalvårdsjuristen, men då annat arbete uppkom togs inte någon ny kontakt. Med anledning av sjukfrånvaro hanterades inte heller frågan efterföljande vecka. Söndagen den 13 september skickade Martin T. en påminnelse om begäran. Vakthavande befäl Ingvar Thomasson kontaktade då Martin T. eftersom det bedömdes föreligga tveksamheter om vad som skulle lämnas ut – det var därför som Martin T. fick frågor kring begäran. Vakthavande befäl presenterade sig och accepterade Martin T:s svar utan invändning. Detta verifieras av ytterligare en tjänsteman som närvarade vid samtalet.

Därefter konsulterade anstalten återigen kriminalvårdsjurist om hur ärendet skulle hanteras utifrån de särskilda skyddsaspekter som förelåg.

Kriminalvårdsjuristen var vidare i kontakt med sekretesshandläggare på huvudkontoret. Den 14 september 2015 skickades de efterfrågade handlingarna till Martin T. och efterföljande dag även anvisningar om hur man kunde få en formell prövning gällande de uppgifterna som maskats.

Tillämpliga bestämmelser

2 kap. 12–14 §§ tryckfrihetsförordningen (TF)

Kriminalvårdens bedömning

Vad gäller de frågor som Martin T. fick rörande vem han var och vad han skulle använda de begärda uppgifterna till kan följande noteras. Vid utlämnande av allmän handling måste i många fall en bedömning göras avseende vilken skadeverkan ett utlämnande av uppgiften skulle kunna få. I det aktuella fallet skulle sekretessprövningen göras jml bestämmelserna i 35 kap. 15 § samt 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, vilka innebär tillämpning av ett s.k. rakt skaderekvisit. Skadeprövningen

påverkas givetvis vidare av den information som myndigheten har att tillgå, exempelvis skulle troligen utfallet av en sekretessprövning kunna bli annorlunda om det står klart att det är en närstående till en intagen som begär ut en uppgift om den intagne än om det skulle vara en grovt kriminell person som begär ut densamma. Med anledning härav torde det inte vara fel att i vissa fall ställa frågor till den som begärt ut en allmän handling. Däremot måste myndigheten i ett sådant sammanhang vara tydlig med att den sökande inte behöver svara på frågorna men att den eventuella informationen kan vara av vikt vid sekretessprövningen. Myndigheten får inte heller ge intrycket av att uppgiften inte kommer att lämnas ut i det fall den sökande inte svara på frågor.

Även om anstalten Visbys intention i det aktuella ärendet varit att inhämta mer information för att kunna göra en så adekvat skadebedömning som möjligt, och att anstalten utan invändning accepterat Martin T:s val att inte svara, får konstateras att anstalten borde ha uttryckt sig annorlunda vid kontakten med Martin T. och i början av samtalet informerat Martin T. om att det var högst frivilligt för Martin T. att svara på frågorna och att syftet med frågorna var att få ett bredare underlag för skadeprövningen.

Beträffande handläggningstiden för utlämnandeärendet noteras följande. JO har i ett flertal beslut uttalat att innebörden av det särskilda skyndsamhetskrav som föreskrivs i 2 kap. TF är att besked i en utlämnandefråga bör lämnas redan samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. JO har vidare ansett att härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material.

I förevarande ärende konstateras att det dröjt ca två veckor för anstalten Visby att lämna ut de begärda handlingarna. Som anstalten anfört har sekretessprövningen förvisso inte varit av helt okomplicerad natur då det förelåg särskilda skyddsaspekter gällande de uppgifter som Martin T. begärde att få ut. Frågan lyftes också till Kriminalvårdens huvudkontor där den diskuterades av olika tjänstemän vilket motiverar ett visst dröjsmål avseende utlämnandet. En handläggningstid om två veckor är emellertid, med beaktande av såväl frågans svårighet som materialets omfattning, enligt Kriminalvården för lång.

Kriminalvården anmodades därefter att på nytt yttra sig i ärendet och då särskilt beröra innehållet i 6 kap. 3 § och 35 kap. 15 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen. I ett förnyat yttrande anförde Kriminalvården, region Öst, genom regionchefen Jörgen Nordin, följande:

Sakförhållanden

Ärendets hantering utifrån bestämmelserna i 6 kap. 3 § OSL

Den 14 september 2015 besvarade anstalten Visby Martin T:s begäran om utlämnande av allmänna handlingar. Anstalten hade då maskerat vissa uppgifter i handlingarna och informerade i det missiv som medföljde de begärda handlingarna att anstalten skulle återkomma med anvisningar om hur Martin T. kunde gå tillväga i det fall Martin T. önskade en formell prövning avseende de maskerade uppgifterna. Efterföljande dag översände anstalten de aktuella anvisningarna.

Sekretessprövningen

Vad gäller den sekretessprövning som gjordes i ärendet föregicks anstaltens bedömning av kontakt med huvudkontoret eftersom flera av de strafftids-

beslut som Martin T. begärde att få utlämnade avsåg intagna med s.k. skyddad identitet. Frågan utreddes mellan kriminalvårdsjurist och sekretesshandläggare vid huvudkontoret och anstalten fick, samma dag som anstalten ställt frågan, återkoppling från huvudkontoret vilken innebar att namn, personnummer och viss domsinformation kunde maskeras avseende de aktuella intagna. Handlingarna utlämnades till Martin T. senare under samma dag. Anledningen till att frågan om utlämnande dessförinnan hade dröjt har beskrivits tidigare i ärendet. Det lagrum som bedömdes tillämpligt i ärendet var 21 kap. 3 § OSL då Kriminalvårdens beslut inte omfattas av sekretess enligt 35 kap. 15 § andra stycket OSL. Anstalten hänvisade till 21 kap. 3 § OSL i det missiv som medföljde de utlämnade handlingarna.

Tillämpliga bestämmelser

6 kap. 3 §, 21 kap. 3 § och 35 kap. 15 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL

Kriminalvårdens bedömning

Vad gäller 6 kap. 3 § första och andra styckena OSL är det Kriminalvårdens uppfattning att anstalten Visby hanterat ärendet om utlämnande korrekt dels utifrån vem som handlagt utlämnandefrågan (jfr paragrafens första stycke), dels utifrån att det inte synes ha förelegat en situation som fordrat myndighetens beslut i enlighet med paragrafens andra stycke. Det bör härvid framhållas att samråd inom myndigheten måste kunna äga rum utan att det av den anledningen ska anses röra sig om en sådan ”tveksamhet” som avses i 6 kap. 3 § OSL.

Beträffande informationsskyldigheten i 6 kap. 3 § tredje stycket OSL torde anstalten till viss del ha uppfyllt sin informationsskyldighet då anstalten framhöll att det fanns en möjlighet att få utlämnandet formellt prövat. Anstalten upplyste emellertid inte Martin T. om att en sådan formell prövning är nödvändig för att frågan om utlämnande ska kunna överklagas. Det får vidare antas att lagstiftningens intention är att information enligt 6 kap. 3 § tredje stycket ska lämnas i omedelbar anslutning till utlämnandet, vilket alltså inte till fullo skedde. Det bör dock noteras att anstalten varit tydlig mot Martin T. att informationens skulle komma att lämnas i efterhand och att anstalten ombesörjde detta dagen efter utlämnandet. Någon egentlig rättsförlust för Martin T. kan därför svårligen anses ha uppkommit.

Rörande den sekretessprövning som gjorts kan konstateras att 35 kap. 15 § andra stycket OSL föreskriver att sekretessen enligt 35 kap. 15 § första stycket (den s.k. kriminalvårdssekretessen) inte gäller beslut av Kriminalvården. Premissen avseende de strafftidsbeslut som Martin T. begärde ut var således att sekretess enligt 35 kap. 15 § första stycket inte kunde åberopas, vilket inte heller gjordes. Av 21 kap. 3 § OSL framgår emellertid bl.a. att sekretess gäller för uppgift som kan lämna upplysning som kan användas för att komma i kontakt med den enskilde om det av särskild anledning kan antas att den enskilde kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Martin T:s framställan gällde samtliga intagnas strafftidsbeslut i anstalten Visby. Flera av de intagna hade vid tidpunkten för begäran s.k. skyddad identitet. Eftersom det fanns en hotbild mot dessa personer betraktades de som särskilt utsatta, och utlämnandet av vissa uppgifter som förekom i strafftidsbesluten – och som kunde koppla enskilda individer till deras specifika vistelseadress (anstalten Visby) – föregicks därför av en sekretessprövning (jfr prop. 2005/06:161, s 55). Härvid bör vidare följande förtydligas. Om en begäran att få ut beslut, exempelvis strafftidsbeslut, ställs till en specifik anstalt rörande de intagna som för tillfället befinner sig i anstalten kommer ett omaskerat utlämnande följaktligen röja vilka intagna som befinner sig i anstalten, vilket skulle motverka det skyddssyftet som 21 kap.

3 § OSL avser att främja. 21 kap. 3 § första stycket OSL gäller för ”uppgift om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt”. Med ”annan jämförbar uppgift” avses t.ex. adress till fritidsbostad eller hotell, eller uppgift om faxnummer eller om vem som är den enskildes arbetsgivare (se prop. 2005/06:161, s 98). Bestämmelsen torde kunna tillämpas på uppgifter som röjer vilken anstalt en särskilt utsatt klient befinner sig på (se t.ex. Kammarrätten i Jönköpings dom 2015-05-15, mål nr 873-15).

Även om bestämmelsen inte uttryckligen ger någon möjlighet att hemlighålla en persons namn eller personnummer (se JO 2014/15 s. 630) lämnar sådana uppgifter – i ett fall som detta – otvivelaktigt upplysning om var särskilt utsatta enskilda bor tillfälligt. På grund av utformningen av Martin T:s framställning måste 21 kap. 3 § OSL, enligt Kriminalvårdens mening, varit tillämpbar på uppgifter om namn, personnummer, målnummer och andra uppgifter som – vid ett utlämnande – röjt att en viss särskilt utsatt intagen befunnit sig i anstalten Visby. Enligt Kriminalvårdens uppfattning har dessa uppgifter i nu aktuellt fall varit lika jämförbara med rena adressuppgifter som t.ex. en uppgift om vem som är en enskilds arbetsgivare. Anstalten har i detta fall funnit att det kunnat antas att röjande av uppgifterna skulle leda till sådant men som avses i bestämmelsen, och därför lämnat ut strafftidsbesluten med maskeringar.

Avslutningsvis kan noteras att om sökandens framställan i stället hade gällt specificerade personer och riktats till Kriminalvårdens huvudkontor, hade några personuppgifter i strafftidsbesluten inte maskerats. Det kan också noteras att Kriminalvården i tidigare JO-ärenden påtalat svårigheterna att, utifrån gällande sekretessregelverk, på ett tillräckligt sätt skydda enskildas personliga förhållanden då mer – för den aktuella typen av ärenden – mötande bestämmelser saknas (se t.ex. JO:s beslut 2014-03-10, dnr 5590-2013). Kriminalvården finner emellertid frågan hur de förvaltningsdomstolar, som har att pröva överklaganden av myndigheters beslut i utlämningsärenden, skulle bedöma tillämpbarheten av 21 kap. 3 § OSL i ett sådant ärende som nu varit för handen intressant.

Martin T. gavs möjlighet att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 11 maj 2016 anförde *chefsJO Fura* följande:

3 Bedömning

I ärendet aktualiseras, förutom Martin T:s synpunkter på hur anstalten Visby har hanterat hans begäran om utlämnande av allmänna handlingar, även frågor av mer generell karaktär. Frågorna rör i vilken utsträckning Kriminalvården kan sekretessbelägga uppgifter i myndighetens beslut och i förlängningen vilka möjligheter Kriminalvården har att skydda intagnas identitet.

JO brukar som regel inte uttala sig i bedömningsfrågor. Skälet till det är bl.a. att JO inte kan ändra en myndighets beslut och att sådana frågor som regel kan bli föremål för prövning i domstol. Det finns emellertid inget som hindrar JO från att ge sin syn även på sådana frågor. Kriminalvården har i sitt andra remissyttrande fört ett utförligt resonemang om varför det enligt myndigheten är möjligt att ta bort namn och personuppgifter i myndighetens beslut med stöd av 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen.

Denna fråga är nära förknippad med anstaltens agerande vid prövningen av Martin T:s begäran och har dessutom betydelse för belysning av vilka möjligheter Kriminalvården i dag har att skydda intagnas personuppgifter. Av den

anledningen anser jag mig oförhindrad att ge min syn på möjligheten att sekretessbelägga uppgifter med stöd av den nyssnämnda bestämmelsen. Efter att ha gjort detta övergår jag till bedömningen av vad som har framkommit om anstalten Visbys handläggning av Martin T:s begäran.

3.1 Sekretessbeläggande av uppgifter i Kriminalvårdens beslut

I 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen anges att varje svensk medborgare har rätt att ta del av allmänna handlingar i syfte att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Av 2 kap. 2 § första stycket följer att denna rätt får begränsas med hänsyn bl.a. till skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. I paragrafens andra stycke anges att en sådan begränsning noga ska anges i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det framstår lämpligare, i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till.

Den särskilda lag som omnämns i tryckfrihetsförordningen är offentlighets- och sekretesslagen.

3.1.1 Aktuella bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen

Enligt 35 kap. 15 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen 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 andra stycket i samma paragraf följer att sekretessen inte gäller beslut av Kriminalvården eller en övervakningsnämnd.

Skälet till att Kriminalvårdens beslut inte omfattas av sekretess är framför allt att den slutna kriminalvården ska vara underkastad offentlig insyn till stöd för kontroll och debatt kring kriminalpolitiken.[156] Även om kriminalvårdssekretessen inte omfattar Kriminalvårdens beslut finns det andra sekretessbestämmelser som myndigheten måste förhålla sig till.

Enligt 21 kap. 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess för uppgift om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, den enskildes telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med denne samt för motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs.

3.1.2 Sekretessbeläggning av vissa uppgifter i besluten

Det är med stöd av den sistnämnda bestämmelsen som anstalten Visby har sekretessbelagt vissa uppgifter i de beslut som lämnades ut till Martin T. Bestämmelsen har till syfte att skydda förföljda personer. Det är fråga om en primär

[156] Se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen (1 juli 2015, Zeteo) kommentaren till 35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen.

sekretessbestämmelse vars räckvidd inte har begränsats. Det innebär att uppgifterna som anges i bestämmelsen kan omfattas av sekretess oavsett i vilket sammanhang de förekommer.[157]

Bestämmelsen gör det möjligt för en myndighet att hemlighålla bl.a. en enskilds bostadsadress eller någon annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt. Om sådana uppgifter återfinns i Kriminalvårdens beslut och myndigheten finner att övriga förutsättningar i bestämmelsen är uppfyllda, kan myndigheten – oavsett innehållet i 35 kap. 15 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen – sekretessbelägga uppgifterna. Kriminalvården har gjort bedömningen att sekretessen även omfattar intagnas namn, personnummer och deras målnummer i domstol. Som skäl för detta har myndigheten uppgett att om dessa uppgifter skulle ha lämnats ut, hade den som begärt ut handlingarna fått klart för sig att personerna befann sig i anstalten och därmed deras ”tillfälliga bostadsort”. Därmed omfattas dessa uppgifter enligt Kriminalvården av bestämmelsens reglering om ”annan jämförbar uppgift”.

I förarbetena till bestämmelsen uttalas att ”sådana uppgifter som i första hand bör kunna hemlighållas med stöd av den nya bestämmelsen bör vara uppgift om enskilds bostadsadress och andra jämförbara uppgifter som kan avslöja var personen bor stadigvarande eller tillfälligt, t.ex. uppgifter om adress till fritidsbostad eller hotell”.[158] Innan bestämmelsen infördes gav en remissinstans (Skatteverket) uttryck för att bestämmelsen borde göras mer vidsträckt och omfatta uppgifter om ”enskildas personliga förhållanden”. Med anledning av detta uttalade regeringen följande:

> Regeringen delar Skatteverkets uppfattning att den nya bestämmelsen bör omfatta fler uppgifter än vad kommittén har föreslagit. Det följer dock av 2 kap. 2 § TF att varje undantag från rätten att ta del av allmänna handlingar skall anges noga i sekretesslagen eller i en lag som sekretesslagen hänvisar till. Den s.k. folkbokföringssekretessen enligt 7 kap. 15 §[159] har således begränsats på så vis att den bl.a. bara gäller i vissa angivna verksamheter. Med hänsyn till vikten av offentlighet anser regeringen att en primär sekretessbestämmelse som skall gälla hos alla myndigheter och som skulle omfatta alla uppgifter om enskildas personliga förhållanden skulle få ett allt för vitt tillämpningsområde. Den nya bestämmelsen bör därför, på motsvarande sätt som har skett vid utformningen av det extra starka sekretesskydd som gäller för personalen hos myndigheter där personalen särskilt kan riskera att utsättas för våld eller annat allvarligt men, begränsas till att avse vissa angivna uppgifter (jfr 7 kap. 11 § fjärde stycket andra – tredje meningarna sekretesslagen[160]).[161]

[157] Se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen (1 juli 2015, Zeteo) kommentaren till 3 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen.
[158] Se prop. 2005/06:161 s. 50.
[159] Den numera upphävda sekretesslagen (1980:100). Motsvaras av 22 kap. 1–3 §§ offentlighets- och sekretesslagen, JO:s anm.
[160] Motsvaras av 39 kap. 3 § första och andra stycket offentlighets- och sekretesslagen, JO:s anm.
[161] Se prop. 2005/06:161 s. 50.

Mot bakgrund av vad som anges i 2 kap. 2 § andra stycket tryckfrihetsförordningen, utformningen av den aktuella paragrafen och den mycket tydliga skrivningen i förarbetena finner jag för egen del inget utrymme för att göra en sådan tolkning som Kriminalvården har redovisat i sitt remissvar.

3.2 Kriminalvårdens möjligheter att skydda intagnas identitet

Jag vill framhålla att även om jag inte delar Kriminalvårdens uppfattning om vilka uppgifter som går att sekretessbelägga med stöd av 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen har jag förståelse för de skäl som legat bakom myndighetens resonemang. Det kan av olika skäl finnas ett behov av att skydda intagnas identitet, och det har i tidigare ärenden hos JO framkommit att Kriminalvården anser att den nuvarande lagstiftningen är otillräcklig.

De tidigare ärendena har rört utformningen av Kriminalvårdens beslut och – i likhet med det här fallet – det förhållandet att kriminalvårdssekretessen i 35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen inte omfattar myndighetens beslut.[162] Kriminalvårdens synpunkter har gjort att jag översänt mina beslut till såväl Justitiedepartementet som riksdagens justitieutskott för kännedom.

Den nuvarande lagstiftningen innebär även svårigheter för Kriminalvården att hemlighålla identiteten på intagna med skyddade personuppgifter. I ett ärende uppgav Kriminalvården, huvudkontoret, bl.a. följande:

> Som framgår av utredningen har Kriminalvården i dagsläget ingen speciell rutin när det gäller utformning av beslut rörande klienter med skyddade personuppgifter. Kriminalvården har mycket begränsade möjligheter att sekretessbelägga uppgifter om enskildas personliga förhållanden som förekommer i beslut (35 kap. 15 § andra stycket OSL). Även om man skulle kunna överväga att endast skriva ut personnummer, vilket kräver en ombyggnad av systemet kvarstår detta faktum. Det kan noteras att Kriminalvården har påtalat för regeringen att sekretessreglerna till skydd för enskildas personliga förhållanden bör ses över. Det pågår ett arbete för att på sikt införa ett system med unika intagningsnummer för varje intagen, vilket skulle kunna användas som identifierare i beslut. Detta ligger dock ett flertal år framåt i tiden. Det kan slutligen anmärkas att vid en begäran om utlämnande av allmän handling görs regelmässigt en prövning av om uppgifter i ett beslut ska sekretessbeläggas med stöd av andra bestämmelser, t.ex. 21 kap. 3 § OSL.[163]

I ett annat ärende aktualiserades Kriminalvårdens rutiner för hantering av personuppgifter om intagna som placeras på s.k. skyddsplatser. I samband med det anförde jag bl.a. följande:

> På den avdelning som klagomålen avser placeras intagna som av olika skäl är i behov av en skyddad placering. Skyddsplatser finns i ett antal anstalter runt om i landet, och i sammanhanget finns det skäl att nämna skyddsplatserna i anstalten Saltvik. Intagna som placeras där tilldelas ett särskilt alias som används i stället för deras riktiga namn. Såvitt jag känner till är det bara anstalten Saltvik som har denna rutin, och den har tillkommit för att ge de intagna ett bättre skydd. Till saken hör att skyddsplatserna i anstalten

[162] Se exempelvis JO 2015/16 s. 186, dnr 392-2014.
[163] Se Kriminalvårdens yttrande den 14 februari 2014 i JO:s ärende dnr 5590-2013.

> Saltvik utgör en särskild kategori eftersom de är inrättade i anstaltens säkerhetsenhet. Det innebär bl.a. att placering där sker efter ett särskilt beslut av myndighetens huvudkontor.
>
> Jag känner inte till skälen för varför Kriminalvården valt att inte använda samma system med alias för samtliga skyddsplatser i landet. Jag kan föreställa mig att det för en enskild intagen kan framstå som en aning egendomligt att det inom en och samma myndighet används olika system för samma kategori av intagna. I en anstalt tilltalas de intagna inte ens med sitt namn, medan i en anstalt anges deras namn invid dörren till bostadsrummen. Oavsett om det är rätt eller fel, har jag förståelse för att intagna i samband med en flytt från anstalten Saltvik till anstalten Tidaholm kan uppleva att de erbjuds ett sämre skydd på den senare anstalten.
>
> Mot bakgrund av det redovisade bör enligt min mening Kriminalvården överväga att införa enhetliga rutiner för skyddsplatser i landet. I vart fall bör myndigheten sträva efter att rutinerna för sådana platser i samma säkerhetsklass är de samma. Om det är så att Kriminalvården uppfattar att skyddsplatserna i anstalten Saltvik tillhör en särskild säkerhetsklass som motiverar att vissa rutiner enbart ska tillämpas där, måste på övriga anstalter i vart fall det förhållandet att det är fråga om skyddsplatser tillmätas stor betydelse i fråga om hanteringen av de intagnas personuppgifter.[164]

Det nu aktuella ärendet aktualiserar på nytt frågan om behovet av en översyn av kriminalvårdssekretessen. I avvaktan på eventuella regeländringar finns det åtgärder som Kriminalvården kan vidta för att stärka skyddet för de intagna som placeras på skyddsplatser. Ett sådant exempel är införandet av unika intagningsnummer som skulle kunna användas för identifiering av intagna. Jag vill även återigen framhålla behovet av en samordning av rutinerna för Kriminalvårdens skyddsplatser.

3.3 Anstalten Visbys hantering av begäran om utlämnande

I denna del aktualiseras frågan om anstalten Visby har hanterat Martin T:s begäran om att få ta del av allmänna handlingar på ett korrekt sätt.

3.3.1 En begäran om att få en kopia av en allmän handling ska behandlas skyndsamt

Enligt 2 kap. 12 § första stycket tryckfrihetsförordningen 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 den så att handlingen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Utgångspunkten för bestämmelsen är att en handling ska lämnas ut i direkt anslutning till sökandens framställning och att varje dröjsmål med utlämnandet ska kunna motiveras.[165]

Av 2 kap. 13 § andra stycket tryckfrihetsförordningen följer att en begäran om att få avskrift eller kopia av en allmän handling ska behandlas skyndsamt. I bestämmelsen ställs inte lika höga krav på snabbhet i fråga om handläggningen som i 12 § (jämför ”genast”). Utgångspunkten ska ändå vara att de båda formerna för handlingars utlämnande ska behandlas lika, dvs. att en begäran

[164] Se mitt beslut den 31 augusti 2015 i dnr 1838-2015.
[165] Se Bohlin, Offentlighetsprincipen, 9 uppl., 2015, s. 117.

om avskrift eller kopia handläggs inom samma tid som om den hade gällt att handlingen skulle tillhandahållas på stället.[166]

Av utredningen framgår att Martin T. den 1 september 2015 skickade in sin begäran till anstalten Visby om att få kopior av strafftidsbesluten för de intagna som fanns i anstalten. Anstalten påbörjade förvisso handläggningen av begäran direkt, men processen stannade av eftersom det ”uppkom annat arbete” och ansvarig handläggare därefter blev sjuk. Handläggningen återupptogs först efter det att Martin T. skickade in en påminnelse nästan två veckor senare.

Jag har i ett tidigare ärende framhållit att en myndighet måste ge prioritet åt handläggningen av en begäran om att få ta del av en allmän handling. Det bör bara förekomma att en tjänsteman prioriterar andra arbetsuppgifter framför sådan handläggning om de andra arbetsuppgifterna har viss tyngd. Därmed är det inte förenligt med tryckfrihetsförordningen att tjänstemannen väljer att prioritera arbetsuppgifter av mer allmän karaktär framför handläggningen av frågan om handlingsutlämnande.[167]

Kriminalvården har inte närmare uppgett vilka arbetsuppgifter den ansvariga tjänstemannen ansåg sig behöva prioritera. Jag kan inte tolka det på annat sätt än att det varit fråga om mer allmän arbetsuppgifter som enligt min mening inte bör få försteg framför handlingsutlämnandet. Handläggningen fördröjdes därefter ytterligare av sjukfrånvaro, och jag vill framhålla att en myndighet måste organisera sin verksamhet på så sätt att handläggningen inte stannar av på grund av ett sådant skäl. Det måste finnas en beredskap för att kunna hantera frågor om utlämnande av allmänna handlingar även vid sjukfrånvaro och under semesterperioder. Det som har framkommit om anstalten Visbys handläggning så långt har inte varit förenligt med tryckfrihetsförordningens krav på att kopior av allmänna handlingar ska lämnas ut skyndsamt.

Utredningen visar att anstalten lämnade ut de begärda handlingarna dagen efter det att Martin T. skickat en påminnelse. Som skäl till varför det dröjde ett dygn innan handlingarna lämnades ut har Kriminalvården angett att anstalten dels såg sig tvungen att kontakta myndighetens huvudkontor för att få vägledning, dels var tvungen att kontakta Martin T. Med hänsyn till den inställning som Kriminalvården har redovisat i sekretessfrågan har jag förståelse för att det togs sådana kontakter, och därmed har jag ingen invändning mot att det gav upphov till en viss fördröjning.

3.3.2 Enligt huvudregeln får en myndighet inte efterforska vem som begär ut en handling

Av 2 kap. 14 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen framgår att en myndighet inte får efterforska vem det är som begärt att få ta del av en allmän handling eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns hinder mot att lämna ut handlingen. Sökanden har alltså rätt att vara anonym. Ibland är det emellertid en förutsättning för att en myndighet ska få lämna ut en handling som faller under någon bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen att myndigheten

[166] Se Bohlin, Offentlighetsprincipen, 9 uppl., 2015, s. 128 f.
[167] Se mitt beslut den 20 januari 2016 i dnr 3725-2015.

kan bedöma vad utlämnandet kan leda till. I så fall får den som begär att få ut handlingen välja mellan att berätta vem han eller hon är och vad handlingen ska användas till och att avstå från att få del av handlingen.[168]

Det finns alltså en möjlighet för myndigheten att i vissa situationer efterforska en persons identitet och syfte med att begära ut handlingarna. Med hänsyn till den inställning som Kriminalvården har redovisat i fråga om möjligheten att sekretessbelägga intagnas namn och personnummer har jag ingen invändning mot att den ansvariga tjänstemannen i anstalten Visby ställde vissa frågor till Martin T.

3.3.3 En enskild ska lämnas upplysning om rätten att få ett beslut

I 6 kap. offentlighets- och sekretesslagen finns mer detaljerade bestämmelser om handläggningen av frågor om utlämnande av allmänna handlingar. Om den som i första hand har att pröva utlämnandefrågan vägrar att lämna ut en handling eller lämnar ut den med förbehåll finns det enligt 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen en skyldighet att informera den enskilde om möjligheten att begära myndighetens prövning av frågan och om att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas.

Syftet med bestämmelsen är att den enskilde ska få klart för sig hur handläggningen av utlämnandefrågor går till och därmed kunna ta till vara sin rätt. Sådana upplysningar ska lämnas direkt.[169] Den upplysning som lämnades till Martin T. i samband med handlingsutlämnandet har inte varit tillräcklig. Jag noterar emellertid att anstalten skickade sådan information till honom påföljande dag.

3.3.4 Anstalten Visby får kritik

Anstalten Visby har inte hanterat Martin T:s begäran om att få del av allmänna handlingar på ett korrekt sätt, och anstalten förtjänar kritik för att begäran legat utan åtgärd i närmare två veckors tid. Jag utgår från att anstalten ser över sina rutiner i syfte att undvika liknande brister i framtiden. Det saknas skäl för mig att uttala ytterligare kritik med anledning av vad som har framkommit i ärendet.

3.4 Övrig fråga

Som jag konstaterat tidigare aktualiserar utredningen i ärendet frågan om utformningen av kriminalvårdssekretessen. Jag har tidigare skickat över beslut i denna fråga för kännedom till Justitiedepartementet och riksdagens justitieutskott. Återigen finner jag skäl att göra så.

[168] Se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen (1 juli 2015, Zeteo) kommentaren till 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen.
[169] Se JO:s beslut den 19 december 2012 i dnr 6501-2011.

Socialtjänstens möjligheter att skicka sekretessbelagda uppgifter per e-post

(Dnr 1376-2013)

Beslutet i korthet: En pappa klagade på att en socialsekreterare under en pågående barnavårdsutredning hade skickat e-postmeddelanden med information om utredningen till honom och hans fru.

JO uttalar bl.a. följande: Om den enskilde vill att myndigheten ska kommunicera med honom eller henne per e-post bör detta kunna göras under vissa förutsättningar. När ett e-postmeddelande innehåller känsliga uppgifter krävs särskilda säkerhetsåtgärder för att säkerställa att rätt person får åtkomst till uppgifterna och att de överförs på ett säkert sätt (t.ex. genom kryptering). E-postmeddelanden av enklare slag, som inte innehåller personuppgifter som är känsliga ur integritetssynpunkt, bör emellertid kunna skickas även utan kryptering eller liknande. Om den enskilde däremot inte vill bli kontaktad per e-post ska detta respekteras. Det kan dock undantagsvis finnas tillfällen när en sådan kontakt ändå får godtas, t.ex. om saken är brådskande och socialtjänsten gjort flera misslyckade försök att få tag på den enskilde på annat sätt.

JO uttalar förståelse för att handläggaren i det aktuella fallet kontaktade föräldrarna på det sätt som gjordes och uttalar ingen kritik mot förvaltningen.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde N.S. klagomål mot Limhamn-Bunkeflo stadsdelsförvaltning (numera Stadsområde Väster) i Malmö kommun. Han uppgav bl.a. följande:

En socialsekreterare har skickat e-postmeddelanden till honom och hans fru med information om en pågående utredning som gällde deras barn. Socialsekreteraren har i meddelandet skrivit bl.a. var hon arbetar och att hon vill att de ska kontakta henne. Trots att socialsekreteraren hade deras telefonnummer kontaktade hon dem inte per telefon. De vet inte hur hon lyckades få tag på deras e-postadresser eller hur hon visste att deras e-postadresser fortfarande var aktiverade. När ett e-postmeddelande skickas över ett öppet nät passerar det flera e-postservrar på vägen och meddelandet kan då kopieras och arkiveras av andra. Meddelandet kan också hamna i någon annan persons inkorg. Socialtjänsten har inte respekterat den sekretess som gäller, och socialsekreteraren har genom sitt agerande kränkt familjens integritet.

N.S. lämnade tillsammans med anmälan in de e-postmeddelanden som socialsekreteraren hade skickat till honom och hans fru. Meddelandet till N.S. hade följande lydelse (namnet på sonen har ändrats till S.):

> Hej!
>
> Vi talades vid för ett par veckor sedan angående din son S. Jag har fått uppgifter att det har skett förändringar i S:s liv och att han kanske inte befinner sig i Limhamn längre?

Med anledning av pågående utredning skulle jag vilja få information kring hur S:s vardag ser ut idag avseende boende och skolgång, kontakt med BUP osv.

Tacksam för svar på denna e-post eller om du har möjlighet kan du ringa mig på telefon […].

Vänliga hälsningar

[…]

SDF Limhamn-Bunkeflo

Utredning

JO begärde att Limhamn-Bunkeflo stadsdelsfullmäktige skulle yttra sig över anmälan. Stadsdelsfullmäktige (socialutskottet) anförde i ett remissvar bl.a. följande:

Sammanfattning av utredning 121211-130410:

Sommaren 2011 gjordes anmälan enl 14 kap. l § SoL [*socialtjänstlagen, JO:s anm.*] avseende S. från tidigare skola. Utredning enl 11 kap. l § SoL inleddes och genomfördes av socialtjänsten i Limhamn-Bunkeflo. Utredningen avslutades utan åtgärd då föräldrarna inte önskade insatser från socialtjänsten. Utredningen visade att S. levde under ordnade förhållanden tillsammans med sina föräldrar och att de var måna om honom men att S. hade stora svårigheter i skolan [. . .]. Föräldrarna hade svårt att se dessa svårigheter och hänvisade till S:s låga ålder och skolans brister. S:s föräldrar blev då rekommenderade att låta S. utredas hos Barn- och Ungdomspsykiatrin (BUP).

S. bytte därefter skola och ny anmälan inkom 121114 från denna skola, Geijerskolan. Bedömningssamtal skedde 121205 med båda föräldrarna och anmälaren. [– – –] Utredning inleds 121211, vilket föräldrarna informeras om av den handläggare som genomförde förhandsbedömningen. En första kontakt av utredande socialsekreterare togs med föräldrarna per telefon 130115. Föräldrarna var mycket upprörda över anmälan och att utredning hos socialtjänsten inleds. Fadern uppgav att han inte såg någon mening med utredning hos socialtjänsten då föräldrarna kontaktat BUP och önskat utredning hos dem. Fadern uppgav att han inte samtyckte till att socialtjänsten har samtal med S. Fadern bedömde att socialtjänsten istället borde ha kontakt med skola och BUP för att få information om S. Även modern uppgav att hon ansåg att BUP är den hjälp som S. behöver. Hon uppgav att hon inte vill komma på samtal hos socialtjänsten men samtyckte till att kontakt tas med BUP.

I samtal med BUP 130215 framkommer att S. och hans föräldrar erbjudits tider för utredning, men att fadern ringt och avbokat tiderna och tackat nej till utredningen.

130125 kontaktade rektor Anna-Karin Andersson på Geijerskolan socialtjänsten. Hon uppgav att modern kontaktat skolan via mail dagen innan och meddelat att hon och S. åkt till Iran. Rektorn informerade också om att fadern 130125 kommit till skolan för att skriva ut S. från skolan. Fadern hade uppgett att familjen var på väg att flytta och att resten av familjen redan flyttat. De befann sig i Iran och de hade planerat skolgång för S. där. Fadern uppgav att han var kvar i Sverige för att sälja bostaden. Vid ny telefonkontakt med rektorn Anna-Karin Andersson 130213 lämnade hon information om vidare kontakt hon haft med fadern. Hon beskrev en oro för S:s välbefinnande med tanke på faderns ilska och beteende i de senaste kontakterna hon haft med honom.

Handläggande socialsekreterare skickade mail till modern 130215 till den mailadress modern använt när hon mailat skolan. Ytterligare mail

skickades 130301 till modern och fadern som en påminnelse efter att handläggaren inte fått kontakt med dem per telefon. Moderns telefon var ur bruk och fadern svarar inte.

130303 skickade fadern mail med information att han inte ville att kontakt tas via mail.

130305 skickade fadern ett mail till handläggaren. Han önskade inte kontakta handläggaren per telefon som var överenskommet. Han beskrev S:s situation i Iran och menade att S. har det bra och att S. går i skolan där.

130312 ringde handläggaren fadern. Fadern beskrev då missnöjet med S:s skolsituation i Sverige och berättade att S. trivs bra i Teheran. Fadern uppgav åter att det bästa för S. skulle vara att utredas på BUP. Handläggaren påpekade att BUP sagt att familjen velat avsluta kontakten med BUP. Ett längre telefonsamtal mellan fadern och handläggaren fördes om S:s situation både i Sverige och i Teheran. Handläggaren uppgav att hon önskade prata med modern också för att få informationen bekräftad. Fadern föreslår en "säker session" med chattande med modern. Utredaren uppgav att av sekretesskäl ville utredaren få kontakt via telefon eller via Skype för att veta vem hon pratar med.

130408 förs ett planerat telefonsamtal med modern. Modern bekräftar att hon befinner sig i Teheran med S. och att han går i skolan där och beskriver detta arrangemang som välfungerande. Ett längre telefonsamtal förs om S:s situation både i Sverige och i Teheran.

Intyg från skolan i Teheran har inkommit till Geijerskolan som bekräftar att S. är inskriven i en skola där. Båda föräldrarna har uppgett att modern och S. har för avsikt att återvända till Sverige till höstterminen 2013. Med anledning av att S. befinner sig i Iran och att eventuella insatser ej går att genomföra, avslutas utredningen utan insats.

Bedömning:

Utredaren har önskat möte och personliga samtal med föräldrarna och S. under utredningstiden. Dessa önskemål har avvisats av föräldrarna och har heller inte varit möjliga att genomföra eftersom modern och S. befunnit sig utomlands. Handläggaren försökte etablera kontakt via telefon och när detta misslyckades skickades mail istället. Det bedömdes vara mycket angeläget att komma i kontakt med familjen med tanke på anmälans art. Ytterligare oro uppstod i samband med föräldrarnas agerande när modern åkte utomlands med S. och det inte gick att nå dem. Efter faderns påtalande om att inte använda mail som korrespondens har handläggaren inte skickat några mail varken till fadern eller modern. Fadern själv har dock fortsatt att skicka mail till handläggaren med information om sonen. Utöver detta har handläggaren, utifrån föräldrarnas önskemål, haft kontakt med skolan och BUP under utredningen. Handläggaren har dock endast inhämtat information till utredningen, ej delgivit information.

Socialtjänstens handläggare på SDF Limhamn-Bunkeflo har kännedom om att mailkontakt inte kan användas till sekretesskänsliga uppgifter. I detta fall fanns inget annat sätt att fortsätta utredningen och för att kunna tillförsäkra att S. inte for illa samt att han fick skolundervisning. Vår bedömning var att utredningen måste fortskrida och att S:s välmående och säkerhet stod i centrum.

N.S. fick del av remissvaret och anförde bl.a. följande: Det stämmer inte att det inte gick att få tag på honom eller hans fru. Han var vid tidpunkten tillgänglig på både mobiltelefon och hemtelefon. Det var också möjligt att nå honom och hans fru med vanlig post.

I ett beslut den 29 december 2015 anförde *JO Wiklund* följande:

Bedömning

Inledning

Socialtjänsten inledde i mitten av december 2012 en s.k. barnavårdsutredning avseende N.S:s son S. Under utredningstiden skickade socialsekreteraren e-postmeddelanden till föräldrarna vid två tillfällen, dels den 15 februari 2013 till modern, dels den 1 mars 2013 till båda föräldrarna. E-postmeddelandena var relativt kortfattade. Av dessa framgick bl.a. att socialsekreteraren med anledning av den pågående utredningen ville få information om hur S:s vardag såg ut när det gällde boende och skolgång, kontakt med BUP osv. och att hon ville att föräldrarna skulle kontakta henne. Enligt remissvaret var orsaken till att socialsekreteraren kontaktade föräldrarna per e-post att hon inte fick tag på dem per telefon.

Jag kan konstatera att det numera är mycket vanligt att e-post används i kommunikationen mellan myndigheter och enskilda. Den fråga som nu är aktuell är om socialtjänstens agerande, dvs. att skicka vissa uppgifter per e-post, är förenlig med regleringen i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, och personuppgiftslagen (1998:204), PuL.

Det finns anledning att först redovisa vissa bestämmelser om myndigheters serviceskyldighet, sekretess inom socialtjänsten och krav på säkerhetsåtgärder enligt PuL. Jag kommer därefter in på frågan i vilken utsträckning socialtjänsten kan använda e-post i kommunikationen med enskilda. Slutligen tar jag ställning till socialtjänstens agerande i det aktuella fallet.

Myndigheters serviceskyldighet

Enligt förvaltningslagen (1986:223) ska det vara möjligt för enskilda att kontakta en myndighet per e-post. Det ska även vara möjligt för myndigheten att lämna svar på samma sätt (5 § andra stycket). Bestämmelsen innebär att myndigheten, som en del av serviceskyldigheten, ska vara tillgänglig per e-post. Den medför dock ingen skyldighet för myndigheten att själv använda e-post i sin kommunikation med enskilda. Det är myndigheten som avgör när detta är lämpligt (se prop. 2002/03:62 s. 20).

Sekretess inom socialtjänsten

Inom socialtjänsten gäller sekretess 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 (26 kap. 1 § OSL). I princip omfattar uttrycket ”personliga förhållanden” alla uppgifter som hänför sig till den berörda personen. En uppgift om att det pågår en utredning hos socialtjänsten kan vara känslig och omfattas vanligtvis av sekretess.

Sekretess till skydd för enskild hindrar inte att en uppgift lämnas till en enskild eller en annan myndighet, om den enskilde samtycker till det (10 kap. 1 § OSL). Den enskilde kan helt eller delvis häva den sekretess som gäller till skydd för honom eller henne, om inte annat anges i OSL (12 kap. 2 § OSL).

Krav på säkerhetsåtgärder enligt PuL

I personuppgiftslagen finns bestämmelser om säkerhet vid behandling av personuppgifter. Syftet med PuL är att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid behandling av personuppgifter. Personuppgifter är all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet och begreppet behandling av personuppgifter omfattar alla åtgärder som vidtas beträffande sådana uppgifter (3 § PuL).

Den personuppgiftsansvarige ska vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas. Åtgärderna ska åstadkomma en säkerhetsnivå som är lämplig med beaktande av a) de tekniska möjligheter som finns, b) kostnaden för åtgärderna, c) särskilda risker med behandlingen och d) hur pass känsliga uppgifterna är (31 § PuL).

Enligt PuL är det som huvudregel förbjudet att behandla känsliga personuppgifter. Känsliga personuppgifter är enligt 13 § PuL uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening. Det är också förbjudet att behandla personuppgifter som rör hälsa eller sexualliv.

Som exempel på andra personuppgifter som normalt ska anses som känsliga enligt 31 § PuL kan nämnas uppgifter om ekonomisk hjälp eller vård inom socialtjänsten. Ett uttryck för att det är fråga om känsliga uppgifter kan vara att uppgifterna omfattas av sekretess (se Datainspektionens allmänna råd Säkerhet för personuppgifter).

Kraven på säkerhetsåtgärder kan inte frångås ens med den registrerades samtycke (se Öman och Lindblom, Personuppgiftslagen – En kommentar, version den 15 oktober 2015, Zeteo, kommentaren till 31 §).

Informationssäkerhet vid användandet av e-post

Hantering av personuppgifter i e-post innefattar särskilda risker. Det krävs därför en hög säkerhetsnivå vid sådan hantering. På Datainspektionens webbplats finns information om säkerhet för personuppgifter i e-post. Där anförs bl.a. följande: Det är svårt att försäkra sig om att endast den avsedda mottagaren kan ta del av ett e-postmeddelande. I många fall är det omöjligt att säkerställa identiteten hos en mottagare enbart utifrån en uppgiven e-postadress. När ett e-postmeddelande skickas mellan olika e-postservrar över internet passerar det ofta andra servrar på vägen. Om informationen i e-postmeddelandet är okrypterad eller på annat sätt oskyddad finns det inget som hindrar att kopior av informationen sparas på var och en av dessa servrar. Det kan också vara svårt att förhindra att obehöriga tar del av kopior av e-postmeddelanden som ligger kvar i enskilda användares brevlådor, särskilt om e-posten är åtkomlig via ett öppet nät.

På socialtjänstens område saknas föreskrifter som talar om i vilken utsträckning och under vilka förutsättningar e-post får användas. Generellt gäller dock att det måste ställas höga krav på säkerhet vid överföring av uppgifter som omfattas av sekretess. Om en tillfredsställande säkerhetsnivå inte kan upprätthållas bör sådana uppgifter inte föras över via e-post (se prop. 2002/03:62 s. 12 och JO 2001/02 s. 201, dnr 3570-2000).

Föreskrifter om när och hur e-post får användas finns i viss utsträckning på andra områden. När det gäller hälso- och sjukvården finns bestämmelser i 5 kap. 6 § patientdatalagen (2008:355) och i Socialstyrelsens föreskrifter om informationshantering och journalföring i hälso- och sjukvården (SOSFS 2008:14). Enligt Socialstyrelsens föreskrifter får överföring av patientuppgifter göras över öppna nät om det kan ske så att ingen obehörig kan ta del av uppgifterna och om åtkomst till patientuppgifter föregås av stark autentisering (2 kap. 5 §). Det innebär i praktiken ett krav på att patientuppgifterna i ett e-postmeddelande ska krypteras på ett sådant sätt att endast den avsedda mottagaren kan ta del av dem. En vårdgivare får dock under vissa villkor och efter en behovs- och riskanalys besluta att påminnelser och kallelser till vård och behandling kan skickas med sms eller oskyddad e-post. En överföring av en påminnelse eller en kallelse får endast göras efter att patienten har gett sitt medgivande och överföringen får inte avslöja detaljer om en patients hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden (2 kap. 5 §). Den person som lämnar ut patientuppgifter ska försäkra sig om att endast rätt mottagare tar emot uppgifterna (4 kap. 8 §).

Datainspektionen har i ett flertal beslut uttalat sig om hanteringen av e-post inom socialtjänsten och om kravet i 31 § PuL att vidta säkerhetsåtgärder för att skydda personuppgifter. I ett tillsynsbeslut den 12 december 2006 (dnr 1082-2006) anförde Datainspektionen bl.a. följande:

> I Datainspektionens Allmänna råd ”Säkerhet för personuppgifter” nämns uppgifter angående ekonomisk hjälp eller vård inom socialtjänsten som exempel på personuppgifter som normalt är att anse som känsliga.
>
> Vid bedömning av hur pass känsliga uppgifterna hos socialtjänsten är ska särskilt beaktas om personuppgifterna definieras som känsliga i personuppgiftslagen, om de omfattas av tystnadsplikt eller sekretess enligt sekretesslagen (1980:100) [*numera OSL, JO:s anm.*] eller annan lagstiftning samt om de är att anse som ömtåliga enligt lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten (2001:454).
>
> Känsliga uppgifter enligt 13 § personuppgiftslagen får endast lämnas ut via öppna nät till identifierade användare vars identitet är säkerställd med en teknisk funktion som kryptering, engångslösenord eller motsvarande. Känsliga personuppgifter ska dessutom vid överföring via öppet nät, t.ex. Internet, förses med krypteringsskydd.

Datainspektionen har vidare, i ett beslut den 12 december 2011 (dnr 757-2011), uttalat att det inte är tillräckligt att göra en klient svåridentifierad, t.ex. genom att endast ange denne med initialer och födelsenummer, när känsliga uppgifter skickas oskyddat via e-post. I ett annat beslut samma dag (dnr 749-2011) som gällde hälso- och sjukvården uttalade Datainspektionen att säkerhetskraven i bl.a. PuL inte tar hänsyn till den registrerades inställning och att det saknas möjlighet för patienter att samtycka till otillräckliga säkerhetsåtgärder.

Kan socialtjänsten använda e-post vid kommunikationen med enskilda?

I dag väljer många människor att skicka e-post till myndigheter, även till socialtjänsten. Att kommunicera via e-post är många gånger effektivt och kan medföra fördelar för både myndigheten och den enskilde. I vissa fall kan det dessutom vara så att den enskilde saknar fast postadress och är svår att få tag på per

telefon. E-post måste dock användas på ett sådant sätt att det inte står i strid med bestämmelser som skyddar personuppgifter.

Om den enskilde vill att myndigheten ska kommunicera med honom eller henne per e-post bör detta kunna göras under vissa förutsättningar. När e-posten innehåller känsliga uppgifter krävs särskilda säkerhetsåtgärder för att säkerställa att rätt person får åtkomst till uppgifterna och att de överförs på ett säkert sätt (t.ex. genom kryptering). Om det rör sig om personuppgifter som inte är känsliga ur integritetssynpunkt bör viss kommunikation kunna ske även utan kryptering eller liknande. De föreskrifter som finns på hälso- och sjukvårdsområdet kan här ge viss vägledning. Exempel på uppgifter som bör kunna kommuniceras per e-post med någon som gett sitt samtycke till kommunikation på detta sätt kan vara information om tider för möten, information om att en utredning är klar och kan hämtas hos socialtjänsten m.m. Ett e-postmeddelande som skickas utan kryptering över ett öppet nät får dock inte avslöja detaljer kring personliga förhållanden.

Om den enskilde inte vill bli kontaktad via e-post ska detta naturligtvis respekteras. Det kan dock undantagsvis finnas tillfällen när en sådan kontakt ändå får godtas, t.ex. om saken är brådskande och socialtjänsten har gjort flera misslyckade försök att få tag på den enskilde på annat sätt. Självfallet gäller även i en sådan situation att ett e-postmeddelande som skickas utan kryptering inte får innehålla detaljer kring personliga förhållanden.

För att undvika att integritetskänsliga uppgifter hanteras felaktigt bör det finnas tydliga rutiner inom socialnämnden som talar om i vilken utsträckning e-post får användas.

Min bedömning av socialtjänstens agerande

De e-postmeddelanden som socialsekreteraren skickade till N.S. och hans fru innehöll sekretessbelagda uppgifter. Mot bakgrund av att det av säkerhetsskäl inte är lämpligt att skicka sådana uppgifter med e-post utan kryptering borde socialsekreteraren ha kommunicerat med föräldrarna på något annat sätt. Jag har dock förståelse för att handläggaren, som enligt remissvaret hade försökt att komma i kontakt med föräldrarna per telefon, valde att kontakta föräldrarna på det sätt som hon gjorde. Såvitt framgår av remissvaret befann sig modern dessutom utomlands. E-postmeddelandena var kortfattade och innehöll begränsad information om sonen. Mot bakgrund av dessa omständigheter finner jag inte skäl att uttala någon kritik mot förvaltningens handläggning.

De frågor som behandlas i detta beslut är av principiellt intresse. Jag översänder därför en kopia av beslutet till Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg för kännedom.

Ärendet avslutas.

Socialtjänsten gjorde videoinspelningar inom ramen för en beviljad insats. Frågor om inspelningarnas rättsliga status och om möjligheten att gallra materialet

(Dnr 7041-2013)

Beslutet i korthet: En förälder klagade på att socialtjänsten hade förstört videoinspelningar som hade gjorts när föräldrarna hade umgänge med sina barn.

Det framgick av JO:s utredning att föräldrarna, efter en avslutad barnavårdsutredning, hade beviljats bistånd enligt socialtjänstlagen i form av familjestöd inom socialförvaltningens öppenvård. Som ett led i familjebehandlingen videofilmades två umgängestillfällen. Inspelningarna raderades efter det att föräldrarna hade tittat på filmerna tillsammans med familjestödjarna och fått återkoppling i sitt föräldraskap.

Enligt JO:s uppfattning ligger det närmast till hands att anse att videoinspelningarna kom till inom ramen för s.k. faktiskt handlande hos socialförvaltningen och att de således inte hade anknytning till något ärende. Filmerna sparades hos förvaltningen inför det kommande behandlingstillfället och en uppgift om dem antecknades i journalen. Det inspelade materialet tycks inte ha varit avsett att bearbetas utan fick sin slutliga utformning redan när förvaltningen avslutade inspelningarna. JO anser att videofilmerna därmed måste anses ha varit upprättade i tryckfrihetsförordningens mening. De var alltså allmänna handlingar.

Det fanns inte stöd i några gallringsföreskrifter för att förstöra videoinspelningarna. Frågorna om inspelningarnas rättsliga status och om möjligheten att gallra materialet är emellertid inte enkla att besvara, och ytterst ligger ansvaret för att pröva om en handling är allmän på domstolarna. JO avstår därför i detta fall från att kritisera förvaltningen för att ha förstört materialet.

Anmälan

R.K. framförde i en anmälan flera klagomål mot socialförvaltningen i Karlskrona kommun. Ett av klagomålen gällde förvaltningens hantering av vissa videoinspelningar. I denna del anförde R.K. bl.a. följande: Han och hans fru fick hjälp av förvaltningens familjestöd. Socialtjänsten videofilmade under den insatsen två tillfällen när de umgicks med sina barn. För att kunna visa upp videofilmerna vid kommande domstolsförhandlingar bad han socialtjänsten att skicka filmerna till honom. Socialtjänsten skickade ett brev till hans advokat där det framgick att filmerna skulle tas med till domstolen. Det visade sig dock att filmerna hade raderats av handläggare vid socialtjänsten. R.K. tror att om filmerna hade visats i rättssalen hade det påverkat domstolens beslut i positiv riktning för honom och hans fru.

Utredning

Handlingar i ärendet hämtades in från socialförvaltningen i Karlskrona kommun.

JO begärde sedan att Socialnämnden i Karlskrona kommun skulle komma in med ett yttrande över R.K:s anmälan när det gällde uppgiften om att videofilmer som spelats in under vissa umgängestillfällen hade raderats.

Socialnämnden (allmänna utskottet) beslutade att som sitt remissvar anta ett tjänsteyttrande som hade upprättats vid socialförvaltningen. I yttrandet anfördes följande:

> R.K. och hans fru erbjöds bistånd enligt SoL 4 kap. l § i form av socialsekreterarkontakt genom socialförvaltningens öppenvård, familjestöd, efter avslutad utredning 121209. Insatsen inleddes 130122. Uppdraget för familjestöd var att prata med föräldrarna om det våld som förekommit i hemmet och att ge föräldrarna alternativ till våld vid barnuppfostran.
>
> För att få aktuellt arbetsmaterial fick R.K. och hans fru frågan om umgängestillfällena fick filmas under den del av umgänget då undertecknade fanns med. Då utredningen var avslutad skulle filmningen enbart användas i behandlingssyfte och skulle ej användas i utredningssyfte. Frågan ställdes muntligt under behandlingssamtal med föräldrarna 130212 som ställde sig positiva till filmning. I samband med att föräldrarna får frågan om filmning förklarar undertecknade hur filmningen går till, vad syftet är och vad som kommer att hända med filmerna. Umgängena filmades vid två umgängestillfällen, 130225 och 130408. Föräldrarna tittade på filmerna, tillsammans med undertecknade, vid nästkommande behandlingstillfällen, 130227 och 130411. Filmerna spelades in på minneskort och behandlades som sekretessmaterial under tiden mellan umgänges- och behandlingstillfället. Varje film raderades samma dag, efter behandlingstillfället, i samband med att minneskortet togs ur kameran.
>
> Att filma sekvenser av samspel mellan barn och föräldrar är redskap i behandlingsarbete som bland annat används i metoden Marte Meo. Syftet är att i första hand peka på det i filmen som föräldrarna gör bra och som det är önskvärt att de gör mera av, då detta ökar det positiva samspelet och ökar familjefunktionerna.

R.K. kommenterade remissvaret genom advokaten Eric Widner och lämnade in handlingar till JO. Han anförde bl.a. följande: De inspelade umgängestillfällena visade att umgänget mellan barnen och föräldrarna fungerade alldeles utmärkt. Under 2013 förändrades socialnämndens inställning eftersom handläggare tolkade situationen som att föräldrarna hade avbrutit kontakten med socialtjänsten. Socialnämnden fattade beslut om att omedelbart omhänderta barnen och efter ansökan om vård biföll förvaltningsrätten nämndens ansökan. Förvaltningsrätten redovisade bl.a. bedömningen att det förelåg brister i vårdnadshavarnas föräldraskap. Det dåvarande ombudet skrev till nämnden och begärde att få komplettera med det aktuella filmmaterialet för att ge en objektiv och korrekt bild av umgänget och relationen mellan föräldrar och barn. Allt material som kan ge ett underlag för bedömningen av vad som är bäst för barnen ska beaktas. Det var fel av socialnämnden att radera videofilmerna.

På begäran av JO lämnade förvaltningen in socialnämndens gallrings- och bevarandeplan samt dokumenthanteringsplan som gällde för verksamheten under våren 2013. JO hämtade även in den dokumenthanteringsplan som gäller för verksamheten i dag.

JO har på kommunens webbplats tagit del av de föreskrifter som Kommunfullmäktige i Karlskrona kommun har meddelat för den kommunala arkivvården.

I ett beslut den 5 januari 2016 anförde *JO Wiklund* följande:

Rättslig reglering

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den har kommit in till myndigheten eller har upprättats där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess.

Med handling avses inte bara konventionella handlingar utan också upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel (2 kap. 3 § första stycket TF). En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 § eller 7 § TF är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. En upptagning, t.ex. en film, anses förvarad hos en myndighet om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan uppfattas.

En handling anses upprättad hos en myndighet när den har expedierats eller, om den inte har expedierats, när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts (2 kap. 7 § första stycket TF).

En begäran om att få ta del av en handling ska behandlas skyndsamt. För det fall en begäran om att få ta del av en handling helt eller delvis inte kan tillmötesgås ska den som har gjort framställningen underrättas om detta. Den enskilde ska då också informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas (6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). Myndighetens avslagsbeslut får överklagas till kammarrätt (2 kap. 15 § första stycket TF samt 6 kap. 7 och 8 §§ OSL).

Grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar ska bevaras samt om gallring och annat avhändande av sådana handlingar ska meddelas i lag (2 kap. 18 § TF). Det är huvudsakligen arkivlagen (1990:782) och arkivförordningen (1991:446) som styr myndigheters möjlighet att gallra allmänna handlingar. Allmänna handlingar får gallras. Vid gallringen ska dock alltid beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det arkivmaterial som återstår ska kunna tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättsskipningen och förvaltningen och forskningens behov (10 § första och andra stycket arkivlagen).

Arkivlagens bestämmelser gäller om det inte finns andra bestämmelser om gallring i annan lag eller i förordning (10 § tredje stycket arkivlagen). När det gäller vissa handlingar inom socialtjänsten finns sådana särskilda regler om gallring i 12 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Huvudregeln

enligt dessa bestämmelser är att anteckningar och andra uppgifter i en personakt som tillhör en sådan sammanställning av uppgifter som avses i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten ska gallras fem år efter det att sista anteckningen gjordes i akten.

Kommunstyrelsen är som huvudregel arkivmyndighet i kommunen (8 § andra stycket arkivlagen). Riksarkivet får meddela föreskrifter om gallring och, om föreskrifter saknas, meddela särskilda beslut om gallring (12 § arkivförordningen). Kommunfullmäktige får också själv, i den utsträckning något annat inte är särskilt föreskrivet, meddela föreskrifter om arkivvården inom kommunen (16 § arkivlagen).

Kommunfullmäktige i Karlskrona kommun har meddelat föreskrifter för den kommunala arkivvården. Det är kommunstyrelsen som är arkivmyndighet i Karlskrona kommun (2 § i föreskrifterna). Varje kommunalt organ ska upprätta en plan som beskriver handlingarna och hur dessa hanteras i organisationen. Planen ska uppta både sådana handlingar och uppgifter som kan förstöras efter viss tid och sådana som ska bevaras för all framtid (5 §). När det gäller gallring föreskrivs att allmänna handlingar och uppgifter får gallras. Vid gallring ska dock beaktas att arkivet utgör en del av kulturarvet och att det arkivmateriel som återstår ska kunna tillgodose de ändamål som anges i arkivlagen. Vidare anges det att ett kommunalt organ efter samråd med arkivmyndigheten beslutar om gallring av handlingar i sitt arkiv, om inte annat följer av lag eller förordning. Övriga riktlinjer för bevarande och gallring fattas av kommunfullmäktige (7 §).

Bedömning

Det här ärendet har aktualiserat flera frågor. Jag har valt att inrikta min granskning på frågan om de aktuella videoinspelningarna utgjorde allmänna handlingar och om de fick förstöras.

Av utredningen framgår följande:

Socialnämnden i Karlskrona kommun inledde den 24 september 2012 en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL om R.K:s två barn. Dagen därpå placerades barnen med föräldrarnas samtycke i ett familjehem. Enligt journalanteckningarna avslutades ärendet den 14 januari 2013 med ett beslut om att bevilja en insats i form av placering i familjehem och familjestöd inom öppenvården. Den 22 januari 2013 inleddes insatsen med familjestöd. Barnen bodde då fortfarande i ett familjehem. Under insatsen med familjestöd videofilmades två tillfällen när barnen umgicks med föräldrarna, den 25 februari och den 8 april 2013. Inspelningarna användes i behandlingsarbetet på så sätt att föräldrarna vid det följande behandlingstillfället tittade på inspelningarna tillsammans med behandlarna på familjestöd och då fick återkoppling i sitt föräldraskap.

I juni 2013 tog R.K. och hans fru tillbaka samtycket till barnens familjehemsplacering och det inleddes en ny utredning enligt 11 kap. 1 § SoL. Socialnämnden beslutade den 4 juli 2013 att omedelbart omhänderta barnen och den 23 augusti 2013 biföll Förvaltningsrätten i Växjö nämndens ansökan om vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU.

Den 4 september 2013 bad R.K:s dåvarande ombud socialförvaltningen om att, inför en kommande domstolsförhandling, få ta del av filmmaterialet från barnens umgänge med föräldrarna. Den 11 september 2013 fick han från två socialsekreterare inom utredningsenheten svaret att det filmmaterial som fanns skulle sammanställas och redovisas i skrift av handläggare på familjestöd. I remissvaret har dock nämnden uppgett att filmerna raderades den 27 februari och den 11 april 2013, omedelbart efter respektive behandlingstillfälle, efter det att föräldrarna hade tittat på videoinspelningarna.

Inledningsvis konstaterar jag att det inte finns något formellt hinder mot att socialtjänsten när det gäller denna typ av beviljad insats videofilmar samspelet mellan barn och föräldrar. En förutsättning är naturligtvis att föräldrarna ger sitt samtycke till inspelningen. Det är viktigt att den enskilde ges full information om syftet med inspelningen, om de regler som gäller för det inspelade materialet och hur materialet kommer att användas (se JO 1982/83 s. 179, dnr 1419-1979). Det är först på grundval av sådan information som den enskilde kan ge sitt samtycke.

Frågan är sedan hur videoinspelningarna ska hanteras. Myndigheten omfattas av bestämmelserna i bl.a. tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen och arkivlagen. Detta innebär att offentlighetsprincipen gäller i verksamheten och att hanteringen av handlingar är strikt reglerad. Ett beslut om att förstöra videoinspelningarna måste vara förenligt med de bestämmelser för bevarande av handlingar som gäller i verksamheten.

En handling får naturligtvis inte förstöras när någon har begärt att den ska lämnas ut (se bl.a. JO 1994/95 s. 583, dnr 1204-1993). Av remissvaret framgår att filmerna raderades under vintern/våren 2013. Det är därför förvånande att R.K:s dåvarande ombud i september samma år fick besked av socialförvaltningen att det filmmaterial som fanns skulle sammanställas och redovisas i skrift. Beskedet i september gavs dock av två socialsekreterare inom utredningsgruppen och kom inte från de handläggare vid familjestöd som deltog i behandlingsarbetet. Utredningen ger mig inte underlag för att hävda att videoinspelningarna fanns kvar när socialförvaltningen lämnade beskedet i september, dvs. att de förstördes efter att de hade begärts utlämnade. Det verkar i stället ha varit fråga om en brist i kommunikationen mellan de två verksamheterna inom förvaltningen.

När myndighetens hantering av det aktuella materialet ska bedömas måste man först ta ställning till om det har rört sig om allmänna handlingar eller inte. Videoinspelningarna förvarades i detta fall hos socialförvaltningen i den mening som avses i 2 kap. 3 § TF. De gjordes av anställda vid socialförvaltningen och kan inte anses inkomna enligt 2 kap. 6 § TF. För att det ska vara fråga om allmänna handlingar krävs därmed att videoinspelningarna kan anses upprättade enligt 2 kap. 7 § TF.

De begärda handlingarna har inte expedierats och kan alltså inte anses upprättade på den grunden. Av central betydelse blir då om det videoinspelade materialet var att hänföra till ett ärende hos myndigheten. Begreppet ärende har inte definierats i TF, men ska förstås på samma sätt som i förvaltningslagen (1986:223), FL (se bl.a. RÅ 2004 ref. 49 och prop. 1975/76:160 s. 97). Inte heller FL innehåller dock någon definition av begreppet ärende. Av förarbetena

till den äldre förvaltningslagen, vilka får anses ha fortsatt relevans för tolkningen av begreppet ärende, framgår att FL är tillämplig på förvaltningsmyndigheters handläggning av ärenden men att myndigheternas s.k. faktiska handlande faller utanför lagens tillämpningsområde. Någon skarp skiljelinje mellan handläggning av ärenden och faktiskt handlande torde dock inte kunna dras upp (se prop. 1971:30 s. 315). Det anses allmänt att ett ärende ska mynna ut i ett beslut av något slag, och kännetecknande för ett beslut är att det ska innefatta ett uttalande genom vilket myndigheten vill påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande (se bl.a. RÅ 2004 ref. 49 och Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, 9:e upplagan, s. 20 f.). I förarbetena till bestämmelsen om dokumentation i 11 kap. 5 § SoL anges att verkställighet av ett beslut – genomförande av beslutade insatser – inte är något ärende i sig (prop. 1996/97:124 s. 151 f.).

Jag har tidigare gjort vissa uttalanden om hanteringen av videoinspelningar av s.k. samspelsbedömningar (JO 2014/15 s. 617, dnr 3483-2011). I det fallet skulle resultatet av samspelsbedömningen redovisas och bli en del av en vårdnadsutredning. Videoinspelningarna förstördes när samspelsbedömningen hade slutförts men innan vårdnadsutredningen hade färdigställts. Jag konstaterade att videoinspelningarna i den situationen var att hänföra till ett ärende.

I det här fallet avslutades en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL den 14 januari 2013 med beslut om att bevilja en insats i form av placering i familjehem och familjestöd inom öppenvården. När föräldrarna inte längre samtyckte till placeringen i familjehem inleddes en ny utredning den 26 juni samma år. De aktuella videoinspelningarna gjordes under tiden däremellan, alltså inte under en pågående utredning utan som ett led i den behandling som myndigheten hade beviljat en insats för. Enligt min uppfattning ligger det närmast till hands att anse att videoinspelningarna kom till inom ramen för s.k. faktiskt handlande hos socialförvaltningen och att de således inte hade anknytning till något ärende.

Som jag har redogjort för anses handlingar som inte kan hänföras till ett visst ärende vara upprättade när de har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts. Det behövs inte något särskilt formellt förfarande för att en handling ska anses vara färdigställd (prop. 1975/76:160 s. 143). Det krävs dock att någon åtgärd vidtas som visar att handlingen är färdigställd (se HFD 2013 ref. 86 och Bohlin, Offentlighetsprincipen, 9:e upplagan, s. 80 f.). Nämnden uppger i sitt yttrande att filmerna spelades in på minneskort och behandlades som sekretessmaterial under tiden mellan umgänges- och behandlingstillfället. Filmerna sparades hos förvaltningen inför det kommande behandlingstillfället och en uppgift om inspelningarna antecknades i journalen. Jag konstaterar att det inspelade materialet inte tycks ha varit avsett att bearbetas utan fick sin slutliga utformning redan när förvaltningen avslutade inspelningarna. Enligt min mening måste videofilmerna därmed anses ha varit upprättade i TF:s mening. De var alltså allmänna handlingar.

Nästa fråga att ta ställning till är om det videoinspelade materialet förstördes med stöd av någon bestämmelse om gallring. Enligt vad som kommit fram av utredningen hade videoinspelningarna inte förts till en personakt. Bestämmelserna om gallring i 12 kap. 1 och 2 §§ SoL blir därmed inte tillämpliga. Frågan

är då om kommunfullmäktige hade fattat ett gallringsbeslut för en sådan handling som det videoinspelade materialet utgjorde. När det gäller tiden för den aktuella hanteringen av videoinspelningarna har förvaltningen hänvisat till en gallrings- och bevarandeplan som socialnämnden antog genom ett beslut vid ett sammanträde den 24 juni 2002. Planen är upprättad i samarbete mellan kommunarkivet och socialförvaltningen. Förvaltningen har även hänvisat till en dokumenthanteringsplan som socialnämnden antog 2011, och som utgör en del av den plan som gäller för verksamheten i dag. Jag konstaterar att det varken i gallrings- och bevarandeplanen eller dokumenthanteringsplanen finns några regler om hur socialtjänsten ska hantera en sådan handling som det här videomaterialet utgjorde. Det fanns alltså inte stöd i några gallringsföreskrifter för att förstöra videoinspelningarna.

Frågorna om det videoinspelade materialets rättsliga status och om möjligheten att gallra materialet är inte enkla att besvara, och ytterst ligger ansvaret för att pröva om en handling är allmän på domstolarna. Jag avstår därför i detta fall från att kritisera förvaltningen för att ha förstört materialet.

Det här ärendet visar att om socialtjänsten avser att göra videoinspelningar inom ramen för en beviljad insats är det viktigt att man tänker igenom hur det inspelade materialet ska behandlas. Gallring av allmänna handlingar kräver, som angetts ovan, stöd i lag. Sådant stöd finns i 10 § arkivlagen, som dock innehåller flera begränsningar. Som jag har redogjort för är utgångspunkten att allmänna handlingar ska bevaras. Om socialtjänsten vill kunna gallra inspelat material som utgör allmänna handlingar och som inte har förts till en personakt måste det finnas stöd för detta i gallringsföreskrifter.

Det som R.K. och Eric Widner har anfört i övrigt föranleder inte något uttalande från min sida.

Jag finner anledning att sända en kopia av detta beslut för kännedom till Socialstyrelsen som ger ut föreskrifter, allmänna råd och handböcker inom bl.a. socialtjänstens område.

Ärendet avslutas med ovan gjorda uttalanden, som alltså inte innefattar någon kritik mot förvaltningen.

Handlingar som innehöll sekretesskänsliga uppgifter publicerades på en kommuns webbplats. Den maskning av uppgifter som hade gjorts var inte gjord med tillräcklig omsorg

(Dnr 4768-2014)

Beslutet i korthet: En kommun publicerade handlingar som innehöll sekretesskänsliga uppgifter på sin webbplats. Handlingarna var avidentifierade men kunde trots det kopplas till vissa personer eftersom deras namn hade publicerats i media. Den maskning av uppgifter som kommunen hade gjort var därför inte gjord med tillräcklig omsorg. Kommunen får allvarlig kritik för att handlingarna publicerades på kommunens webbplats.

Enligt JO är det positivt att en myndighet strävar efter att vara så öppen som möjligt gentemot allmänheten. Myndigheten måste dock göra noggranna överväganden när det gäller vad som publiceras på en webbplats. För att en sådan publicering ska vara tillåten måste bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen och personuppgiftslagen följas.

Anmälan

I en anmälan till JO i augusti 2014 klagade L.B. på Ale kommun bl.a. för att sekretessbelagda handlingar som gällde hennes avlidne far hade publicerats på kommunens webbplats. Anmälan kompletterades vid flera tillfällen.

L.B. anförde bl.a. följande: Hennes far hade ett s.k. trygghetslarm installerat i sin bostad. Den 28 november 2010 utlöstes larmet hemma hos hennes far men personalen vid hemtjänsten ignorerade det. Dagen efter hittades hennes far utomhus. Då låg han i snön, starkt nedkyld med en bruten höft och pågående hjärtinfarkt. Fadern avled den 1 december 2010. Händelsen anmäldes bl.a. till Socialstyrelsen som i ett beslut den 24 april 2012 (dnr 9.2-6352/2011) kritiserade Ale kommun på ett flertal punkter för händelsen.

Den 15 januari 2014 sände Uppdrag granskning ett program som handlade om hur trygghetslarmen fungerar i olika kommuner, bl.a. Ale kommun. L.B. blev intervjuad i programmet med anledning av att hennes far hade råkat illa ut på grund av brister i sitt trygghetslarm. Ett par dagar före sändningen hade kommunen ett pressmöte. Vid mötet informerade kommunen om att samtliga handlingar i ärendet om hennes avlidna far skulle publiceras på kommunens webbplats. Syftet med publiceringen var att ”möta nyfikenheten och den eventuella oro som programmet kan medföra”. Vid mötet lämnades även hennes namn ut och det kom senare att publiceras i en artikel i Alekuriren. Kommunen publicerade avsevärda mängder sekretessbelagd dokumentation som gällde hennes far, bl.a. utredningar och beslut, genomförandeplan, social dokumentation samt hälso- och sjukvårdsdokumentation. Kommunen menade att den följde sekretesslagen eftersom den hade maskat alla namn. Det material som kommunen hade offentliggjort kunde dock lätt härledas till fadern och henne eftersom hon hade medverkat i Uppdrag granskning och då Alekuriren hade publicerat hennes namn. Det publicerade materialet hade inte någon relevans i

förhållande till programmet som handlade om trygghetslarm och hur tekniken kring trygghetslarmen fungerar. Hon yrkar skadestånd för det inträffade.

Utredning

JO begärde, bl.a. mot bakgrund av den sekretess som gäller inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, att Omsorgs- och arbetsmarknadsnämnden i Ale kommun skulle yttra sig över vilka överväganden som gjordes innan handlingar som gällde L.B:s far publicerades på kommunens webbplats.

I ett remissvar anförde nämnden bl.a. följande (den bilaga som nämns har utelämnats):

Redogörelse för förvaltningens handläggning

Efter TV:s intervju med verksamhetschefen Ellinor Seth och inför programmet Uppdrag granskning skulle sändas den 15 januari 2014 hölls interna möten om hur myndigheten skulle bemöta den oro som programmet skulle kunna sprida bland myndigheternas trygghetslarmsinnehavare, deras anhöriga och allmänheten. På dessa möten var följande befattningshavare närvarande i olika konstellationer: kommunchef, sektorchef för sektor arbete, trygghet och omsorg, verksamhetschef för hälso- och sjukvård, kommunikationschef, kommunikationsstrateg, nämndsekreterare och dåvarande planeringssekreterare inom sektorn.

På det inledande mötet bestämdes att myndigheten skulle vara så transparent som möjligt i ärendet och på kommunens webbplats publicera så mycket av handlingarna i ärendet som möjligt med iakttagande av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen och personuppgiftslagen. Publiceringen skulle ske inför att programmet skulle sändas. På det sättet ville myndigheten göra informationen tillgänglig för alla som skulle kunna känna oro av det som framkom i programmet eller som själva önskade granska myndigheten på grund av TV-programmet. Med samma syfte bestämdes att myndigheten även skulle skicka ut informationsbrev till samtliga innehavare av trygghetslarm i kommunen. Informationen bestod bl.a. i att myndigheten hade ändrat rutiner för testlarm och dokumentation inom nämndens verksamhet.

Sekretessbedömningen och avvägningen gällande vilket material som skulle publiceras skedde därefter vid ett antal möten i olika konstellationer. Det gjordes en avvägning av vad som kunde läggas ut utan skada för den enskilde och dennes anhöriga. Materialet arbetades igenom grundligt för att ta bort alla uppgifter som pekar ut den enskilde och anhöriga, samt känsliga uppgifter. Några av de namngivna tjänstemännen synes inte ha deltagit i själva sekretessbedömningen.

Några av de berörda tjänstemännen kände till att uppgifter om namn på berörda publicerats i media vid tidigare tillfällen, men de drog inte slutsatsen att detta kunde påverka den sekretessbedömning som gjordes. De dokument som lades upp på hemsidan var Socialstyrelsens begäran om yttrande, nämndens yttrande till Socialstyrelsen med bilagor, Socialstyrelsens beslut och kommunens upphandlingsunderlag till upphandling av en extern larmcentral.

Omsorgs- och arbetsmarknadsnämndens bedömning

Sekretessprövningen

En del av de handlingar som publicerades på kommunens hemsida vid årsskiftet 2013/2014 inför sändningen av Uppdrag granskning omfattas av bestämmelserna i 25 kap. 1 § första stycket eller 26 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen.

Enligt dessa paragrafer gäller sekretess, om det inte står klart att en uppgift kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (omvänt skaderekvisit). Utgångspunkten är därför att handlingarna omfattas av sekretess.

Den sekretessprövning som har gjorts, har utgått ifrån att det inte är någon som lider men i och med att publicerade handlingar har avidentifierats. Nämnden gör bedömningen att utgångspunkten i detta ärende borde ha varit att utomstående kan härleda vem som avses i de avidentifierade handlingarna, inte minst på grund av att mannen offentliggjorts i Västnytt redan i juni 2012 (Bilaga 3 till anmälan). Utifrån denna utgångspunkt är det nämndens uppfattning att ytterligare uppgifter i de publicerade handlingarna omfattas av sekretess. Den maskning som har genomförts av känsliga uppgifter är således inte tillräcklig.

Publiceringen

Det föreligger enligt tryckfrihetsförordningen en skyldighet att efter begäran lämna ut allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess. Motsvarande skyldighet föreligger enligt offentlighets- och sekretesslagen för uppgift ur allmän handling. Någon skyldighet att på eget initiativ lämna uppgifter till allmänheten finns inte i offentlighets- och sekretesslagstiftningen, men något hinder föreligger inte såvida de inte omfattas av sekretess.

Att lägga ut handlingar i stället för att endast lägga ut information med myndighetens inställning är ur informationssyfte en god tanke för att medborgarna själva ska kunna göra sin egen bedömning. Möjligheten för medborgarna att göra en sådan bedömning synes dock vara minimal med de maskningar som har gjorts i dokumenten och skulle vara ännu mindre om ytterligare information maskats på grund av sekretess.

Nämnden är av uppfattningen att handlingar och uppgifter som behandlar personuppgifter inom nämndens verksamhetsområde normalt inte bör publiceras, utan stor försiktighet bör iakttas även om handlingarna och uppgifterna inte omfattas av sekretess.

Åtgärder

Nämnden har den 16 april 2015 beslutat om kunskapshöjande insatser inom området offentlighet och sekretess.

L.B. fick tillfälle att kommentera remissvaret.

JO hämtade den 3 februari 2016 in vissa kompletterande handlingar från Ale kommun.

I ett beslut den 1 mars 2016 anförde *stf JO Nordenfelt* följande:

Bedömning

Vid publicering av uppgifter och handlingar på en webbplats aktualiseras tillämpning av både offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, och personuppgiftslagen (1998:204), PuL. L.B. har gjort en anmälan till Datainspek-

tionen där hon har klagat på kommunens webbpublicering av de aktuella handlingarna. Datainspektionen beslutade den 1 december 2014 (dnr 1871-2014), efter vissa utredningsåtgärder, att inte vidta några ytterligare åtgärder med anledning av hennes klagomål. Eftersom Datainspektionen, som är tillsynsmyndighet enligt PuL, har tagit ställning i saken begränsar jag mina uttalanden till att gälla frågan om kommunens webbpublicering var förenlig med bestämmelserna i OSL.

Sekretess inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten gäller 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 (25 kap. 1 § och 26 kap. 1 § OSL). Bestämmelserna innehåller ett s.k. omvänt skaderekvisit som innebär att det råder en presumtion för sekretess. I princip omfattar uttrycket ”personliga förhållanden” alla uppgifter som hänför sig till den berörda personen.

Hälso- och sjukvårdssekretessen och sekretessen inom socialtjänsten består även efter det att den som sekretessen ska skydda har avlidit. Utrymmet för sekretess beträffande den avlidne själv är begränsat (jämför RÅ 82 2:66 och RÅ 2007 ref. 16). Sekretessen gäller dock även till förmån för närstående till den avlidne. Efter dödsfallet är det närmast fråga om att skydda efterlevande närstående mot att sådana uppgifter om den avlidne som de efterlevande kan uppfatta som sårande kommer till offentlig kännedom.

I januari 2014 innehöll tv-programmet Uppdrag granskning ett reportage som handlade om hur säkerheten fungerar när det gäller s.k. trygghetslarm i olika kommuner. I programmet intervjuades bl.a. L.B. med anledning av att hennes far hade avlidit som en följd av att hans trygghetslarm inte hade fungerat. Kort tid före sändningen av programmet publicerade kommunen ett flertal handlingar som gällde L.B:s far på kommunens webbplats, bl.a. beslut, utredningar om hemtjänst, vårdplanering och social dokumentation. Handlingarna innehöll uppgifter om bl.a. faderns hälsotillstånd som typiskt sett anses som mycket sekretesskänsliga.

Nämnden har i remissvaret uppgett att handlingarna offentliggjordes på webbplatsen eftersom kommunen ville vara så transparent som möjligt kring hanteringen av trygghetslarm. Handlingarna var avidentifierade. Både L.B:s och hennes fars namn hade dock publicerats i medierna och uppgifterna kunde därför, trots avidentifieringen, kopplas till både L.B. och hennes far. Den maskning av uppgifter som kommunen hade gjort var därför, som nämnden har medgett, inte gjord med tillräcklig omsorg. Genom att publicera handlingarna offentliggjorde kommunen uppgifter som omfattades av sekretess. Kommunen förtjänar allvarlig kritik för hanteringen.

Det är givetvis positivt att en myndighet strävar efter att vara så öppen som möjligt gentemot allmänheten. Myndigheten måste dock göra noggranna överväganden när det gäller vad som publiceras på en webbplats. För att en sådan publicering ska vara tillåten måste bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen och personuppgiftslagen följas. I sammanhanget kan det noteras att personuppgiftslagen bara gäller uppgifter om levande personer (se 3 § PuL). Uppgifter om avlidna personer kan dock vara en personuppgift om uppgiften går att koppla till en annan person som är i livet.

Nämnden har uppgett att myndighetens inställning är att handlingar och uppgifter om personer som är aktuella inom nämndens verksamhetsområde normalt inte bör publiceras även om handlingarna inte omfattas av sekretess. Jag delar den uppfattningen. Av remissvaret framgår att nämnden har beslutat om kunskapshöjande insatser inom området offentlighet och sekretess för att förhindra liknande misstag. Mot den bakgrunden anser jag att jag kan lämna saken.

Det som L.B. i övrigt har uppgett leder inte till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

JO prövar inte frågor om skadestånd.

Ärendet avslutas.

Överförmyndaren får inte överlåta till kommunens ombud att besvara en begäran om utlämnande av allmänna handlingar m.m.

(Dnr 4634-2015)

Beslutet i korthet: Anmälaren begärde den 9 augusti 2015 att få ut ett antal handlingar från Överförmyndaren i Lessebo kommun. I ett brevsvar den 13 augusti 2015 uppgav överförmyndaren att kommunen företräddes av två försäkringsbolag som skulle besvara anmälarens begäran snarast. I beslutet riktar JO kritik mot överförmyndaren för att ha överlåtit till kommunens ombud att besvara anmälarens begäran och för att ännu inte ha tagit ställning till denna.

Anmälan

Fredrik F. framförde i en anmälan till JO den 20 augusti 2015 klagomål mot Överförmyndaren i Lessebo kommun för handläggningen av hans begäran om utlämnande av allmänna handlingar. Av anmälan till JO framgick bl.a. följande:

Han har en tvist med kommunen med anledning av överförmyndarens enligt hans mening bristfälliga granskning av redovisningar från en före detta god man. Han vände sig därför till överförmyndaren och frågade hur många uppdrag den gode mannen hade haft och om några anmärkningar hade riktats mot honom. Överförmyndaren ville inte lämna ut dessa uppgifter utan hänvisade till att det var en fråga om sekretess. Fredrik F. överklagade överförmyndarens beslut till kammarrätten. Kammarrätten upphävde beslutet. Då fick han ett brevsvar daterat den 15 juli 2015 från överförmyndaren som nu uppgav att uppgifterna inte fanns registrerade hos överförmyndaren.

Han vände sig då till överförmyndaren och begärde i stället att få ut ett antal handlingar om samtliga uppdrag som den gode mannen hade haft i Lessebo kommun. Han skickade sin begäran till överförmyndaren den 9 augusti 2015. Den 13 augusti svarade överförmyndaren att kommunen företräddes av två försäkringsbolag i tvisten med honom och att två namngivna företrädare för dessa

försäkringsbolag, varav en angavs vara bortrest till den 31 augusti, skulle besvara hans begäran så snart de hade haft möjlighet att samtala.

Utredning

I en remiss uppmanade JO Överförmyndaren i Lessebo kommun att lämna upplysningar om och yttra sig över det som Fredrik F. hade uppgett i sin anmälan.

Överförmyndare Gunilla Arvidsson lämnade följande remissvar:

> Fredrik F. har, i egenskap av god man och son till föräldrar som båda företrätts av nu avliden god man, begärt ut handlingar rörande andra personer som den nu avlidne mannen företrätt som god man.
>
> Överförmyndaren i Lessebo kommun har meddelat Fredrik F. att sammanställning av tidigare nu avlidne gode mannens uppdrag över tid inte finns hos kommunen. Fram till december 2014 har kommunens överförmyndare arbetat enligt ett helt manuellt system. Gode män och uppdrag är därför inte sökbara på det sätt frågeställaren önskar. Sammanställning av det begärda slaget finns inte att erbjuda från överförmyndarens sida. Därutöver skall framhållas att Fredrik F. för de aktuella uppgifterna inte omfattas av den krets personer som omnämns i föräldrabalken 16 kap 7 §. Fredrik F. har också vänt sig till Kammarrätten i samma ärende.
>
> Ovan sagda är meddelat Fredrik F. muntligen och skriftligen. Om Fredrik F. begär myndighets prövning på så sätt som följer av offentlighets- och sekretesslagen 6 kap 3 § p2 kommer han givetvis att erhålla ett beslut med besvärshänvisning.

JO begärde in en kopia av det skriftliga svar till Fredrik F. som överförmyndaren hänvisade till i sitt remissvar. Överförmyndaren lämnade då in en kopia av ett brevsvar till Fredrik F. från den 15 juli 2015.

Fredrik F. kommenterade överförmyndarens remissvar och uppgav bl.a. att han fortfarande inte hade blivit kontaktad av företrädarna för försäkringsbolagen med anledning av begäran om att få ut handlingar från den 9 augusti 2015.

Rättslig reglering

Den som begär att få ta del av allmänna handlingar som inte innehåller sekretessbelagda uppgifter har rätt till det. Enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen, TF, ska myndigheten ge honom eller henne möjlighet att ta del av handlingarna genast eller så snart det är möjligt. Av 2 kap. 13 § TF framgår att den som har rätt att ta del av en allmän handling också har rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt.

En fråga om utlämnande av en allmän handling prövas enligt 2 kap. 14 § andra stycket TF av den myndighet som förvarar handlingen, om det inte är särskilt föreskrivet att prövningen ska göras av en annan myndighet.

Om en begäran om att få del av en handling helt eller delvis inte kan tillmötesgås, ska den som har gjort framställningen underrättas om detta. Enligt 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, ska han eller hon också informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och om att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas. Sökanden har rätt att få ett överklagbart beslut oavsett om avslaget

grundar sig på en sekretessbestämmelse, på att den begärda handlingen inte är allmän eller på att den begärda handlingen inte finns eller inte kan påträffas.

I ett beslut den 20 januari 2016 anförde *JO Lindström* följande:

Bedömning

Fredrik F. vände sig till överförmyndaren den 9 augusti 2015 och begärde att få ut ett antal handlingar. Överförmyndaren svarade Fredrik F. den 13 augusti och skrev att kommunens två ombud i en pågående tvist med Fredrik F. skulle besvara hans begäran så snart ombuden hade haft möjlighet att samtala. Av svaret framgick vidare att ett av ombuden var bortrest till den 31 augusti.

När en begäran om utlämnande av handlingar kommer in till en myndighet är det som huvudregel den myndigheten eller någon tjänsteman inom myndigheten som ska ta ställning till om handlingarna kan lämnas ut eller inte. Myndigheten kan inte utan stöd i lag eller förordning överlåta den prövningen till någon annan. Det var således fel av överförmyndaren att överlåta till kommunens ombud att besvara Fredrik F:s begäran.

Ett besked med anledning av en begäran om utlämnande av handlingar ska dessutom lämnas så snart det är möjligt. JO har i ett flertal beslut uttalat att innebörden av detta skyndsamhetskrav är att besked i en utlämnandefråga normalt bör lämnas samma dag som begäran görs. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig eller om framställningen avser ett omfattande material. Fredrik F. har såvitt framgår av utredningen fortfarande inte fått något svar på sin begäran. Det är givetvis helt oacceptabelt.

Överförmyndaren förtjänar således kritik för sin handläggning av Fredrik F:s begäran den 9 augusti 2015 om utlämnande av allmänna handlingar. Överförmyndaren eller någon behörig tjänsteman inom kommunen borde ha prövat begäran, och det borde ha gjorts inom bara några dagar efter det att Fredrik F:s begäran togs emot. Jag utgår från att överförmyndaren nu, om det inte redan har skett, snarast tar ställning till Fredrik F:s begäran om utlämnande.

Länsstyrelsen i Skåne län har tillsyn över Överförmyndaren i Lessebo kommun. Ett exemplar av detta beslut skickas därför till länsstyrelsen.

Ärendet avslutas.

Plan- och byggområdet

Tillämpningen av 9 kap. 27 § plan- och bygglagen i ett återförvisat bygglovsärende

(Dnr 2641-2014)

Beslutet i korthet: Nämnden kritiseras inledningsvis för långsam handläggning av ett ärende om bygglov enligt äldre plan- och bygglagen.

I ett ärende om bygglov enligt den nu gällande plan- och bygglagen upphävde länsstyrelsen nämndens beslut och återförvisade ärendet till nämnden för förnyad handläggning. När ett ärende om lov eller förhandsbesked har återförvisats till nämnden från en överinstans ska nämnden på nytt handlägga ärendet och ta ställning till ansökan. Nämnden ska då tillämpa de tidsfrister som gäller enligt 9 kap. 27 § plan- och bygglagen. Om ansökan är fullständig när ärendet kommer tillbaka till nämnden ska nämnden alltså normalt meddela sitt beslut senast tio veckor senare. Ett återförvisat ärende bör dessutom alltid handläggas med förtur. Nämnden får därför också kritik för att den inte iakttog de lagstadgade fristerna när den handlade ärendet.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 6 maj 2014, och kompletterades den 21 juli och 25 september 2014, framförde Lars E. klagomål mot Miljö- och byggnämnden i Kramfors kommun med anledning av bl.a. handläggningstiden för en ansökan om bygglov. Av anmälan med bilagor framgick bl.a. följande:

Lars E. ansökte i november 2010 om bygglov för fasadändring av båthus och tillbyggnad med brygga. I en skrivelse till nämnden den 27 oktober 2013 återkallade Lars E. ansökan med anledning av att han vid denna tidpunkt ännu inte hade fått sin ansökan behandlad av nämnden. Han lämnade in en ny delvis reviderad ansökan om bygglov för fasadändring och brygga. Den 5 december 2013 beslutade nämnden att avslå ansökan om bygglov. Lars E. överklagade beslutet till Länsstyrelsen i Västernorrlands län. Länsstyrelsen beslutade den 3 mars 2014 att upphäva nämndens beslut och visa ärendet åter till nämnden för förnyad handläggning eftersom beslutet innehöll en rad formella brister. Länsstyrelsens beslut kom in till nämnden den 4 mars 2014. Vid tidpunkten för anmälan till JO hade något beslut ännu inte fattats.

Utredning

Diariekort i miljö- och byggnämndens ärenden dnr BYG 2011-0551, 2011-0936, 2012-0682 och 2013-1467 begärdes in och granskades.

Nämnden uppmanades därefter att lämna upplysningar om och yttra sig över handläggningstiden för Lars E:s ansökan om bygglov som lämnades in till nämnden i november 2010 och reviderades i oktober 2013. Av yttrandet skulle det särskilt framgå hur handläggningen förhöll sig till bestämmelserna i 7 §

förvaltningslagen (1986:223), FL, och för tillämplig tid även bestämmelsen i 9 kap. 27 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

Vid ett sammanträde den 16 oktober 2014 beslutade miljö- och byggnämnden att lämna följande yttrande:

> Nämnden har handlagt ett stort antal ärenden angående båthusen i Ådal. Flera av ärendena har handlat om att i efterhand bedöma om det går att lämna bygglov för de åtgärder som redan vidtagits. Nämnden har haft ambitionen att hitta lösningar för att medge bygglov vilket bl.a. innebar att arrendatorerna uppmanades att ansöka om planändring. Då det inte blev någon planändring och preskriptionstiden för att kräva återställning passerats så finns idag några båthus som inte stämmer med planbestämmelserna. Lars E. äger ett av dem.
>
> Lars E. lämnade in sin ansökan i november 2010 och hade om det varit en åtgärd som överensstämmer med plan fått beslut snabbt. Nu uppdagades i samband med detta ärende återigen planstridiga åtgärder i området och fokus riktades mot detta. De ansökningar som lämnades in blev därför liggande i avvaktan på att kunna ge möjlighet till ändringar och åtgärder som skulle göra det möjligt att lämna positivt beslut på ansökan.
>
> JO har särskilt bett om kommentarer från de befattningshavare som handlagt ärendet. Endast Anna som handlagt ärendet sedan september 2012 jobbar kvar vid förvaltningen och hon har skrivit tjänsteskrivelsen till detta ärende.
>
> JO har också begärt nämndens synpunkter på handläggningstiden utifrån PBL och förvaltningslagens bestämmelser. För ärendet som lämnades in 2010 gällde den äldre PBL som inte reglerade handläggningstider. För det ärende som lämnades in 2013 kom beslut inom betydligt kortare tid än 10 veckor. Förvaltningslagen säger att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt. I samma paragraf står också att "Även på andra sätt skall myndigheten underlätta för den enskilde att ha med den att göra". I detta ärende har nämnden försökt ge lösningar för att området ska kunna nyttjas som arrendatorerna redan börjat göra. Detta har tyvärr gjort att handläggningstiderna för de enskilda ärendena har blivit väldigt långa.

Ärendet/bakgrund

Lars E. ansökte om bygglov för tillbyggnad av båthus med brygga samt fasadändring.

För området gäller detaljplan fastställd 1974-09-10 och båthuset är beläget på mark som i planen är betecknad Th, vilket betyder att användningen skall vara hamntrafik och därmed samhörigt ändamål.

Under år 2000 uppmärksammade miljö-och byggnämnden att båthus inom området till viss del tagits i anspråk för boende, detta avvek från givna bygglov och stred mot detaljplanebestämmelserna. Nämnden konstaterade att avloppsanläggningar för båthusen saknades. Efter att gemensam avloppsanläggning byggts ansåg nämnden att det fanns möjlighet att i efterhand ge bygglov för ändrad användning av mindre del av båthusen till enklare boende, vilket beslutades 2002-04-24.

2010-11-12 ansökte Lars E. om bygglov för fasadändring och tillbyggnad av båthus med brygga. Ansökan fordrade besök på plats. Vid platsbesöket uppmärksammades att olovliga bygglovpliktiga åtgärder vidtagits vid och på båthusen i området. Under våren 2011 skickades brev till båthusägarna i Ådal avseende dessa åtgärder.

Lars E. kom 2011-05-31 in med ansökan om bygglov i efterhand för tillbyggnaden mellan Lars E:s och grannen T.L:s båthus. Miljö- och byggnämnden bedömde att åtgärden strider mot detaljplan och kan inte anses som förenlig med planens syfte, därför kunde inte bygglov beviljas för tillbyggnaden.

Miljö- och byggnämnden uppmanade båthusägarna i Ådal att ansöka om detaljplaneändring för att anpassa planen till dagens förhållanden och förutsättningar. Arrendetagarna i Ådal lämnade 2012-06-25 in begäran om planbesked men 2012-08-30 återkallade de sin ansökan.

Miljö- och byggnämnden förelade Lars E. att riva tillbyggnaden vid nämndssammanträdet den 5 september 2012. Ärendet överklagades och länsstyrelsen återförvisade ärendet till miljö- och byggnämnden för fortsatt handläggning, med hänvisning till 10 års preskriptionsregel. Miljö- och byggnämnden valde att avsluta ärendet och båthusägarna informerades om detta via brev.

Lars E. återkallade 2013-05-08 sin ansökan om bygglov för fasadändring och tillbyggnad av båthus med brygga inlämnad 2010-11-12. 2013-10-29 kom Lars E. in med en ny ansökan om bygglov för fasadändring och tillbyggnad av båthus med brygga. 5 december 2013 beslutade miljö- och byggnämnden att avslå ansökan. Beslutet överklagades och länsstyrelsen återförvisade ärendet för förnyad handläggning på grund av formella brister utan att prövning av sakfrågan skett.

Miljö- och byggnämnden tog ett nytt beslut i ärendet 2014-09-04. Även detta beslut överklagades av Lars E.

Lars E. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 9 november 2015 anförde *JO Lindström* följande:

Bedömning

Enligt 9 kap. 27 § första stycket PBL ska byggnadsnämnden handlägga ärenden om lov och förhandsbesked skyndsamt och meddela sitt beslut om lov eller förhandsbesked inom tio veckor från det att den fullständiga ansökningen kom in till nämnden. Om det är nödvändigt på grund av utredningen i ärendet får tiden förlängas en gång med högst tio veckor utöver de ursprungliga tio veckorna.

Av övergångsbestämmelserna till PBL framgår att äldre bestämmelser ska gälla för mål och ärenden som påbörjats före den 2 maj 2011. Det var därmed den äldre plan- och bygglagen (1987:10, ÄPBL) som var tillämplig på den ansökan om bygglov som Lars E. gjorde i november 2010. I den lagen fanns inte några motsvarande tidsfrister för handläggning av lovärenden. Dock gäller enligt 7 § FL att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Det innebär att ärenden inom rimlig tid ska avslutas genom någon form av beslut. Det ankommer på myndigheten att driva fram ett ärende till ett avgörande.

Av utredningen framgår att Lars E:s ansökan blev liggande till följd av att nämndens uppmärksamhet riktades mot andra, planstridiga, åtgärder i området. Trots att Lars E. påminde om ansökan bl.a. i skrivelser den 28 maj 2011 och 9 oktober 2012, som lämnades in till nämnden, var ärendet efter två och ett halvt år ännu inte avgjort. Vad nämnden har framfört ursäktar inte den långa handläggningstiden. Nämnden ska därför kritiseras för sin passivitet.

I oktober 2013 lämnade Lars E. in en ny ansökan om lov. För denna ansökan gällde bestämmelserna i PBL. Nämnden fattade beslut i ärendet i december 2013. Efter överklagande upphävde länsstyrelsen detta beslut och visade ärendet åter till nämnden för förnyad handläggning.

När ett ärende om lov eller förhandsbesked har återförvisats till nämnden från en överinstans ska nämnden på nytt handlägga ärendet och ta ställning till ansökan. Nämnden ska då tillämpa de tidsfrister som gäller enligt 9 kap. 27 § PBL. Om ansökan är fullständig när ärendet kommer tillbaka till nämnden ska nämnden alltså normalt meddela sitt beslut senast tio veckor senare. Ett återförvisat ärende bör dessutom alltid handläggas med förtur.

Miljö- och byggnämnden fick tillbaka ärendet från länsstyrelsen den 4 mars 2014. Såvitt framkommit krävde ärendet inga ytterligare handläggningsåtgärder. Nämnden borde ha meddelat beslut inom tio veckor från den 4 mars, alltså senast den 13 maj. Nämnden förtjänar kritik för att ärendet inte avgjordes förrän den 4 september.

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

Ärendet avslutas.

Uttalanden i ett e-postmeddelande i strid mot 1 kap. 9 § regeringsformen

(Dnr 4398-2014)

Beslutet i korthet: I februari 2013 återförvisade länsstyrelsen ett ärende om ingripande enligt plan- och bygglagen till bygg- och miljönämnden. Nämnden har såvitt framgår av utredningen hos JO ännu inte avgjort ärendet och får kritik för det. En tjänsteman får dessutom kritik för ett e-postmeddelande vars innehåll strider mot regeringsformens krav på saklighet.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Niklas L. klagomål mot Bygg- och miljönämnden i Partille kommun och handläggaren Mikael Hultqvist med anledning av handläggningen av ett ärende om ingripande enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL, i fråga om fastigheten Mellby 3:209.

Niklas L. uppgav bl.a. att nämnden inte hade vidtagit några åtgärder efter att länsstyrelsen den 5 februari 2013 återförvisat ärendet till nämnden för ny handläggning. Vidare uppgav Niklas L. att Mikael Hultqvist hade åsidosatt kraven på opartiskhet och saklighet. Niklas L. hänvisade till ett e-postmeddelande som han hade fått den 16 juni 2014 från Mikael Hultqvist. I meddelandet skrev Mikael Hultqvist bl.a. följande:

> Det finns väldigt mycket att säga om detta ärende. Vi har ju sedan tidigare förelagt Mellby 3:209 att vid vite rätta till sin tomt. Fastighetsägaren ”vann” därefter i Länsstyrelsen, detta pga en formaliamiss i föreläggandet. Hade inte länsstyrelsen fokuserat på misstaget (fastighetsägarens namn stod inte angivet på vitesföreläggandet) hade de säkerligen hittat något annat argument att upphäva beslutet. [– – –] Grannarnas reaktion på lovbeviljandet gjorde mig väldigt förvånad, måste jag säga. Det antyddes bl a mycket annat att lovavgiften var för lågt satt. Att som granne uppmärksamma/klaga på en sådan sak väcker funderingar. Det klarnade lite på den punkten när vi

träffades i vintras, då insåg jag att ni har ambitionen att knäcka fastighetsägaren ekonomiskt och därigenom framtvinga att han flyttar.

Utredning

JO tog del av ett dagboksblad i nämndens ärende med dnr B/2006:13 samt Länsstyrelsen i Västra Götalands läns beslut den 5 februari 2013 i ärende med dnr 403-19575-2012.

Bygg- och miljönämnden uppmanades därefter att lämna upplysningar om handläggningen av ärendet med dnr B/2006:13 för tiden efter länsstyrelsens beslut den 5 februari 2013. Av yttrandet skulle det framgå hur handläggningen förhöll sig till 7 § förvaltningslagen (1986:223), FL, och hur Mikael Hultqvists uttalanden i e-postmeddelandet den 16 juni 2014 förhöll sig till kraven på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen. Myndigheten skulle vidare redovisa sin bedömning av det som kom fram.

Bygg- och miljönämnden beslutade den 23 februari 2015 att lämna följande yttrande:

– – –

Uttalande i e-post i förhållande till kraven på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen

I anmälan har riktats kritik mot ett uttalande dåvarande handläggande tjänsteman gjort i e-post den 16 juni 2014.

Nämnden konstaterar i denna del att det svar och det sätt detta formulerats är inte acceptabelt och strider mot vad en medborgare ska kunna förvänta sig av en tillsynsmyndighet. Det är också i strid med kommunens mål om professionellt bemötande och god service.

Som nämnts ovan har under aktuell period det rått en hög arbetsbelastning inom förvaltningen och aktuell tjänsteman har vid upprepade tillfällen signalerat att han önskar få ärendet förflyttat från sig då han inte upplever sig kunna klara uppgiften. Att dessa förhållanden gällt utan att åtgärder vidtagits är inte den enskilde tjänstemannens fel.

Nämnden ser mycket allvarligt på det inträffade. Nämnden har också uppmärksammat problemet med för hög arbetsbelastning, nya handläggare på enheten är tillsatta under 2014 och aktuell handläggare ansvarar inte längre för aktuellt ärende.

Nämnden vill samtidigt påtala att det uttalande som gjorts inte inverkat på handläggningen av ärendet. Att ärendet dragit ut på tiden och handlagts som det gjort har inte varit beroende av vilka personer ärendet avsett. Uttalandet är gjort i juni 2014 och enligt handläggaren själv grundat på en frustration över hela situationen, d.v.s. att målet med handläggningen inte nåtts samt att han fortfarande ansvarade för ett ärende han vid upprepade tillfällen signalerat att han inte längre klarar att hantera. Den mänskliga faktorn har således medfört att ett misslyckat uttalande gjorts men har inte påverkat sakligheten och opartiskheten i själva handläggningen.

Bristerna i handläggningen är andra och dessa har berörts ovan i avsnittet avseende handläggningen av ärendet.

Niklas L. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 13 oktober 2015 kritiserade *JO Lindström* nämnden för långsam handläggning och anförde i övrigt följande:

Bedömning

– – –

Uttalanden i ett e-postmeddelande

Det hör till god förvaltningskultur att bemöta medborgarna på ett korrekt sätt. Kravet på korrekt bemötande följer av regeln i 1 kap. 9 § regeringsformen där det anges att förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen och iaktta saklighet.

Mikael Hultqvist uttryckte sig i e-postmeddelandet den 16 juni 2014 på ett sätt som gör att hans saklighet kan ifrågasättas. Nämnden har anfört att det sätt som meddelandet formulerats på strider mot vad en medborgare ska kunna förvänta sig av en tillsynsmyndighet. Jag instämmer i den bedömningen. Mikael Hultqvist kan inte undgå kritik för det inträffade.

Vad Niklas L. i övrigt framfört föranleder inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Polis, åklagare och tull

Kritik mot en polisman bl.a. för att han i ett inlägg på polisens konto på Facebook har lämnat alltför detaljerad information om ett ingripande mot en enskild

(Dnr 4626-2014)

Beslutet i korthet: JO har granskat ett inlägg som gjorts på ett av polisens konton på Facebook. Inlägget innehöll en detaljerad beskrivning av ett ingripande mot en man och det framgick bl.a. att han var misstänkt för narkotikabrott. I anslutning till texten fanns en bild där mannen ligger på marken och blir omhändertagen av ambulanspersonal.

Den polis som ansvarade för inlägget kritiseras dels för att det fanns en viss risk för att mannen som var föremål för ingripandet kunde identifieras, dels för att bilden visade mannen i en utsatt situation. Polismannen har enligt JO dessutom äventyrat tilltron till polisens saklighet och opartiskhet genom att i inlägget uttrycka sin åsikt om kostnaderna för ingripandet.

I beslutet uttalar sig JO också om hur polisen bör förhålla sig när det gäller beskrivningar av enskilda personer i sociala medier. Det konstateras att om den som t.ex. blivit omhändertagen av polisen eller haft någon annan kontakt med polisen löper en risk att detta beskrivs – mer eller mindre detaljerat – av polisen i sociala medier, kan förtroendet för polisen undergrävas. Det gäller särskilt när det handlar om händelser som är av känslig eller integritetskränkande natur för den enskilde. Under förutsättning att enskildas integritet och privatliv respekteras finns det dock enligt JO inget som hindrar att polisen i allmänna ordalag och utan närmare detaljer om enskilda berättar om sin verksamhet, om en särskild insats eller om någon annan händelse i sociala medier.

Enligt JO:s mening är det granskade inlägget ett tydligt exempel på ett inlägg som beskriver en enskild person i en utsatt situation, och som innehåller alltför detaljerad information om ingripandet. Med hänsyn till förtroendet för polisen lämpar sig inte inlägg av det slaget för publicering i sociala medier.

Bakgrund

Polisen i Eskilstuna har ett konto på Facebook där man gör inlägg om bl.a. sin verksamhet. Den 15 augusti 2014 publicerades ett inlägg med följande innehåll.

> Droger, droger, droger...
>
> Natten mot fredagen den 15. Klockan närmar sig 03.00 när en polispatrull bestående av Thomas och Robert åker med polisbil på Nedre Hamnstigen. Vid utegymmet tränar en naken man. När han ser polisbilen går han med bestämda steg till vattenbrynet. Trots rop från polispatrullen fortsätter han ut i vattnet och börjar simma mot strömmen. Sen försvinner han. I kläderna som han haft på sig anträffas mannens ID-handling. Han är känd av

oss sedan tidigare och brukar kunna prata för sig, men nu säger han ingenting. Vi kan inte se den simmande mannen längre och gör bedömningen att han gömmer sig i vassen. Men eftersom han inte svarar på tillrop eller kommer fram kallar vi på Räddningstjänsten för att få en båt till platsen.

När Räddningstjänsten får i båten börjar en katt-och-råtta-lek. Mannen som nu verkar än mer irrationell vill inte bli uppdragen av brandmännen och simmar över ån för att komma undan. Han viftar med en stor trädgren mot dem för att de inte skall komma nära honom. Vi kan se att han börjar bli nedkyld och ropar till honom att komma upp. Han vägrar och ropar tillbaka att han aldrig kommer att ge upp. En av poliserna byter plats med en brandman i båten och lyckas OC-spraya mannen när han försöker gömma sig under en gren. Mannen säger att han ger upp och låter sig bogseras till den sida där ambulansen väntar. Han har då försökt komma undan polis och räddningstjänst i över en timme.

När vi frågar honom i ambulansen hade han tagit amfetamin. Polispatrullen med Thomas och Robert fortsätter avrapporteringen på sjukhuset. Mannen är svårt medtagen och nedkyld, hans kroppstemperatur togs i ambulansen och visade 32 grader. Han behandlades med värmefilt och rapporterades för ringa narkotikabrott; ett brott som ger ett bötesbelopp som baseras på hur hans inkomst ser ut.

Den sammanlagda kostnaden för de poliser, brandmän och ambulanssjukvårdare som var på plats och arbetade tillsammans för den narkotikapåverkade mannens skull törs jag inte ens spekulera i.

Droger, droger, droger...

Under texten hade polisen publicerat tre fotografier som tagits i samband med räddningsinsatsen. På en av bilderna kunde man se hur mannen som var föremål för ingripandet låg på marken och blev omhändertagen av ambulanspersonal. Delar av hans huvud syntes och det framgick bl.a. att hans hjässa var kal.

Anmälan

T.L. anmälde inlägget till JO och förde fram att hon ansåg att det var integritetskränkande för den person som ingripandet riktades mot. Innehållet tillsammans med bilderna gjorde också att det fanns en risk för att personen kunde identifieras.

Utredning

Dåvarande Polismyndigheten i Södermanlands län (länspolismästaren Torbjörn Johansson) yttrade sig om publiceringen av inlägget. Inför yttrandet hade polismyndigheten hämtat in upplysningar från sin informationschef, Fredrik Wallén, och från den polis som ansvarade för inlägget, polisinspektören Thomas Bergqvist.

Myndighetens medverkan på Facebook

Polismyndigheten lämnade inledningsvis en redogörelse för sin medverkan på Facebook. Den upplyste att polisen i varje kommun i länet hade ett eget konto på Facebook, som administrerades av särskilda s.k. kommunpoliser. Dessa personer fick en introduktionsutbildning om bl.a. den nationella handledningen på området och om praktiska rutiner.

Polismyndigheten uppgav vidare att informationsfunktionen vid myndigheten ansvarar för att dagligen gå igenom samtliga inlägg och kommentarer från allmänheten och se till att de som är olämpliga tas bort. Det aktuella inlägget föranledde inte någon åtgärd från informationsfunktionen. Vid en granskning i efterhand ansåg informationschefen Fredrik Wallén att den gripne personen på bilden inte kunde identifieras. Inlägget doldes dock för allmänheten den 20 augusti 2014 i avvaktan på JO:s utredning.

Syftet med det aktuella inlägget

Thomas Bergqvist har anfört att hans syfte med inlägget var att beskriva en händelse från ett nattpass och att belysa vad drogmissbruk kan leda till. Hans avsikt var inte att peka ut någon enskild. Mannen på bilden hade enligt Thomas Bergqvist ett så vanligt utseende att det inte fanns någon risk för att hans integritet skulle äventyras.

Polismyndighetens bedömning

Polismyndigheten redovisade sin bedömning av inlägget utifrån bl.a. sekretess- och lämplighetsaspekter.

Polismyndigheten konstaterade att mannen som var föremål för det aktuella ingripandet var misstänkt för narkotikabrott och att uppgifterna om hans identitet omfattades av sekretess när publiceringen gjordes (35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen).

Enligt polismyndighetens bedömning röjde texten och bilderna i inlägget inte identiteten på mannen. Man konstaterade dock att det fanns en liten risk för att någon som gjort iakttagelser på platsen fått del av ytterligare, sekretessbelagd, information om händelsen genom inlägget. Med hänsyn till den försiktighet som polisen ska iaktta när den lämnar ut uppgifter om enskildas personliga förhållanden ansåg myndigheten att inlägget var alltför detaljerat, även om den misstänktes identitet inte direkt framgick.

Polismyndigheten konstaterade i fråga om fotografierna att bilden där mannen låg på marken inte borde ha publicerats eftersom den visade honom i en utsatt situation.

Vidare hänvisade polismyndigheten till ett tidigare uttalande från JO om att man som företrädare för polisen i sociala medier bör vara återhållsam med att uttrycka personliga känslor inför sina arbetsuppgifter (se JO 2014/15 s. 137, dnr 5875-2012). Mot den bakgrunden ansåg polismyndigheten att den sista meningen i inlägget, som handlade om kostnaden för insatsen, gick över gränsen för de personliga känslor som en företrädare för polisen bör uttrycka i sådana här sammanhang.

Sammanfattningsvis ansåg polismyndigheten att inlägget hade ett gott syfte – att sprida kunskap om konsekvenserna av narkotikamissbruk. Myndigheten ansåg dock att bild och text var alltför detaljerade och innehöll inslag av personliga värderingar som inte var lämpliga.

I ett beslut den 3 december 2015 anförde *JO Renfors* följande:

Bedömning

Utgångspunkter

Jag har tidigare behandlat frågan om polisens medverkan i sociala medier och uttalade då bl.a. att det inte finns skäl att ifrågasätta polisens närvaro i sociala medier i sig. En självklar utgångspunkt är dock att den ska ske i enlighet med de författningar som finns. Det får t.ex. inte förekomma att sekretessbelagda uppgifter lämnas ut och inte heller i övrigt att personer som varit föremål för ingripanden kan identifieras. Polisen måste naturligtvis också leva upp till regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. Även polisförordningens allmänna krav på hur anställda inom polisen bör uppträda ska beaktas vid deltagandet i sociala medier. (Se JO 2014/15 s. 137 och 146, dnr 5875-2012 respektive 6153-2012.)

Polisen har sedan ett antal år en handledning för sitt deltagande i sociala medier. Denna har till syfte att säkerställa att polisen uppfattas som en enhetlig och tydlig avsändare i sociala medier och att juridiska krav följs. (Se Handledning Polisen i sociala medier, version 2.3, 2014-10-30.) I besluten som nämns ovan konstaterade jag att det regelverk som finns för polisens deltagande i sociala medier – om det följs – normalt är tillräckligt för att det inte ska förekomma publiceringar som riskerar att äventyra tilltron till polisens saklighet och opartiskhet eller i övrigt är olämpliga.

Det aktuella inlägget

I det anmälda inlägget ges en detaljerad beskrivning av ingripandet och hur mannen agerade innan han greps. Det framgår också att mannen hade tagit amfetamin och var misstänkt för narkotikabrott. På en bild i anslutning till texten låg han på marken och blev omhändertagen av ambulanspersonal.

Flera olika synpunkter kan enligt min mening anläggas på en publicering av detta slag. Det rör sig om både sådana som tar sikte på de regler som har betydelse vid en publicering och sådana som mer tar sikte på det lämpliga i att en myndighet som polisen publicerar vissa slag av inlägg i sociala medier. I det sammanhanget finns anledning att ha polisens övergripande uppgifter – att förebygga och utreda brott och ge allmänheten skydd och hjälp – i åtanke.

Beskrivningar av en enskild

Alla som av någon anledning kommer i kontakt med enskilda poliser eller med polisens verksamhet på annat sätt ska kunna känna förtroende för polisen. Det gäller oavsett om man är hjälpsökande, offer för brott, misstänkt för brott eller om man av ett eller annat skäl blir föremål för ett ingripande. I detta ligger enligt min mening inte enbart att var och en har rätt att få en korrekt och rättssäker behandling, utan också att man inte ska behöva riskera att bli omskriven av polisen i sociala medier på ett sätt som gör att man känner sig utpekad. Om den som t.ex. blivit omhändertagen av polisen eller haft någon annan kontakt med polisen löper en risk att detta beskrivs – mer eller mindre detaljerat – av polisen i sociala medier, kan förtroendet för polisen undergrävas.

Jag vill också betona att det är angeläget att polisen överväger syftet och värdet med en publicering innan den görs. Det är en avgörande skillnad mellan

de fall då polisen lämnar information i ett brottsutredande eller brottsförebyggande syfte, t.ex. för att få tips från allmänheten, eller för att lugna oroliga människor, och de fall då polisen vill berätta om sitt arbete eller sprida kunskap. I de senare fallen väger normalt sett intresset av att publicera ett inlägg lätt i jämförelse med den integritetskränkning som en enskild kan uppleva när ett ingripande man varit utsatt för beskrivs av polisen i sociala medier och blir tillgängligt för alla som vill ta del av det.

När det gäller händelser som är av känslig eller integritetskränkande natur väger den enskildes intresse särskilt tungt. Det kan mot den bakgrunden diskuteras i vilken utsträckning som beskrivningar av människor i utsatta situationer lämpar sig för polisens inlägg i sociala medier. Jag har tidigare gett uttryck för den uppfattningen med anledning av ett inlägg om ett omhändertagande av en ung kvinna med självskadebeteende (JO 2014/15 s. 137, dnr 5875-2012).

Hur olika personer upplever information som rör honom eller henne i ett inlägg av polisen i sociala medier varierar självklart. Det som upplevs som mycket integritetskränkande och besvärande av en person kan uppfattas som mindre allvarligt av en annan. För att respekten för den enskildes integritet och privatliv ska kunna upprätthållas måste det därför vid varje publicering finnas en tillräcklig försiktighetsmarginal. Självklart är det alltid polisen som har ansvaret för innehållet i det som publiceras. Under förutsättning att enskildas integritet och privatliv respekteras ser jag dock inget som hindrar att polisen i allmänna ordalag och utan närmare detaljer om enskilda berättar om sin verksamhet, om en särskild insats eller om någon annan händelse i sociala medier.

Genom Thomas Bergqvists inlägg ges allmänheten en ingående beskrivning av polisens ingripande mot den aktuelle mannen. Det framgår tydligt hur desperat och irrationellt han uppträdde och att han var naken när han befann sig vid utegymmet. Enligt min mening är detta ett tydligt exempel på ett inlägg som beskriver en enskild person i en utsatt situation, och som innehåller alltför detaljerad information om ingripandet. Att ingripandet beskrivs så ingående medför dessutom att mannen, om han tog del av inlägget, sannolikt skulle förstå att det handlade om honom. Detsamma skulle kunna vara fallet beträffande hans närmast anhöriga. Eftersom syftet med inlägget enligt Thomas Bergqvist bl.a. var att sprida kunskap om konsekvenserna av narkotikamissbruk vill jag också framhålla att det inte är lämpligt att enskilda individer på detta sätt används som avskräckande exempel.

Sammantaget tillhör detta inlägg en kategori som jag ställer mig mycket tveksam till. Genom att så detaljerad och känslig information lämnas ut på polisens egna konton i sociala medier äventyras enskildas integritet och därmed också förtroendet för polisen.

Risken för att en enskild kan identifieras

Det finns vidare anledning att ha synpunkter på publiceringen av inlägget utifrån risken för identifiering. Som jag tidigare uttalat får polisen inte publicera information som gör att personer som varit föremål för ingripanden kan identifieras, när det inte är motiverat av utredningsskäl. Även i polisens handledning för sociala medier anges att information som gör att läsaren kan identifiera

en enskild individ inte ska publiceras (avsnitt 8.5). Det finns också en bestämmelse om att en bild där en person direkt eller indirekt kan identifieras endast får publiceras i inläggen om polisen fått tillåtelse av den berörda personen (avsnitt 9.1.12).

Utgångspunkten är alltså att man inte ska kunna identifiera en person genom den information som polisen lämnar i ett inlägg. Såvida inte namn eller andra personuppgifter publiceras är det svårt att slå fast om en person på grund av viss information kan identifieras eller inte. I ett fall som detta – ett inlägg med detaljerad information om en persons agerande och en bild som visar en del av hans kropp – beror det främst på vad läsaren har för tidigare kunskaper eller information om personen i fråga. Det kan också ha betydelse hur stor orten är där händelsen inträffat och i vilken utsträckning den person som det handlar om är känd på orten. Polisen måste göra en bedömning av samtliga omständigheter, och naturligtvis avstå från att publicera ett visst inlägg om det finns en risk för att den person som man ingripit mot kan identifieras.

Av Thomas Bergqvists inlägg framgår bl.a. att den aktuelle mannen var känd av polisen sedan tidigare och att han brukade kunna tala för sig. Genom denna information, i kombination med bilden och beskrivningen av hans beteende, anser jag att det funnits en viss risk för att han kunde identifieras av t.ex. boende på orten. Polisen har i vart fall inte haft den försiktighetsmarginal som bör krävas, särskilt inte med beaktande av att innehållet i inlägget var av ett integritetskänsligt slag.

Av inlägget framgår dessutom att mannen som polisen ingrep mot var misstänkt för narkotikabrott. Det innebär att bestämmelserna om sekretess för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden i en förundersökning var tillämpliga. För sådana uppgifter finns det en presumtion för sekretess, vilket bl.a. innebär att polisen bör vara mycket restriktiv med att lämna ut information som kan göra att en misstänkt person kan identifieras (se 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). I polisens handledning anges att man inte ska publicera information som kan riskera brottsmisstänktas integritet och säkerhet (avsnitt 8.5). Eftersom jag anser att den samlade information som lämnades i inlägget gjorde att det fanns en viss risk för att mannen kunde identifieras, anser jag även att det sekretesskydd som finns för misstänkta har äventyrats.

Publicering av bilden

Som nämnts ovan får polisen enligt sin handledning inte publicera en bild i sociala medier utan tillstånd från berörda personer, dvs. de som direkt eller indirekt kan identifieras på bilden. I en tidigare version av handledningen angavs också uttryckligen att bilder på personer i utsatta situationer inte borde publiceras. Detta är en självklarhet för mig, och det bör gälla oavsett den enskildes inställning till publiceringen. Mot denna bakgrund anser jag, som polismyndigheten också angett i sitt yttrande, att bilden där mannen ligger på marken och blir omhändertagen av ambulanspersonal inte borde ha publicerats. Detta gäller oavsett inläggets innehåll i övrigt.

Uttryck för en åsikt

Thomas Bergqvist avslutade inlägget med att ange att han inte vågade spekulera i den sammanlagda kostnaden för de poliser, brandmän och ambulanssjukvårdare som var på plats och arbetade tillsammans för den narkotikapåverkade mannen. Detta är enligt min mening närmast ett uttryck för en åsikt och inte någon del av beskrivningen av händelseförloppet. I polisens handledning anges att kommunikationen på sociala medier ska förmedla fakta och inte åsikter (avsnitt 8.4). Jag har också tidigare betonat vikten av att den som skriver ett inlägg ska undvika att förmedla åsikter eftersom det riskerar att äventyra tilltron till polisens saklighet och opartiskhet (JO 2014/15 s. 146, dnr 6153-2012).

Avslutning

Det finns alltså flera skäl till att texten och bilden i inlägget inte borde ha publicerats på ett sådant sätt som skedde. Thomas Bergqvist har fört fram att hans syfte med inlägget var att beskriva en händelse från ett nattpass och att belysa vad drogmissbruk kan leda till. Hans avsikt var inte att peka ut någon enskild. Jag har i och för sig inte någon anledning att tro att han avsett att kränka eller peka ut den person som ingripandet riktades mot. Som jag angett ovan är det dock viktigt att man som polis överväger innehållet i de inlägg som man publicerar, särskilt de som inte är helt allmänt hållna. Det är naturligt att polisen vill göra inlägg som kan väcka människors intresse och engagemang – det är ett av syftena med närvaron i sociala medier. Jag vill dock framhålla att strävan efter att få genomslag inte får medföra att polisen åsidosätter kraven på saklighet och opartiskhet, eller publicerar inlägg vars lämplighet av andra skäl kan ifrågasättas. Det får heller aldrig ske på bekostnad av någon enskild.

Sammanfattningsvis ska Thomas Bergqvist kritiseras för sitt inlägg, dels för att det fanns en viss risk för att mannen som var föremål för ingripandet kunde identifieras, dels för att bilden visade mannen i en utsatt situation. Thomas Bergqvist har vidare äventyrat tilltron till polisens saklighet och opartiskhet genom att i inlägget uttrycka sin åsikt om kostnaderna för ingripandet. Att inlägget innehåller så detaljerade uppgifter om en person i en utsatt situation gör dessutom att det är av ett slag som med hänsyn till förtroendet för polisen inte lämpar sig för publicering i sociala medier.

Jag har konstaterat att publiceringen av inlägget stred mot polisens handledning för sociala medier på ett flertal punkter. Det är mot den bakgrunden förvånande att myndighetens informationsenhet inte vidtog någon åtgärd med anledning av inlägget. Det finns därför skäl att understryka vikten av att riktlinjerna i handledningen följs och att polisen regelbundet reflekterar över vad som publiceras på polisens sidor i sociala medier och syftet med publiceringarna.

Ärendet avslutas.

Uttalanden om ett inlägg på polisens konto på Facebook, där en polisman bl.a. gett uttryck för sina personliga åsikter och reflektioner

(Dnr 300-2015)

Beslutet i korthet: JO har granskat ett inlägg som gjorts på polisens konto på Facebook, där en polis redovisar sina synpunkter på att han och andra poliser ofta blir kallade rasister.

Enligt JO är det svårt att se att inlägget har relevans för ändamålet med polisens närvaro i sociala medier – att minska brottsligheten och öka tryggheten. Det har inte något brottsförebyggande budskap och ger inte någon direkt information om polisens arbete. Mot den bakgrunden finns det en risk för att polisen inte uppfattas som saklig.

I beslutet framhålls också att den som skriver för polisens räkning i sociala medier representerar myndigheten och att det inte är lämpligt att enskilda poliser redovisar sina personliga uppfattningar i det sammanhanget.
JO har även vissa synpunkter på uttryckssättet i inlägget.

Bakgrund

Polismyndigheten har konton på Facebook där polisen gör inlägg om bl.a. sin verksamhet. Den 14 januari 2015 publicerades följande inlägg på kontot som tillhör polisen i Växjö och Alvesta.

> På förekommen anledning vill jag skriva ett inlägg om rasism. Mina kollegor och jag har blivit kallade för rasister vid ganska många tillfällen den senaste tiden. Som invandrare själv, dessutom en invandrare som har ett jobb där jag många gånger har ställt upp mot rasism, lämnar det en väldigt bitter smak att bli kallad rasist.
>
> Till er RIKTIGA rasister – varje gång ni blottar era fula åsikter eller höjer era fula röster gör ni det svårare för alla era kära landsmän som inte är rasister. Plötsligt blir flera svenskar rasister i invandrares ögon när du säger att ni talar för ”svenska folket”.
>
> Till er invandrare som skriker ”rasist” varje gång ni är ifrågasatta eller möter motstånd i livet – sluta med att dra upp ”rasistkortet” från översta fickan i er ”offerkofta”. Varje gång ni gör det tar ni mycket ifrån invandrare som verkligen har blivit utsatta för rasism.
>
> Mellan er som är fula rasister och er som är ”offerkofta-invandrare” finns vi – miljontals vanliga svenskar och invandrare – som vill leva ihop tillsammans i ett land utan hat.
>
> Kommentera gärna men inga ”fula rasister” eller ”offerkofta-invandrare”, tack!

Inlägget var undertecknat Scott.

Anmälan

P.O. anmälde Polismyndigheten och den polis som ansvarade för inlägget, Scott Goodwin, till JO. Han förde fram bl.a. att han ansåg att polisen genom Scott Goodwins inlägg spred personliga åsikter av nedsättande karaktär och att

man genom att mynta begrepp som offerkofta-invandrare skuldbelade invandrare för den rasism som de får utstå. P.O. ansåg också att polisen eldade på hat genom att ställa människor mot varandra, vilket inte är lämpligt eftersom polisens uppdrag är att tjäna samhället i sin helhet.

Utredning

Polismyndigheten (chefen för rättsavdelningen Gunilla Svahn Lindström) yttrade sig över det som förts fram i anmälan. Inför yttrandet hade Polismyndigheten hämtat in upplysningar från bl.a. polisinspektören Scott Goodwin, som arbetar vid Växjö lokalpolisområde.

Polisens användning av sociala medier

Polismyndigheten redogjorde inledningsvis för polisens användning av sociala medier och hur detta arbete är organiserat – det framkom bl.a. att polisen har över 160 konton registrerade i sociala medier.

Polismyndigheten redogjorde också för syftet med polisens närvaro i sociala medier och uppgav bl.a. att det övergripande syftet är att leva upp till uppdraget att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Genom sin närvaro i dessa medier blir polisen synlig och tillgänglig i ett forum där många människor vistas och kan på så sätt nå fler målgrupper. Som exempel angavs att många ungdomar följer polisen i sociala medier. Polisen kan också nå ut med information på ett effektivt sätt och även t.ex. efterlysa tips.

Vidare anfördes att utgångspunkten är att alla inlägg som görs ska ske i enlighet med gällande författningar; bl.a. måste regeringsformens krav på sakligheten och opartiskhet beaktas. Samtidigt ansåg Polismyndigheten att det ligger i sakens natur att polisen för att nå ut med sitt budskap till flera grupper av befolkningen måste skriva på ett mer lättfattligt sätt än vad man gör i mer traditionell kommunikation. Det är dock självklart att uttalanden i polisens sociala mediekanaler som innebär att en enskild person kränks eller hånas inte under några omständigheter är godtagbara. Det ska inte heller förekomma uttalanden som är felaktiga, nedlåtande, respektlösa, ironiska eller liknande. Vad som är lämpligt och inte i övrigt, t.ex. när det gäller humor, personlighet och känslor, måste enligt Polismyndigheten avgöras i varje enskilt fall.

Polismyndigheten hänvisade också till den handledning som finns för polisens medverkan i sociala medier och upplyste att det pågick ett arbete med att ta fram nya styrdokument med anledning av polisens omorganisation.

Scott Goodwins upplysningar

Scott Goodwin har inledningsvis angett att han skriver inlägg om polisens vardag – allt från tragiska och seriösa händelser till roliga incidenter och solskenshistorier. Eftersom det är en myndighetssida skriver han dock aldrig från en politisk utgångspunkt.

I fråga om det aktuella inlägget uppgav Scott Goodwin att han inte hade sökt råd eller godkännandet från sin närmaste chef eller ansvarig informationschef innan han publicerade det. Han har vidare anfört bl.a. följande.

> Budskapet som jag ville få fram med statusuppdateringen är att högljudda rasister bidrar till otrygghet bland invandrare genom att framföra sina åsikter under paraplyet ”vanliga svenskar” när i verkligheten vanliga svenskar är toleranta mot och stödjer invandrare. Inlägget handlar även om hur invandrare som kallar folk ”rasister” utan att ha blivit utsatta för rasism, påverkar mångas syn på invandrare på ett negativt sätt. Dessa människor tar kraften ifrån ordet ”rasism” och därmed kraften ifrån människor som har blivit utsatta för riktig rasism.
>
> Statusuppdateringen var ett inlägg ”för” invandrare som utsätts för rasism och inte tvärtom. Detta reflekteras i sista stycket i inlägget där jag skrev, ”Mellan er som är fula rasister och er som är ”offerkofta-invandrare” finns vi – miljontals vanliga svenskar och invandrare – som vill leva ihop tillsammans i ett land utan hat.”
>
> Hur en individ tolkar ett inlägg är i högsta grad subjektivt, beroende på [individens] egen utgångspunkt. I detta fall har P.O. tolkat statusuppdateringen från sitt eget, subjektiva, perspektiv som tyvärr inte stämmer överens med budskapet i statusuppdateringen. Statusuppdateringen handlar lika mycket om rasister som uttalar sig som ”vanliga svenskar” men P.O. fokuserar endast på delen av inlägget som handlar om invandrare. Det har aldrig varit mitt mål att kränka eller nedvärdera individer eller grupper. P.O. har inte specificerat någon individ eller grupp som inlägget skulle nedvärdera.

Scott Goodwin anförde att han valde begrepp som fula rasister och offerkofta-invandrare för att anpassa uttryckssättet till den målgrupp som följer polisen på Facebook. Det var inte skrivet med avsikt att nedvärdera någon. Han angav också att tryggheten kan öka om polisen dels kan påverka rasister att inte uttala sig rasistiskt, dels förhindra att människor använder ordet rasist utan belägg. Han upplyste också att inlägget hade fått nästan 14 000 gillamarkeringar och nått över 525 000 personer, och att det därmed var en av sidans mest lästa. Med tanke på att de personer som följer polisen på Facebook representerar hela samhället, med ett brett åsiktsspektrum, kan man enligt Scott Goodwin dra slutsatsen att budskapet var mycket uppskattat av de flesta.

Polismyndighetens bedömning

Polismyndigheten lämnade följande bedömning.

> Såvitt avser det nu granskade inlägget bedömer Polismyndigheten inledningsvis att ingen enskild hanterats eller bemötts på ett osakligt eller partiskt sätt genom inlägget. Inte heller kan Polismyndigheten se att myndigheten genom inlägget agerat utanför sitt uppdrag. Det aktuella inlägget beskriver en upplevelse av intryck och belyser ett problem som polisen möter i det vardagliga polisarbetet. Inlägget har relevans för ändamålet med polisens närvaro i sociala medier och för polisens övergripande uppdrag att öka tryggheten […].
>
> […] Av [Scott Goodwins] yttrande framgår att syftet med inlägget var att belysa att det mellan två extrema åsikter finns många svenskar och invandrare som vill leva i ett samhälle utan hat. Det anges att om man kan påverka rasister att inte uttala sig rasistiskt och förhindra invandrare från att använda ordet ”rasist” utan belägg kan det i förlängningen leda till ökad trygghet. Genom att beskriva polisens vardag på ett sätt som var anpassat efter målgruppen var syftet att peka på en problematik och inte att kränka eller nedvärdera individer eller grupper.
>
> Polismyndigheten anser inte heller att inlägget är av den karaktären att en enskild person eller grupp av individer kränks eller hånas eller att inlägget är felaktigt, nedlåtande eller liknande. I det aktuella inlägget kan dock

innehållet anses gå utöver vad som är nödvändigt för att beskriva den problematik som polisen ställs inför i sitt arbete. Detta beror sannolikt på att man vill förstärka budskapet att öka tryggheten. Polismyndigheten bedömer dock inte att denna omständighet innebär att innehållet avviker från kravet […] på saklighet och opartiskhet. Inte heller i övrigt kan Polismyndigheten se att innehållet i inlägget strider mot någon författning. Polismyndigheten anser emellertid att den sista delen i inlägget som innefattar begreppet ”offerkofta-invandrare”, är olyckligt formulerad då den skulle kunna missuppfattas som nedvärderande. Detta har dock inte varit avsikten med inlägget.

Polismyndigheten vill framhålla att det är viktigt att myndigheten alltid vinnlägger sig om att behandla alla lika och inte göra skillnad på individer och grupper. Detta gäller särskilt i ett sammanhang som tar sin utgångspunkt från rasism mellan ”invandrare” och ”svenskar”. Rasism förekommer på många håll i Sverige och globalt och är ett livligt debatterat ämne, så även inom polisen. Man bör därför som företrädare för polisen i sociala medier vara särskilt vaksam på att de inlägg som görs är vederhäftigt underbyggda och inte kan ifrågasättas.

Polismyndigheten ansåg sammanfattningsvis att innehållet i inlägget inte var av det slaget att det avviker från regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet.

I ett beslut den 15 december 2015 anförde *JO Renfors* följande:

Bedömning

Utgångspunkter

Av 1 kap. 9 § regeringsformen följer att myndigheter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Reglerna om saklighet och opartiskhet överlappar i viss mån varandra. Kravet på saklighet innefattar dock annat och mer än vad kraven på likabehandling och opartiskhet medför, t.ex. vad gäller bemötande, formuleringar och förmåga att hålla sig till den sakfråga som myndigheten vanligen har att avgöra i förhållande till den enskilde. (Se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, tredje upplagan s. 53 f.)

JO har tidigare uttalat att den information som en myndighet tillhandahåller allmänheten, exempelvis på en webbplats, omfattas av regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. Detta innebär bl.a. att uppgifter som lämnas ska vara korrekta till såväl innehåll som form, att de ska baseras på hållfast underlag och att det ska vara sakligt motiverat för myndigheten att ge spridning åt uppgifterna. Kravet på opartiskhet innebär bl.a. att informationen ska vara allsidig och objektiv. (Se JO 2010/11 s. 616, dnr 4935-2009.)

Jag har tidigare behandlat frågan om polisens medverkan i sociala medier och uttalade då bl.a. att det inte finns skäl att ifrågasätta polisens närvaro i sociala medier i sig. En självklar utgångspunkt är dock att den ska ske i enlighet med de författningar som finns. Det får t.ex. inte förekomma att sekretessbelagda uppgifter lämnas ut och inte heller i övrigt att personer som varit föremål för ingripanden kan identifieras. Polisen måste naturligtvis också leva upp till regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. I det avseendet ska särskilt beaktas att bestämmelsen inte bara omfattar hur en sak rent faktiskt handläggs

eller vilka verkliga skäl som ligger bakom ett handlande från myndigheten, utan även hur agerandet uppfattas är av betydelse. Redan risken för att andra kan uppfatta att saklighet och opartiskhet inte iakttas är tillräckligt för att handlandet kan anses strida mot grundlagens krav. Även polisförordningens allmänna krav på hur anställda inom polisen bör uppträda bör beaktas vid deltagandet i sociala medier. (Se JO 2014/15 s. 137 och 146, dnr 5875-2012 respektive 6153-2012.)

Som Polismyndigheten angett i sitt yttrande har man sedan ett antal år en handledning för sitt deltagande i sociala medier. Denna har till syfte att säkerställa att polisen uppfattas som en enhetlig och tydlig avsändare i sociala medier och att juridiska krav följs. Av handledningen framgår att utgångspunkten för polisens deltagande i sociala medier ska vara polisens övergripande uppdrag att minska brottsligheten och öka tryggheten. De övergripande syftena är enligt handledningen att bidra till en ökad dialog, att dela brottsförebyggande information, att berätta om polisens arbete för att öka tryggheten och att nå ut med information om att polisen vill ha tips och vittnesuppgifter för att lösa brott. (Se Handledning Polisen i sociala medier, version 2.3, 2014-10-30, avsnitt 1 och 4.) I besluten som nämns ovan konstaterade jag att det regelverk som finns för polisens deltagande i sociala medier – om det följs – normalt är tillräckligt för att det inte ska förekomma publiceringar som riskerar att äventyra tilltron till polisens saklighet och opartiskhet eller i övrigt är olämpliga.

Det aktuella inlägget

Relevans för polisens verksamhet m.m.

En naturlig förutsättning för polisens medverkan i sociala medier är att de inlägg som görs är relevanta för polisens verksamhet. En sådan hållning ligger i linje med regeringsformens krav på saklighet som bl.a. innebär att det ska vara sakligt motiverat för polisen att ge spridning åt de uppgifter man lämnar. I handledningen för polisen i sociala medier anges att de inlägg som görs bör vara kopplade dels till syftet med närvaron i sociala medier, dels till det övergripande uppdraget att öka tryggheten och minska brottsligheten. Där anges också att kommunikationen på sociala medier ska förmedla fakta och inte åsikter (avsnitt 8.4).

Scott Goodwins inlägg handlar varken om någon särskild händelse eller något specifikt ingripande. Han redovisar i stället sina synpunkter på att han och andra poliser ofta blir kallade rasister. Jag har svårt att se att inlägget har relevans för ändamålet med polisens närvaro i sociala medier – att minska brottsligheten och öka tryggheten. Det har inte något brottsförebyggande budskap och ger inte någon direkt information om polisens arbete. Ett inlägg som på det sättet saknar direkt koppling till polisens verksamhet och syftet med närvaron i sociala medier innebär en risk för att polisen inte uppfattas som saklig. Jag noterar att även Polismyndigheten anser att innehållet i inlägget går utöver vad som är nödvändigt för att beskriva den problematik som polisen ställs inför i sitt arbete.

Mot bakgrund av att Scott Goodwin i inlägget ger uttryck för sina personliga åsikter och reflektioner vill jag framhålla att den som skriver för polisens räkning i sociala medier representerar myndigheten och att det inte är lämpligt att enskilda poliser redovisar sina personliga uppfattningar i det sammanhanget. Detta följer av polisens egen handledning och jag har tidigare betonat att det riskerar att äventyra tilltron till polisens saklighet och opartiskhet. (Se JO 2014/15 s. 146, dnr 6153-2012.)

Uttryckssättet

Utöver att ett inlägg ska vara relevant i sak är det också väsentligt att det har en ton som är lämplig för en företrädare för polisen. Jag har i och för sig inte någon invändning mot att uttryckssättet i de sociala medierna har en annan och mindre formell karaktär än annan myndighetsinformation, dvs. att tonen ibland är mer lättsam än vid mer traditionell kommunikation. Det kan t.ex. föra med sig att budskapet når ut till en större del av befolkningen. Detta får dock inte leda till att polisen gör inlägg som kan uppfattas som raljerande eller nedvärderande. Även denna aspekt behandlas i polisens handledning, där det bl.a. anges att man ska använda en respektfull ton och aldrig uttrycka sig nedlåtande eller ha en attityd som kan uppfattas som stötande eller överlägsen. Det anges också att man ska tänka på att undvika värdeladdade ord. (Se avsnitt 8.3 och 8.4.)

Med den utgångspunkten anser jag att det finns anledning att ha synpunkter på det sätt på vilket Scott Goodwin formulerat sig i inlägget. Jag syftar främst på uttrycken rasistkort och offerkofta-invandrare, som gör att inlägget får en raljerande ton. Att använda sig av ett begrepp som offerkofta-invandrare kan dessutom uppfattas som nedvärderande, vilket även Polismyndigheten konstaterat i sitt yttrande. Som jag tidigare uttalat innebär nedlåtande uttryck och en raljerande ton i inläggen på polisens sociala medier en risk för att polisens saklighet sätts i fråga. (Se JO 2014/15 s. 137, dnr 5875-2012.)

Avslutning

Jag anser alltså att det finns anledning att ifrågasätta lämpligheten av Scott Goodwins inlägg. Mina invändningar gäller främst hans ton och uttryckssätt, och att han som företrädare för polisen gett uttryck för sina personliga åsikter och reflektioner.

Scott Goodwin har bl.a. fört fram att inlägget var skrivet till stöd för invandrare som utsätts för rasism och att han valde begrepp som fula rasister och offerkofta-invandrare för att anpassa uttryckssättet till den målgrupp som följer polisen på Facebook. Hans avsikt var inte att nedvärdera någon. Jag har i och för sig inte anledning att tro något annat än att Scott Goodwin hade goda avsikter med sitt inlägg och att han ville ta upp en angelägen fråga. Jag vill emellertid betona att avsikten hos den som har gjort ett inlägg inte är avgörande, utan hur det uppfattas av andra. Det är därför viktigt att den som gör ett inlägg noga överväger innehållet, särskilt när det inte är helt allmänt hållet. Det är naturligt att polisen vill göra inlägg som kan väcka människors intresse och engagemang – det är ett av syftena med närvaron i sociala medier. Strävan efter

att få genomslag får dock inte medföra att polisen åsidosätter kraven på sakli-ghet och opartiskhet, eller publicerar inlägg vars lämplighet av andra skäl kan ifrågasättas.

Med hänsyn till att de invändningar som jag har mot Scott Goodwins inlägg också behandlas i polisens handledning för sociala medier vill jag understryka vikten av att riktlinjerna i handledningen följs, och att polisen regelbundet reflekterar över vad som publiceras på polisens sidor i sociala medier och syftet med publiceringarna.

Med dessa synpunkter avslutas ärendet.

Kritik mot en närpolischef för att han lämnat sekretessbelagda uppgifter om att en person var misstänkt för brott till en utbildningsförvaltning och en skola

(Dnr 6290-2014)

Beslutet i korthet: En närpolischef lämnade ut sekretessbelagda uppgifter till bl.a. en skola om att en person som var anställd där var misstänkt för narkotikabrott. Uppgifterna lämnades ut efter en intresseavvägning enligt den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen.

En förutsättning för att uppgifterna skulle kunna lämnas ut var att det hos mottagaren fanns ett behov av uppgifterna och att intresset av att de lämnades ut uppenbart hade företräde framför det intresse sekretessen skulle skydda. En utgångspunkt vid intresseavvägningen måste enligt JO vara att de skäl som bär upp den sekretess som gäller till skydd för den som är misstänkt för brott väger tungt.

I det aktuella fallet fanns ingenting som tydde på att brottsligheten berörde eleverna på skolan eller andra barn och ungdomar. Det fanns inte heller någonting som tydde på att den misstänkte hade begått brott på skolans område eller att den brottslighet han misstänktes för innebar någon konkret risk för att eleverna på skolan skulle kunna fara illa. Vid dessa förhållanden saknades förutsättningar att lämna ut uppgifter om brottsmisstankarna.

Närpolischefen får kritik för att han lämnade ut uppgifterna.

Bakgrund

I en anmälan till JO den 27 mars 2014 förde E.J. fram kritik mot närpolischefen Jerry Elmqvist vid dåvarande Polismyndigheten i Stockholms län, Västerorts polismästardistrikt, och menade att han brutit mot tystnadsplikten genom att lämna uppgifter om brottsmisstankar mot E.J. till ledningen för den grundskola där E.J. arbetade. E.J. anförde också att Jerry Elmqvist lämnat felaktiga uppgifter till skolan om att E.J. skulle ha varit häktad.

I ett beslut den 6 maj 2014 lämnade jag över ärendet till Åklagarmyndigheten, dåvarande Riksenheten för polismål, i enlighet med 18 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän. Chefsåklagaren Anders Jakobsson inledde en förundersökning om brott mot tystnadsplikten, men beslutade den

6 oktober 2014 att lägga ned den. Motiveringen var att det saknades anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal hade förövats. Av förundersökningsprotokollet framgick att Jerry Elmqvist lämnat ut uppgifterna efter en intresseavvägning med tillämpning av den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Av den bestämmelsen följer att en sekretessbelagd uppgift i vissa fall får lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Den 3 november 2014 inledde jag ett initiativärende om polisens möjlighet att lämna uppgifter om brott till en skola i vissa fall.

Utredning

Polismyndigheten, polisregion Stockholm (tf. chefen för rättsenheten Gunnar Edeland), hämtade in upplysningar från dåvarande Västerorts polismästardistrikt och anförde med hänvisning till polismästardistriktets redogörelse i huvudsak följande om händelsen och dess bakgrund.

Den 19 december 2013 gjorde länsnarkotikarotelns personal en iakttagelse av ett misstänkt narkotikabrott i närheten av E.J:s bostad. Länsnarkotikarotelns ungdomssektion grep den 13 mars 2014 E.J. misstänkt för brott mot narkotikastrafflagen och genomförde en husrannsakan hemma hos E.J. Vid husrannsakan påträffades bl.a. cannabis, blixtlåspåsar och digitalvågar. Dagen därpå anhölls E.J. och förhör hölls med honom i polisens lokaler. Under förhöret framkom att E.J. arbetade på en grundskola. Vid förhöret erkände han narkotikabrott genom överlåtelse. Den 15 mars 2014 hävdes anhållandet.

Den 24 mars 2014 kontaktade Jerry Elmqvist chefen för Barn- och utbildningsförvaltningen i Sundbyberg och informerade honom om att E.J. gripits misstänkt för narkotikabrott genom överlåtelse och eget innehav av narkotika samt drograttfylleri. Några dagar senare blev Jerry Elmqvist uppringd av rektorn för skolan. Vid samtalet bekräftade Jerry Elmqvist uppgifterna om E.J.

Polismyndigheten redovisade följande synpunkter från Västerorts polismästardistrikt.

> Uppgifterna om att E.J. var misstänkt för drograttfylleri, narkotikabrott genom förvärv i överlåtelsesyfte och ringa narkotikabrott genom överlåtelse var sekretessbelagda hos polismyndigheten enligt 18 kap. 1 § samt 35 kap. 1 § första stycket OSL. Sekretessen gällde som utgångspunkt även i förhållande till andra myndigheter.
>
> Den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 27 § OSL (generalklausulen) innebär dock att uppgifter som omfattas av sekretess i vissa fall, efter prövning i varje enskilt fall, kan lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.
>
> Generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL är av avgörande betydelse för att myndigheter ska kunna samverka för att bekämpa brott samt försvåra för människor att försörja sig genom brottslig verksamhet. Myndigheternas samverkan i detta hänseende är vidare av mycket stor betydelse för att nå framgång i den brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamheten.
>
> Att stoppa barns och ungdomars kontakt med narkotika är av stor vikt, inte minst ur ett brottsförebyggande perspektiv. Det är en aspekt som måste beaktas i en sådan intresseavvägning som ska göras enligt 10 kap. 27 §

OSL. Västerorts polismästardistrikt anser beträffande det nu aktuella ärendet att en intresseavvägning enligt 10 kap. 27 § OSL mycket väl kan leda till bedömningen att uppgifter om E.J:s personliga och ekonomiska förhållanden kan lämnas ut till Barn- och utbildningsförvaltningen i Sundbyberg. Västerorts polismästardistrikt anser att det är viktigt att ta hänsyn till att dessa bedömningar ofta är svåra att göra och görs utifrån en helhetsbedömning av situationen i det enskilda fallet.

När Jerry Elmqvist lämnade ut uppgifterna om brottsmisstankarna mot E.J. till Barn- och utbildningsförvaltningen i Sundbyberg måste det, trots att förundersökningen pågick fortfarande, ha stått klart att E.J. var misstänkt för brott som gjorde att det fanns grund för misstanke om att barnen på den skola där E.J. arbetade riskerade att fara illa. Därmed ansåg Jerry Elmqvist att uppgifterna kunde lämnas ut till chefen för Barn- och utbildningsförvaltningen enligt 10 kap. 27 § OSL då det enligt Jerry Elmqvists bedömning var uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnades ut vägde tyngre än det intresse som sekretessen för uppgifterna var avsedd att skydda.

E.J. anser att Jerry Elmqvist har tagit lagen i egna händer och låtit moral gå före sin professionalitet genom att bryta mot förundersökningssekretessen genom att kontakta E.J:s arbetsgivare och informera denne om de brott som E.J. misstänktes för. Genom det samverkansavtal som finns inom Polismyndigheten i Stockholms län mellan skolor och kontaktpolisverksamheten är en kontaktpolis uppdrag bland annat att lämna upplysningar och svara på frågor och funderingar som rör brott i och kring skolan samt att hålla sig välinformerad med brottsutvecklingen i och kring skolan. Jerry Elmqvist är, i egenskap av närpolischef för Sundbyberg, en kontaktpolis som fungerar som en direkt länk mellan Polisen och skolledningen. De uppgifter som polismyndigheten lämnar till skolledningen måste självklart vara korrekta. E.J:s påståenden om att Jerry Elmqvist lämnat felaktiga uppgifter om att E.J. varit häktad efter en häktningsförhandling är inget som är styrkt genom förhör som gjordes i den interna utredningen. Feltolkningen av begreppen gripen, anhållen och häktad är något som kan ha uppstått i informationskedjan på vägen. Av Jerry Elmqvists promemoria framgår det vilka uppgifter som har vidarebefordrats till Barn- och utbildningsförvaltningen i Sundbyberg och senare bekräftats till skolan.

Det framgår uttryckligen av Jerry Elmqvists promemoria, daterad den 27 mars 2014, att en enskild intresseavvägning som krävs vid tillämpningen av bestämmelsen i 10 kap. 27 § OSL gjordes innan utlämningen skedde samt att Jerry Elmqvist ansåg att det var uppenbart att intresset av att lämna ut uppgifterna hade företräde framför intresset av att skydda uppgifterna om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden.

Västerorts polismästardistrikt anser att inget finns att erinra gentemot Jerry Elmqvists beslut att lämna ut de aktuella uppgifterna, efter den intresseavvägning som gjordes, till Barn- och utbildningsförvaltningen i Sundbyberg med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL.

Polismyndigheten gjorde följande bedömning.

Polismästardistriktet har bl.a. uppgett att när befattningshavaren lämnade ut uppgifterna om brottsmisstanke måste det, trots pågående förundersökning, ha stått klart att brottsmisstanken gjorde att det fanns grund för misstanke om att barnen på den skola där den misstänkte arbetade riskerade att fara illa. Enligt polismästardistriktet ansåg befattningshavaren därmed att uppgifterna kunde lämnas ut då denne bedömde att det var uppenbart att [intresset av att] uppgifterna lämnades ut vägde tyngre än det intresse som sekretessen avsåg att skydda. Polismästardistriktet har härutöver sammanfattningsvis uppgett att det inte har visats att befattningshavaren lämnat felaktiga uppgifter om att anmälaren skulle varit häktad efter häktningsförhandlingen.

Polismyndigheten konstaterar att de ifrågavarande uppgifterna var sekretessbelagda hos polismyndigheten enligt 18 kap. 1 § första stycket och 35 kap. 1 § första stycket OSL. Frågan är om uppgifterna ändå kunde lämnas ut till skolan efter en intresseavvägning enligt generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Generalklausulen innebär att en myndighet på eget initiativ eller på begäran får, med vissa angivna undantag, lämna ut en sekretessbelagd uppgift till en annan myndighet, om det efter en intresseavvägning framstår som uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Enligt praxis är utgångspunkten vid nämnda intresseavvägning att den mottagande myndigheten har ett behov av uppgifterna. Ytterligare omständigheter som är av betydelse vid intresseavvägningen är uppgifternas art och i vilket syfte de ska användas (se t.ex. domar meddelade av Kammarrätten i Stockholm den 15 mars 2013, mål nr 414-13 samt den 17 september 2014, mål nr 5348-14). Hänsyn tas vidare till vilket sekretesskydd uppgifterna får hos den mottagande myndigheten. Möjligheten att utväxla uppgifter mellan myndigheter får utnyttjas mer sparsamt och med större försiktighet om uppgifterna inte är sekretesskyddade hos den mottagande myndigheten. Detta gäller särskilt i fråga om uppgifter som är hemliga med hänsyn till enskilds intressen (prop. 1979/80:2, del A, s. 77).

Beträffande uppgifternas sekretesskydd hos skolan konstaterar polismyndigheten att uppgifterna inte skyddades av sekretess hos skolan enligt 35 kap. 1 § första stycket OSL. Polismyndigheten finner emellertid att sekretessen enligt 18 kap. 1 § första stycket OSL följde med uppgifterna när de lämnades vidare till skolan. Uppgifterna var således också hos skolan skyddade av sekretess enligt 18 kap. 1 § första stycket OSL. Bestämmelsen föreskriver ett s.k. rakt skaderekvisit. Detta innebär att frågan huruvida sekretess gäller eller inte i första hand inte behöver knytas till en skadebedömning i det enskilda fallet. Avgörande bör i stället vara om uppgiften som sådan är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som ska skyddas genom bestämmelsen. Om uppgiften är sådan att den genomsnittligt sett måste betraktas som harmlös, ska den alltså normalt anses falla utanför sekretessen (a. prop. s. 80). Skyddsintresset enligt nämnd bestämmelse är bl.a. alla slags uppgifter som skulle kunna skada förundersökningen om de lämnades ut.

Mot bakgrund av vad som framkommit i ärendet finner polismyndigheten – i likhet med polismästardistriktet – inte anledning att ifrågasätta att det efter en intresseavvägning bedömts att det var uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnades hade företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Avslutningsvis anser polismyndigheten att det i ärendet inte har framkommit något som tyder på att befattningshavaren har lämnat felaktiga uppgifter till skolan.

I ett beslut den 10 maj 2016 anförde *JO Renfors* följande:

Rättslig reglering

Av 18 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (OSL) följer att sekretess gäller för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål eller till angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

Av 35 kap. 1 § första stycket 1 och 2 OSL följer att sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående

till honom eller henne lider skada eller men och uppgiften förekommer i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål eller angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i brottmål eller i annan verksamhet för att förebygga brott.

En uppgift som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen får inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i lag eller förordning (se 8 kap. 1 § och 10 kap. 28 § OSL). Sekretess gäller således som utgångspunkt även i förhållande till andra myndigheter. Att myndigheter samverkar innebär inte i sig att sekretessen får brytas mellan myndigheterna. Det krävs en sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen eller i annan lagstiftning för att en myndighet ska kunna lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess. Någon bestämmelse som uttryckligen reglerar polisens möjlighet att lämna uppgifter till en utbildningsförvaltning eller direkt till en skola finns inte.

Om en uppgift inte kan lämnas ut med stöd av någon sekretessbrytande bestämmelse kan i vissa fall generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL vara tillämplig. Av den bestämmelsen följer att en sekretessbelagd uppgift, med vissa undantag som inte är aktuella i detta fall, får lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Vid den intresseavvägning som ska göras enligt generalklausulen ska den mottagande myndighetens behov av uppgifterna vägas mot det intresse som sekretesskyddet typiskt sett tillgodoser. Något krav på att myndigheten begärt att få ta del av uppgifterna finns inte. Generalklausulen är tillämplig både på uppgiftsutbyten mellan myndigheter med samma eller närliggande verksamheter och på uppgiftsutbyten mellan myndigheter med olika verksamhetsinriktningar. (Prop. 1979/80:2 del A s. 326 f.) För att bestämmelsen ska kunna tillämpas vid ett uppgiftsutbyte mellan myndigheter med olika verksamhetsinriktning bör det finnas starka skäl (SOU 2003:99 s. 153 f).

I praxis har vid intresseavvägningen hänsyn tagits till – förutom den mottagande myndighetens behov av uppgifterna – vilket sekretesskydd uppgifterna får hos myndigheten som tar emot uppgifterna, uppgifternas art och i vilket syfte de ska användas (se t.ex. Kammarrätten i Stockholms dom den 17 september 2014 i mål nr 5348-14).

Bedömning

Uppgifterna om misstankarna mot E.J. var sekretessbelagda hos polismyndigheten och lämnades ut till utbildningsförvaltningen och skolan med tillämpning av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. En förutsättning för att uppgifterna skulle kunna lämnas ut var att utbildningsförvaltningen och skolan hade ett behov av dem och att intresset av att de lämnades ut uppenbart hade företräde framför det intresse sekretessen skulle skydda. En utgångspunkt vid en sådan intresseavvägning måste enligt min mening vara att de skäl som bär upp den sekretess som gäller till skydd för den som är misstänkt för brott väger tungt.

I Polismyndighetens yttrande förs fram att det när uppgifterna lämnades ut måste stått klart att brottsmisstanken gjorde att det fanns grund för att misstänka

att eleverna på den skola där E.J. arbetade riskerade att fara illa, trots att förundersökningen inte var avslutad. Av yttrandet framgår vidare att polismästardistriktet hänvisar till sitt brottsförebyggande arbete, i vilket ingår att stoppa barns och ungdomars kontakt med narkotika.

Det är min uppfattning att det i många fall finns ett starkt intresse av att en skola informeras om att en anställd där misstänks för brott, och att det kan finnas förutsättningar för polisen att lämna sekretessbelagda uppgifter om brottsmisstankarna till skolan med stöd av generalklausulen. Så kan t.ex. vara fallet om misstanken avser sexualbrott och det finns risk för att den misstänkte begår brott mot de elever som han eller hon kommer i kontakt med på sin arbetsplats. Ett annat tydligt exempel på när ett sådant intresse kan finnas är att brottsmisstanken avser överlåtelse av narkotika och det i det enskilda fallet finns grund för att befara att den misstänkte kan komma att överlåta narkotika till eleverna på skolan. Som i alla andra fall där generalklausulens tillämpning aktualiseras måste dock ett uppgiftslämnande föregås av en sådan verklig intresseavvägning som bestämmelsen kräver.

E.J. var misstänkt för narkotikabrott bestående i bl.a. förvärv av narkotika i överlåtelsesyfte och överlåtelse av narkotika i ett fall. Det finns ingenting i utredningen som tyder på att brottsligheten berörde eleverna på skolan eller andra barn och ungdomar. Det finns inte heller någonting som tyder på att E.J. hade begått brott på skolans område eller att den brottslighet han misstänktes för innebar någon konkret risk för att eleverna på skolan skulle kunna fara illa. Vid dessa förhållanden anser jag att det saknades förutsättningar att lämna uppgifter om brottsmisstankarna till utbildningsförvaltningen och skolan.

Det är ur integritetsskyddssynpunkt av stor vikt att sekretessbelagda uppgifter hanteras korrekt. Jerry Elmqvist ska kritiseras för att han lämnade ut de aktuella uppgifterna.

E.J:s påstående att Jerry Elmqvist lämnat ut felaktiga uppgifter om att E.J. varit häktad för de brott han misstänktes för har inte bekräftats i utredningen. Jag kan inte se att ytterligare utredning skulle bringa någon klarhet i frågan.

Ärendet avslutas med den kritik som uttalats ovan.

Uttalanden om förvarstider i ärenden om handräckning enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall

(Dnr 6293-2014)

Beslutet i korthet: JO har granskat förvarstiderna i ärenden om handräckning enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) och begärt att Polismyndigheten ska redovisa tiden i förvar för de personer som tillbringat mer än 24 timmar i polisarrest. Under den granskade tidsperioden (18 månader) har Polismyndigheten redovisat ca 80 fall där förvarstiden översteg 24 timmar. Enligt Polismyndigheten beror de långa förvarstiderna i många fall på att Kriminalvårdens transporttjänst inte haft tillräckliga resurser för att utföra de transporter som Polismyndigheten har beställt. JO framhåller i

beslutet att det inte är acceptabelt att tiden i förvar uppgår till flera dygn och att transporter fördröjs för att transporttjänsten inte kan utföra dem.

I beslutet uttalas att en transport av den som är föremål för handräckning enligt LVM som utgångspunkt bör påbörjas senast dagen efter det att han eller hon påträffas. Vidare konstateras att det är olyckligt att ansvarsfördelningen mellan Polismyndigheten och Kriminalvården när det gäller transporter av frihetsberövade ännu inte har författningsreglerats. Polismyndigheten påminns om att myndigheten med den reglering som råder har det yttersta ansvaret för att transporterna genomförs inom rimlig tid.

Initiativet

JO har vid flera tillfällen uppmärksammat att personer som är föremål för handräckning enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) får tillbringa lång tid i polisarrest i avvaktan på transport till ett behandlingshem. Mot den bakgrunden beslutade jag att inom ramen för ett initiativärende utreda hur långa förvarstiderna var i dessa ärenden.

Utredning

JO begärde att dåvarande Rikspolisstyrelsen, efter att ha hämtat in upplysningar från polismyndigheterna, skulle redovisa förvarstiderna under perioden den 1 juli 2013–31 december 2014 för personer som hade tillbringat mer än 24 timmar i arrest.

Polismyndigheten (chefen för rättsavdelningen Gunilla Svahn Lindström) kom in med ett yttrande och med de upplysningar som polisregionerna hade lämnat. Nedan lämnas en sammanfattning av regionernas redovisningar och Polismyndighetens bedömning.

Förvarstiderna

I polisregion Öst och polisregion Nord hade inte någon person tillbringat mer än 24 timmar i arrest i samband med handräckning enligt LVM under den aktuella tidsperioden. Polisregion Öst upplyste att det endast i begränsad omfattning förekom att personer tillbringade mer än 24 timmar i arrest. I de fall det förekom berodde det bl.a. på väglag och planering av transporter. Polisregion Nord uppgav att transporterna vid handräckningsuppdrag utfördes antingen av Kriminalvårdens transporttjänst (numera nationella transportenheten) eller av myndighetens egen personal. I två av regionens polisområden anlitades bevakningsföretag för att utföra transporterna.

Polisregion Bergslagen redovisade två fall, och i dessa uppgick förvarstiderna till ca 35 respektive 51 timmar (1,5 respektive 2 dygn). Det kom fram att transporter i samband med handräckningsuppdrag tar mycket resurser i anspråk.

För polisregion Mitt kunde inte någon exakt siffra anges. Det framgick dock att 13 personer hade tillbringat mer än 24 timmar i arrest i avvaktan på transport till ett behandlingshem. Den genomsnittliga förvarstiden för dessa personer var 2 dygn. I ett fall uppgick förvarstiden till 5 dygn.

Polisregion Syd redovisade tio fall där förvarstiden översteg 24 timmar. Förvarstiderna var som lägst 32 och som högst 112 timmar (1,5–4,5 dygn). I flera fall berodde den långa förvarstiden på att transporttjänsten inte hade resurser för att genomföra transporter med lång färdväg. I ett av fallen bedömdes personen som mycket farlig, och det krävdes därför särskilda överväganden och åtgärder. Polisregionen upplyste att myndighetens egen personal många gånger får utföra transporterna eftersom transporttjänsten inte kan hjälpa till.

I polisregion Väst hade 12 personer tillbringat mer än 24 timmar i arrest i avvaktan på en transport. Samtliga fall var från 2013. I fem av fallen var förvarstiden marginellt längre än 24 timmar. I de övriga fallen var förvarstiderna mellan 34 och 80 timmar långa (1,5–3 dygn). Polisregionen upplyste att det sedan september 2013 pågår ett samarbete med bl.a. Göteborgs stad och tillnyktringsenheten som innebär att personer som omhändertas enligt LVM placeras på tillnyktringsenheten. Polisregionen uppgav vidare att i de fall där förvarstiden översteg 24 timmar berodde det på att transporttjänsten inte hade kunnat utföra transporten.

Polisregion Stockholm redovisade 41 fall där förvarstiden översteg 24 timmar. Samtliga fall utom ett avsåg polisområde City. För sju fall redovisades en förvarstid som översteg 80 timmar (3 dygn), och i alla de fallen hade personen förvarats på häktet Kronoberg. I ett fall uppgick förvarstiden till 202 timmar (8 dygn) och i ett annat till 165 timmar (6,5 dygn). I två fall uppgick förvarstiden till 113 respektive 116 timmar (4,5 dygn). Polisregionen uppgav att i dessa fyra ärenden hade läkare gjort bedömningen att förvarspersonen inte kunde transporteras. I två fall, där förvarstiden uppgick till 92 respektive 89 timmar (3,5 dygn), angavs som förklaring att transporttjänsten inte hade prioriterat den beställda transporten. Enligt polisregion Stockholm tar handräckningsuppdrag enligt LVM mycket tid och resurser i anspråk.

Polisregion Stockholm uppgav att polisområde City har en egen handräckningsgrupp som genomför transporter till LVM-hem där avståndet som längst uppgår till 25–30 mil. Vid längre avstånd skickas en begäran till transporttjänsten. Eftersom transporttjänsten inte prioriterar dessa uppdrag kan det dröja innan transporten genomförs. Om personen blir aggressiv och hotfull överlämnas han eller hon till häktet Kronoberg i avvaktan på transport. Detsamma gällde de personer där läkare bedömt att vården inte behöver inledas på sjukhus och transporten ska ombesörjas av transporttjänsten.

Polismyndighetens bedömning

Polismyndigheten konstaterade att det av polisregionernas redovisning framgick att ett antal personer hade tillbringat för lång tid – i vissa fall mycket lång tid – i arrest i avvaktan på att begärd handräckning skulle genomföras. Enligt Polismyndigheten berodde det i många fall på att transporttjänsten inte hade tillräckligt med resurser för att genomföra transporten. Polismyndigheten uppgav att problemet hade varit aktuellt även tidigare och att detta naturligtvis inte var acceptabelt.

Polismyndigheten pekade vidare på att det i betänkandet Transporter av frihetsberövade (SOU 2011:7) gjorts en översyn av verksamheten med transporter av frihetsberövade. Utredningen lämnade ett antal förslag, bl.a. om att Kriminalvården skulle få ett tydligt ansvar för transporter åt andra myndigheter och att polisen och Kriminalvården skulle få bättre tillgång till information i samband med handräckning. Dåvarande Rikspolisstyrelsen ansåg i sitt remissvar att ett genomförande av utredningens förslag skulle leda till betydligt bättre förutsättningar för att genomföra sådana transporter som det här är fråga om. Förslagen i betänkandet har tyvärr inte genomförts.

Polismyndigheten angav vidare att Rikspolisstyrelsen och de tidigare polismyndigheterna belyst dessa frågor i rapporten Polismyndigheternas handläggning av ärenden om handräckning och vissa tvångsåtgärder (Tillsynsrapport 2013:9). Rapporten behandlar bl.a. problemen med transporterna och vissa sekretessfrågor. I rapporten rekommenderas att polisen fortsätter att verka för att förslagen i 2011 års betänkande genomförs så snart som möjligt. Rikspolisstyrelsen har dessutom skrivit till regeringen särskilt om detta.

Avslutningsvis konstaterade Polismyndigheten att utgångspunkten ska vara att den tid som en omhändertagen tillbringar i förvar ska vara så kort som möjligt. Ett genomförande av förslagen i betänkandet skulle enligt Polismyndigheten innebära att problemen med transporterna i stort sett skulle lösas. Eftersom oacceptabelt långa förvarstider fortfarande förekommer i samband med handräckning enligt LVM ska Polismyndigheten se över sin hantering av dessa ärenden.

I ett beslut den 4 mars 2016 anförde *JO Renfors* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Polismyndigheten är enligt flera författningar skyldig att i olika sammanhang lämna biträde åt andra myndigheter, s.k. handräckning. Av 45 § LVM framgår att Polismyndigheten ska bistå med handräckning för att föra en person som ska beredas vård eller som är omedelbart omhändertagen till ett LVM-hem.

Möjligheten att ta en person i förvar i samband med handräckning för vård enligt LVM är inte reglerad i lag. Trots oklarheter har rättsläget ansetts innebära att det finns en möjlighet till förvarstagande i samband med handräckning. Denna möjlighet ska dock utnyttjas restriktivt (se JO:s beslut den 17 december 2013, dnr 6939-2012). Utgångspunkten ska vara att den person åtgärden avser inte förvaras under mer ingripande former än nödvändigt. Den som har omhändertagits på grund av vårdbehov ska vidare snarast möjligt föras till det behandlingshem som har bedömts kunna tillgodose detta behov.

JO har i flera fall kritiserat att personer som skulle transporteras till behandlingshem fått tillbringa för lång tid i förvar. I ett ärende uppgick förvarstiden till två dygn (JO:s beslut den 10 juni 2013, dnr 1519-2012). I ett annat ärende fick en person tillbringa fem dygn i polisarrest innan transporten genomfördes (se JO:s beslut den 3 april 2014, dnr 5182-2013). Mot bakgrund av att den tid som en omhändertagen tillbringar i förvar ska vara så kort som möjligt har så långa förvarstider inte ansetts godtagbara.

I betänkandet Transporter av frihetsberövade (SOU 2011:7) har konstaterats att det i gällande lagstiftning finns en mängd bestämmelser som medger rätt till frihetsinskränkningar, men att det inte alltid anges om frihetsinskränkningen är förenad med en rätt eller skyldighet att ta personen i förvar genom t.ex. insättning i arrest eller annan inlåsning. Eftersom det inte får råda någon oklarhet om möjligheten att i samband med handräckning förvara en person som omhändertagits enligt LVM i polisarrest i avvaktan på transport har det i betänkandet föreslagits att en bestämmelse om detta införs i lagen (se s. 404 f.). Utredningens förslag har ännu inte lett till lagstiftning.

Bedömning

Polismyndigheten har redovisat sammanlagt ca 80 fall under den aktuella perioden där förvarstiden har uppgått till mer än 24 timmar. I flera av dessa översteg förvarstiden 2 dygn. I något fall uppgick förvarstiden till drygt 8 dygn. Som redogjorts för ovan är det inte acceptabelt att en person får tillbringa så lång tid i förvar i avvaktan på en transport till behandlingshem.

Enligt Polismyndigheten beror de långa förvarstiderna i många fall på att Kriminalvårdens transporttjänst inte haft tillräckliga resurser för att utföra de transporter som Polismyndigheten har beställt. Det har vidare kommit fram att t.ex. polisområde City i polisregion Stockholm helt förlitar sig på att transporttjänsten utför transporter som överstiger 30 mil. Jag noterar att det också är den polisregion som redovisade flest fall och längst förvarstider. Vissa polisregioner, t.ex. polisregion Nord, verkar ha en utarbetad strategi för hur transporterna ska genomföras i de fall där transporttjänsten inte har möjlighet att utföra uppdragen. I den polisregionen hade inte heller någon person tillbringat mer än 24 timmar i förvar under den aktuella tidsperioden.

Jag har förståelse för att polisen kan behöva viss tid på sig för att planera och ordna de praktiska frågorna kring en transport till ett behandlingshem. Med beaktande av det skyndsamhetskrav som gäller bör dock som utgångspunkt transporten av en person som är föremål för handräckning enligt LVM påbörjas senast dagen efter det att han eller hon påträffas (se JO:s beslut den 7 september 2015, dnr 3315-2014, som rörde transporten av en häktad från polisarresten till häktet). Ibland kan det dock finnas anledning att göra avsteg från denna princip, t.ex. om en läkare gör bedömningen att en transport inte går att genomföra.

Av Polismyndighetens utredning framgår att brister i samarbetet med transporttjänsten är en förklaring till att omhändertagna personer fått tillbringa alltför lång tid i förvar i väntan på transport till ett behandlingshem. JO har även uppmärksammat flera fall där den oklara ansvarsfördelningen för transporter av frihetsberövade har resulterat i att personer fått sitta i polisarrest under relativt lång tid.

JO har i det ovan nämnda beslutet från 2015 uttalat sig närmare om ansvarsfördelningen mellan Polismyndigheten och Kriminalvården när det gäller transporter av frihetsberövade. I beslutet sägs bl.a. att det inte finns någon skyldighet för Kriminalvårdens transporttjänst att bistå Polismyndigheten med transporter av frihetsberövade men att den under en lång tid har tagit ett stort

ansvar för att genomföra andra myndigheters transporter och också fått budgetanslag för detta. Andra myndigheter har anpassat sina verksamheter efter den ordningen, och det har blivit en förutsättning för att andra myndigheters verksamheter ska fungera att transporttjänsten utför transporterna.

I beslutet hänvisas till att det i betänkandet Transporter av frihetsberövade framhölls att den oklara ansvarsfördelningen kunde leda till effektivitetsförluster och att den innebar risker från rättssäkerhetssynpunkt. Mot den bakgrunden föreslogs en ny bestämmelse i polislagen som skulle ge Polismyndigheten möjlighet att lämna över verkställigheten av en transport av en frihetsberövad person till en annan myndighet (Kriminalvården). Även i JO:s beslut framhålls vikten av att i lagstiftningen tydliggöra vilken myndighet som ansvarar för transporter av frihetsberövade. En kopia av JO:s beslut skickades till såväl riksdagen som regeringen för att uppmärksamma dem på detta behov.

Att ansvarsfördelningen mellan Polismyndigheten och Kriminalvården när det gäller transporter av frihetsberövade ännu inte har författningsreglerats är olyckligt. Det finns dock anledning att påminna om att det med rådande reglering är Polismyndigheten som har det yttersta ansvaret för att transporterna genomförs inom rimlig tid. Det är alltså Polismyndighetens ansvar att organisera sin verksamhet på ett sådant sätt att en person inte tillbringar längre tid i förvar än nödvändigt. När det står klart att transporttjänsten inte har möjlighet att utföra en transport med den skyndsamhet som krävs måste Polismyndigheten själv vidta åtgärder för att genomföra den. Det är alltså inte acceptabelt, vilket förekommit i vissa polisregioner, att en transport fördröjs i avvaktan på att transporttjänsten (numera nationella transportenheten) har möjlighet att utföra den.

Polismyndigheten har uppgett att man kommer att påbörja en översyn av myndighetens hantering av ärenden om handräckning enligt LVM, vilket jag välkomnar. Jag har för avsikt att följa utvecklingen inom området bl.a. genom att uppmärksamma frågan vid kommande inspektioner av Polismyndighetens arrestverksamhet.

Med dessa uttalanden avslutas ärendet.

Uttalanden om förutsättningarna för att göra en husrannsakan i en bostad på grund av misstanke om eget bruk av narkotika

(Dnr 971-2015)

Beslutet i korthet: B.F. stoppades av en polispatrull utanför sin bostad. Polisen beslutade om kroppsbesiktning på grund av misstanke om att han använt narkotika. Man beslutade också om husrannsakan i hans bostad på grund av att det fanns misstankar om att han hade narkotika där. JO:s utredning har avsett frågan om det funnits rättsliga förutsättningar för husrannsakan i bostaden.

Som utredningen fick uppfattas var grunden för beslutet om husrannsakan att B.F. visade tecken på att vara påverkad av narkotika och att han kom ut från sin bostad. Enligt JO:s mening kan dessa omständigheter i och för

sig vara sådana som kan medföra att det finns grund för misstanken att personen i fråga just före ingripandet har använt narkotika i bostaden. Beroende på förhållandena i övrigt kan det vara en sådan konkret omständighet som gör att det kan finnas skäl att misstänka att det också finns narkotika i bostaden. Mot denna bakgrund och med beaktande av det bedömningsutrymme som finns i denna typ av frågor finns det enligt JO inte anledning att kritisera polisen för beslutet om husrannsakan. Polisen erinras dock om vikten av dokumentation i ärenden om tvångsmedel.

Bakgrund

B.F. stoppades av en patrull från polisen i Helsingborg när han kom gående mot sin bil. I en avrapporteringspromemoria om ingripandet framgår att B.F. kroppsvisiterades och att hans bil genomsöktes, men att det inte påträffades något av intresse för polisen.

I promemorian anges vidare bl.a. att polisen gjorde bedömningen att B.F. visade säkra tecken på att vara narkotikapåverkad eftersom han hade blodsprängda och blanka ögon samt stora pupiller. Det har också antecknats att B.F. svarade undvikande på polisens frågor om han hade narkotika i bostaden. Polisen beslutade om kroppsbesiktning genom urinprov på grund av misstanke om att B.F. använt narkotika. Man beslutade också om husrannsakan i B.F:s bostad på grund av att det fanns misstankar om att han hade narkotika där.

Vid husrannsakan togs narkotika i beslag, vilket senare ledde till att B.F. åtalades. Av analysen av urinprovet framgår att B.F. hade narkotikaklassade ämnen i kroppen. Förundersökningen i den delen lades dock senare ned på grund av att B.F. kunde visa att han hade recept från läkare på vissa narkotikaklassade mediciner.

Anmälan

B.F. förde i en anmälan till JO fram klagomål på polisens beslut att göra en husrannsakan i hans bostad på grund av att ”han såg konstig ut”.

Utredning

Polismyndighetens yttrande

Polismyndigheten (chefen för rättsavdelningen Gunilla Svahn Lindström) yttrade sig över grunden för husrannsakan. Inför yttrandet hade upplysningar hämtats in från bl.a. den biträdande chefen för polisområde Nordvästra Skåne, Hans Kjaersgaard.

Omständigheterna vid ingripandet

Utifrån dokumentationen i ärendet och redogörelser från de inblandade poliserna har polisen redogjort för omständigheterna vid ingripandet enligt följande.

B.F. stoppades av polispatrullen i samband med att han kom ut från sin bostad. Han var på väg att sätta sig i sin bil som var parkerad utanför bostaden.

Eftersom poliserna bedömde att han uppvisade tydliga tecken på att vara påverkad av narkotika beslutade den polisman som förde befälet att B.F. skulle kontrolleras. B.F. uppgav bl.a. att han åt narkotikaklassad medicin på ordination av läkare. På frågan om han förvarade narkotika i sin bostad svarade B.F. först att det inte fanns någon narkotika som var hans i bostaden, för att sedan ändra sitt svar till att han inte trodde att det fanns någon narkotika i bostaden. I detta skede visade B.F. också tecken på att vara påtagligt nervös. Det var känt för poliserna att B.F. vid ett tidigare tillfälle var dömd för narkotikabrott.

En av de polisassistenter som gjorde ingripandet har angett att B.F. uppgett att han precis lämnat sin bostad. Polisassistenten hade efter beslutet om husrannsakan informerat B.F. om grunden för åtgärden – att B.F. anträffats i nära anslutning till sin bostad, att han precis lämnat bostaden i påverkat tillstånd och att han inte kunnat intyga att det inte fanns narkotika i bostaden.

Polismyndighetens bedömning

Polismyndigheten angav i sin bedömning att B.F. hade visat sådana tecken som brukar anses som säkra indikationer på att en person är påverkad av narkotika. Misstankarna bekräftades också av utfallet av den kroppsbesiktning som gjordes. Vidare anförde Polismyndigheten att vid bedömningen av om det kunde anses ha funnits tillräcklig grund för att besluta om husrannsakan i B.F:s bostad borde det särskilt beaktas att han lämnade undvikande svar på frågan om det fanns narkotika i bostaden. Även den omständigheten att det var känt för polismännen att B.F. sedan tidigare var straffad för narkotikabrott borde enligt Polismyndigheten tillmätas viss betydelse. Mot bakgrund av detta gjorde Polismyndigheten bedömningen att omständigheterna hade varit sådana att det skäligen kunnat misstänkas att B.F. olovligen förvarade narkotika i sin bostad. Det hade därför funnits tillräcklig grund för att genomföra en husrannsakan i hans bostad.

B.F:s yttrande

B.F. kommenterade polisens yttrande och angav bl.a. att det polisen uppgett var en efterhandskonstruktion. Han förnekade att han sagt att han inte visste om det fanns narkotika i bostaden och att han haft stora pupiller och blodsprängda ögon. Enligt B.F. borde polisen ha kontrollerat om han, så som han uppgav, hade narkotikaklassade mediciner utskrivna i stället för att göra en husrannsakan.

I ett beslut den 18 februari 2016 anförde *JO Renfors* följande:

Rättslig reglering

Bestämmelser om husrannsakan finns i bl.a. 28 kap. 1 § rättegångsbalken (RB). Om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts på vilket fängelse kan följa, får husrannsakan göras hos den som är skäligen misstänkt för brottet bl.a. för att söka efter föremål som kan tas i beslag eller annars för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet.

Av 28 kap. 12 § RB följer att den som är skäligen misstänkt för brott på vilket fängelse kan följa får kroppsbesiktigas för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet.

JO har vid ett flertal tillfällen (se t.ex. JO 2009/10 s. 72, dnr 1516-2007, och JO 2012/13 s. 144, dnr 5834-2010) uttalat att det, för att en person ska anses skäligen misstänkt för ett brott, krävs att det finns konkreta omständigheter som med viss styrka pekar på att den misstänkte har begått den gärning som misstanken avser. Omständigheterna måste alltså vara av det slaget att de ger upphov till en faktabaserad misstanke. Det är emellertid inte möjligt att lägga fast några mer bestämda riktlinjer för vad som ska krävas för att en misstanke ska anses vara skälig. Frågan får i stället besvaras från fall till fall, och vanligen finns det ett visst utrymme för olika bedömningar.

JO har även uttalat sig i frågan om vad som krävs för att besluta om husrannsakan i en bostad på grund av misstanke om ringa narkotikabrott. Om polisen på en annan plats än bostaden påträffar en person som skäligen kan misstänkas för ringa narkotikabrott genom eget bruk, kan inte endast den omständigheten läggas till grund för ett beslut om husrannsakan i bostaden för att leta efter narkotika. Det krävs någon konkret omständighet som talar för att brukaren innehar narkotika och att den finns just på den platsen eller att det finns annan bevisning om sådant brott. (Se t.ex. JO 2006/07 s. 76, dnr 1097-2005, JO 2012/13 s. 144, dnr 5834-2010, samt JO:s beslut den 26 mars och den 24 april 2014, dnr 1903-2013 respektive 5016-2013.)

Enligt 28 kap. 9 § RB ska det föras protokoll över en husrannsakan, där bl.a. skälen för åtgärden och syftet med den ska anges.

Bedömning

Jag har inte haft anledning att ifrågasätta beslutet om kroppsbesiktning på grund av misstanke om att B.F. var narkotikapåverkad. Min utredning har avsett frågan om det fanns rättsliga förutsättningar för en husrannsakan i bostaden. Som redovisats ovan måste det för en sådan åtgärd finnas någon konkret omständighet som talar för att den som misstänks förvarar narkotika i hemmet.

I polisens avrapporteringspromemoria om ingripandet anges, förutom att B.F. uppvisade tecken på att vara narkotikapåverkad, att han svarade undvikande på frågor om han hade narkotika i bostaden. I yttrandet till JO har polisen dessutom uppgett att ingripandet gjordes i samband med att B.F. kom ut från sin bostad och att han var på väg att sätta sig i sin bil som var parkerad utanför bostaden. Polisen har också redogjort närmare för samtalet med B.F. när det gällde frågan om han hade narkotika i bostaden.

Utredningen får tolkas på det sättet att grunden för beslutet om husrannsakan var att B.F. visade tecken på att vara påverkad av narkotika och att han kom ut från sin bostad. Enligt min mening kan dessa omständigheter i och för sig vara sådana som kan medföra att det finns grund för misstanken att personen i fråga just före ingripandet har använt narkotika i bostaden. Beroende på förhållandena i övrigt kan det vara en sådan konkret omständighet som gör att det kan finnas skäl att misstänka att det också finns narkotika i bostaden. Mot denna bakgrund och med beaktande av det bedömningsutrymme som finns i denna

typ av frågor finns det inte anledning att kritisera polisen för beslutet om husrannsakan.

Eftersom en av de avgörande omständigheter som lades till grund för husrannsakan i bostaden – att B.F. kom ut från sin bostad – inte framgår av den dokumentation som upprättades med anledning av ingripandet finns det skäl att erinra om vikten av sådan dokumentation. Från kontroll- och rättssäkerhetssynpunkt är det angeläget att beslut om tvångsmedel dokumenteras klart och noggrant och att samtliga grunder för beslutet anges.

Ärendet avslutas.

Anmälan mot dåvarande Polismyndigheten i Dalarnas län för att en sekretessmarkerad uppgift om målsägandens namn togs in i förundersökningsprotokollet

(Dnr 1136-2015)

Beslutet i korthet: Samtidigt som det pågick en förundersökning bytte målsäganden efternamn. Hon hade sekretessmarkering för sina personuppgifter på grund av den misstänkte. Det nya efternamnet angavs i förundersökningsprotokollet och röjdes för den misstänkte.

I beslutet konstaterar JO att den misstänkte har en ovillkorlig rätt att ta del av de uppgifter som ingår i förundersökningsprotokollet. Eftersom målsägandens namn enligt en bestämmelse i förundersökningskungörelsen ska ingå i förundersökningsprotokollet, är det enligt JO inte möjligt att hemlighålla namnet för den misstänkte.

JO uttalar att det är av grundläggande betydelse för den misstänktes möjligheter att effektivt försvara sig att han eller hon känner till målsägandens identitet. Om identiteten redan är känd för den misstänkte finns det emellertid normalt inte av hänsyn till den misstänktes rättssäkerhet skäl att redovisa ett namn som målsäganden bytt till under den tid förundersökningen pågått. Enligt JO bör en ändring av den nuvarande regleringen övervägas i syfte att stärka sekretesskyddet för en målsägande i en sådan situation. Beslutet lämnas därför över till Justitiedepartementet.

Anmälan

I en anmälan till JO förde M.J. fram klagomål mot bl.a. dåvarande Polismyndigheten i Dalarnas län. Hon var kritisk till polisens hantering av hennes personuppgifter i en förundersökning och anförde i huvudsak följande. På grund av sin före detta make – A.S. – har hon behövt skydd och fått sekretessmarkering för såväl namn som övriga personuppgifter i folkbokföringen. A.S. misstänktes för överträdelse av kontaktförbud avseende henne. Under förundersökningen bytte hon efternamn. När polisen skulle skicka förundersökningsprotokollet till A.S. för slutdelgivning uppdaterade polisen hennes personuppgifter från folkbokföringen. Hennes nya efternamn framgick därefter av protokollet

och kom till A.S:s kännedom, vilket har inneburit stora säkerhetsrisker för henne.

Utredning

Polismyndigheten (enhetschefen Eva Lindeblad) yttrade sig efter att ha hämtat in yttrande från polisregion Bergslagen. Polismyndigheten anförde följande.

> Detta ärende tar sin utgångspunkt i den förundersökning där M.J. varit målsägande. M.J:s namn- och adressuppgifter är sekretessmarkerade hos Skatteverket då hon av särskilda skäl antas kunna bli utsatt för brott, förföljelser eller andra allvarliga trakasserier i det fall att hennes personuppgifter röjs. I samband med att A.S. i nämnda förundersökning blivit slutdelgiven, har M.J:s nya efternamn felaktigt kommit denne till del. M.J. har vidare i sin anmälan till JO uppgivit att det är just den misstänkte som är den som föranlett hennes personskydd.
>
> Polisregion Bergslagen har skriftligen yttrat sig i ärendet, varav framgår följande.
>
> I samband med att förundersökningen slutredovisades till åklagare uppdaterade ansvarig utredare personuppgifterna i ärendet genom att i DurTvå gå in på aktuell person och klicka på *Hämta om personen från persontjänsten*. [*DurTvå – en förkortning av Datoriserad Utredningsrutin med Tvångsmedelshantering – är det datorsystem, i vilket Polismyndigheten dokumenterar samtliga utredningsåtgärder inom ramen för en förundersökning. Det är alltså i DurTvå som förundersökningsprotokoll upprättas.*] Detta skedde samma dag som ärendet redovisades, det vill säga den 28 januari 2015, och är normal rutin för att tillse att eventuella adressändringar och namnändringar följer med när ärendet redovisas till åklagaren. Namnet ändras då i alla de dokument som har upprättats i DurTvå. Under perioden från att anmälan gjordes till att ärendet redovisades har M.J. bytt namn och det nya namnet har således redovisats med utredningen.
>
> I normalfallet är namnet på den person som har skyddade personuppgifter redan känt för den misstänkte och det finns därför ingen anledning till att namnet ska skyddas. I stället är det uppgifter i form av adress och telefonnummer med mera som skyddas.
>
> I DurTvå syns endast namnet i de olika dokument som finns i förundersökningen när en person har skyddade personuppgifter. Kompletta personuppgifter förekommer endast på sidan med rubriken *Involverade personer i protokoll* och ingår i de handlingar som redovisas. Där finns en notering om att skyddade personuppgifter finns i ärendet.
>
> I samband med att DurTvå uppdateras med nya uppgifter från persontjänsten är personuppgifterna markerade med en röd ruta om personen i fråga har skyddade personuppgifter. Det kommer dock inte upp någon varning om det är så att personen har bytt namn sedan förra tillfället uppgifterna uppdaterades. I samband med uppdatering av personuppgifter ändras namnet i samtliga dokument som upprättats i DurTvå.
>
> Vad gäller frågan om huruvida M.J:s nya namn kom [till] A.S. [kännedom] vid delgivningen är det troligt att det inte skedde vid det första delgivningstillfället eftersom delgivningen utfördes den 27 januari 2015 och uppdateringen av personuppgiften skedde först den 28 januari 2015. Dock delgavs A.S. ett tilläggsprotokoll den 24 februari 2015 där det nya namnet framgick.
>
> Utredaren kände till att namnbytet gjordes. Hon var dock av den uppfattningen att det som ansetts skyddsvärt var M.J:s adress- och kontaktuppgifter. I övrigt har utredaren hanterat ärendet på det sätt som hon uppfattat vara den allmänna rutinen i dessa ärenden.

Utredaren hade önskat att personskyddsgruppen, som var inblandad i ärendet, hade gjort henne uppmärksam på att M.J:s namn skulle skyddas.

DurTvå hanterar skyddade personuppgifter dels genom att markera sådana uppgifter med texten *Skyddad personuppgift* dels genom att utelämna adress- eller personuppgifter utöver namn i alla delar av förundersökningsprotokoll, frånsett sidan med rubriken *Involverade personer i protokoll*. I samband med att ärenden redovisas påminns användaren i DurTvå om att uppdatera personuppgifterna innan redovisningen slutförs genom att en ruta kommer upp där användaren måste klicka på OK för att komma vidare. Att uppdatera personuppgifter på de personer som förekommer i en förundersökning är en nödvändighet för att rätt adress ska redovisas, vilket i sin tur syftar till att underlätta för åklagare och tingsrätt att kontakta aktuell person.

Rättslig reglering

Av 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) framgår att sekretess gäller i 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.

Vidare framgår av 11 kap. 4 § samma lag att om en myndighet hos en annan myndighet har elektronisk tillgång till en upptagning för automatiserad behandling och en uppgift i denna upptagning är sekretessreglerad, blir sekretessbestämmelsen tillämplig även hos den mottagande myndigheten.

Enligt 10 kap. 3 § samma lag utgör sekretess inget hinder för 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 tillvara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda.

Polisregion Bergslagen (tf. chefen David Birgestad) gjorde bedömningen att hanteringen av ärendet inte är felaktig. Utredaren har följt gällande rutiner och det har inte med önskvärd tydlighet framgått för denne att även namnet avsåg att skyddas.

Polismyndigheten gjorde följande bedömning.

M.J. har en sekretessmarkering på såväl namn- som övriga personuppgifter i folkbokföringsregistret. Dessa uppgifter är således att betrakta som skyddade personuppgifter. Det som stadgas i 22 kap. 1 § OSL gäller därmed för hennes personuppgifter. I och med att dessa uppgifter hämtats via persontjänsten i DurTvå har de kommit myndigheten till del och sekretessen har därmed även överförts till Polismyndigheten i enlighet med bestämmelserna i 11 kap. 4 § OSL. Det åvilar i och med detta den som har vård av handlingen, i detta fall registrerad utredare, att göra en sekretessprövning i samband med att uppgifterna blir föremål för ett utlämnande.

I det aktuella fallet finns även en sekretessmarkering som indikerar att det finns uppgifter som inte bör lämnas ut. En sådan markering innebär i och för sig inte per automatik att det alltid råder sekretess för de skyddade uppgifterna men bör ändå ge upphov till en noggrann prövning av hur uppgifterna ska hanteras. En sådan prövning kan inte anses ha utförts i detta ärende.

Den invändning som utredaren i den aktuella förundersökningen framfört om att hon anser att personskyddsgruppen borde ha gjort henne uppmärksam på att även efternamnet omfattades av skydd, fritar henne inte från sitt ansvar enligt 6 kap. 3 § OSL att göra en sekretessprövning. En sådan prövning borde ha inneburit att ett ställningstagande gjordes om namnuppgifterna skulle anses vara sekretessbelagda med stöd av 22 kap. 1 § och 11 kap. 4 § OSL eller inte. Oavsett utredarens ansvar i detta borde likväl ett väl fungerande samarbete internt med personskyddsgruppen och henne ha kunnat leda fram till att hon uppmärksammats på problemställningen och därmed haft större möjlighet att undvika eventuella misstag.

Polismyndigheten bedömer således att hanteringen av personuppgifterna varit bristfällig vilket myndigheten kan kritiseras för. Det som framkommit gör att rutinerna bör ses över men även att det finns behov av utbildningsinsatser inom området offentlighet och sekretess. Ett sådant arbete har nyligen påbörjats med myndighetens rättsavdelning som ansvarig. I samband med detta kommer den aktuella problematiken att särskilt uppmärksammas.

Det kan vidare konstateras att det också finns en teknisk aspekt på hanteringen av denna fråga. Huruvida en tilläggsvarning i DurTvå, utöver den befintliga rödmarkeringen, som låter påminna om att även namn, och inte endast adressuppgifter, är en sådan personuppgift som kan vara skyddad, skulle kunna förhindra liknande brister av hanteringen av personuppgifter i framtiden bör diskuteras. Även denna fråga kommer nu att uppmärksammas inom myndigheten.

I ett beslut den 30 juni 2016 anförde *JO Renfors* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Skyddade personuppgifter

I folkbokföringen gäller sekretess 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 (se 22 kap. 1 § OSL). Vid sidan av detta kan en enskild person, som exempelvis är utsatt för hot, få olika former av skydd för sina personuppgifter. Sådant skydd förekommer i tre nivåer: markering för särskild sekretessprövning (sekretessmarkering), kvarskrivning och fingerade personuppgifter. En sekretessmarkering utgör endast en varning, avsedd att göra den myndighet som hanterar uppgiften uppmärksam på att det kan finnas hinder mot att uppgiften lämnas ut.

Sekretesskyddet för uppgift om målsägandens namn i ett förundersökningsförfarande

Om en myndighet som har elektronisk tillgång till folkbokföringsregistret hämtar uppgifter från registret gäller bestämmelsen i 22 kap. 1 § OSL även hos den myndigheten (11 kap. 4 § OSL). Om det finns en annan primär sekretessbestämmelse än 21 kap. 1, 3, 5 och 7 §§ OSL till skydd för samma intresse som är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten ska dock den bestämmelsen tillämpas i stället (11 kap. 8 § OSL).

I en utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men (35 kap. 1 § första stycket OSL). För

uppgift i en anmälan eller utsaga av en enskild gäller sekretessen enligt 1 § första stycket, i förhållande till den som anmälan eller utsagan avser, endast om det kan antas att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs (35 kap. 2 § OSL).

I ett förundersökningsprotokoll ska en målsägandes fullständiga namn antecknas. Målsägandens övriga personuppgifter ska antecknas i protokollet endast om uppgiften har betydelse för brottsutredningen och annars på en särskild handling. (Se 21 och 21 a §§ förundersökningskungörelsen, FUK.)

Den misstänktes rätt till insyn i förundersökningsmaterialet

Den misstänkte och försvararen har rätt att fortlöpande ta del av vad som förekommit vid förundersökningen, i den mån det kan ske utan men för utredningen (23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken, RB). Vid den s.k. slutdelgivningen får den misstänkte och försvararen vanligen var sitt exemplar av det preliminära förundersökningsprotokollet (se t.ex. JO 1996/97 s. 72, dnr 4276-1994, JO 2007/08 s. 87, särskilt s. 96, dnr 2181-2005, och Peter Fitger m.fl., Rättegångsbalken [1 oktober 2015, Zeteo], kommentaren till 23 kap. 18 §). Vid den tidpunkten anses det inte längre möjligt att med stöd av rättegångsbalkens bestämmelser undanhålla försvaret några uppgifter i förundersökningen. Det gäller oavsett om de har tagits in i ett preliminärt förundersökningsprotokoll eller finns i sidomaterialet. (Se t.ex. SOU 2010:14 s. 66, JO 1964 s. 212, särskilt s. 214, och JO 2007/08 s. 87, särskilt s. 99–100.)

Enligt 10 kap. 3 § första stycket OSL hindrar sekretess inte att en enskild som är part i ett mål eller ärende hos en domstol eller annan myndighet och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen tar del av handling eller annat material i målet eller ärendet. En sådan handling eller ett sådant material får dock inte lämnas ut till parten om det är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift inte röjs. Enligt andra stycket innebär sekretess inte någon begränsning i en parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för ett avgörande i ett mål eller ärende.

Jag har i ett annat beslut som meddelats i dag (dnr 6673-2014) konstaterat att 10 kap. 3 § OSL är tillämplig på den rätt till insyn som den misstänkte har enligt rättegångsbalken, och alltså begränsar den rätten.

Så snart åtal beslutats har den misstänkte eller försvararen rätt att på begäran få ett exemplar av förundersökningsprotokollet. Om en offentlig försvarare har förordnats för den misstänkte ska protokollet utan särskild begäran sändas till försvararen. (Se 23 kap. 21 § fjärde stycket RB.) Någon begränsning av rätten att ta del av förundersökningsprotokollet får inte ske av sekretesskäl (se prop. 1986/87:89 s. 145 f., JO 1995/96 s. 29, särskilt s. 52, dnr 2388-1990, SOU 2010:14 s. 98 och Karnov internet, offentlighets- och sekretesslagen 10 kap. 3 §, not 104, den 1 april 2016).

Det material som är av betydelse för åklagaren som underlag för ställningstagandet i åtalsfrågan är i praktiken normalt detsamma som det preliminära förundersökningsprotokollet och den bevisning som åklagaren överväger att åberopa om han eller hon beslutar att väcka åtal. Det underlaget anses utgöra sådana omständigheter som läggs till grund för ett avgörande som avses i

10 kap. 3 § andra stycket OSL, och som alltså aldrig kan hemlighållas för den misstänkte. (Se SOU 2010:14 s. 95.)

Bedömning

Av utredningen framgår att M.J. hade bytt efternamn sedan förundersökningen inleddes och att hon hade en sekretessmarkering i folkbokföringsregistret som omfattade såväl hennes nya namn som andra personuppgifter i registret. Det framstår som klart att den nya namnuppgiften omfattades av sekretess enligt 35 kap. 1 § OSL. Frågan i ärendet är om det var fel av polismyndigheten att ta med M.J:s nya efternamn i det preliminära förundersökningsprotokoll som skickades ut till A.S. vid slutdelgivningen.

Som framgått ovan ska målsägandens fullständiga namn alltid antecknas i förundersökningsprotokollet. De uppgifter som finns med i förundersökningsprotokollet anses vara sådana omständigheter som läggs till grund för ett avgörande i den mening som avses i 10 kap. 3 andra stycket OSL – i detta fall avgörandet av frågan om åtal ska väckas eller inte. Bestämmelsen innebär att den rätt som den misstänkte enligt rättegångsbalken har att få del av förundersökningsprotokollet inte kan begränsas med hänvisning till sekretess. Någon möjlighet att hålla målsägandens namn hemligt för den misstänkte i det slutliga förundersökningsprotokollet finns alltså inte. Vid slutdelgivningen får den misstänkte vanligen ett exemplar av det preliminära förundersökningsprotokollet, och detta innehåller normalt de uppgifter som ska finnas med i det slutliga protokollet. Det finns mot denna bakgrund inte anledning att kritisera polismyndigheten för att M.J:s nya efternamn fanns med i det preliminära förundersökningsprotokoll som delgavs A.S.

Det är av grundläggande betydelse för den misstänktes möjligheter att effektivt försvara sig att han eller hon känner till målsägandens identitet. Det kan därför framstå som både följdriktigt och ändamålsenligt att målsägandens fullständiga namn alltid ska anges i förundersökningsprotokollet. Om målsägandens identitet redan är känd för den misstänkte finns det emellertid normalt inte av hänsyn till den misstänktes rättssäkerhet skäl att i förundersökningsprotokollet redovisa ett namn som målsäganden bytt till under förundersökningen. Däremot kan ett avslöjande av det nya namnet få allvarliga konsekvenser för målsäganden och spoliera de ansträngningar som han eller hon har gjort för att skapa sig en ny tillvaro. Detta framstår som särskilt stötande när det är den misstänktes agerande mot målsäganden som är orsaken till namnbytet.

Det som kommit fram i ärendet tydliggör de konsekvenser för en målsägande som bestämmelsen i 21 § FUK kan ge upphov till. En ändring av den nuvarande regleringen bör enligt min mening övervägas i syfte att stärka sekretesskyddet för en målsägande i en sådan situation som är aktuell här. En målsägande ska inte behöva vara hänvisad till att ansöka om fingerade personuppgifter för att kunna åtnjuta sådant skydd. Jag lämnar därför över beslutet till Justitiedepartementet.

Det är ur integritetsskyddssynpunkt av stor vikt att sekretessbelagda uppgifter hanteras korrekt. Även om det inte är möjligt att hålla målsägandens namn

hemligt för den misstänkte, finns det ett starkt intresse av att skyddade namnuppgifter inte sprids i onödan. Jag ser därför positivt på att polismyndigheten ser över sina rutiner för hur skyddade personuppgifter ska hanteras.

Ärendet avslutas.

Om en misstänkt har en försvarare som har rätt att närvara vid förhör ska polisen alltid underrätta försvararen om att förhör ska hållas

(Dnr 2470-2015)

Beslutet i korthet: JO:s utredning har avsett frågan om en häktad persons rätt att försvara sig har äventyrats genom att förhör genomförts utan att den offentliga försvararen var närvarande och inte heller hade underrättats om att förhör skulle hållas.

I beslutet anges att om en misstänkt har en försvarare som har rätt att närvara vid ett förhör ska han eller hon informeras om tid och plats för förhöret. Detta gäller oavsett den misstänktes inställning till att låta sig förhöras utan försvararen närvarande. Att försvararen informeras är nödvändigt för att han eller hon ska kunna ta till vara den misstänktes rättigheter antingen genom att närvara vid förhöret eller i vart fall rådgöra med den misstänkte.

JO konstaterar också att det primärt är förundersökningsledaren som är ansvarig för att en misstänkts rätt till försvarare respekteras. Åtgärden att underrätta en offentlig försvarare om att förhör ska hållas med en frihetsberövad person får dock normalt sett anses vara en sådan rutinåtgärd som ska utföras av förhörsledaren utan särskilt direktiv av förundersökningsledaren. Det är därför angeläget att förhörsledaren informerar förundersökningsledaren om han eller hon av något skäl anser sig behöva frångå denna rutin.

Det är enligt JO anmärkningsvärt att förhörsledaren i detta fall inte underrättade den offentliga försvararen om att förhör skulle hållas. Enligt vad som kommit fram tog hon inte heller upp frågan om förhör kunde genomföras utan att den misstänktes försvarare var närvarande med förundersökningsledaren. Förhörsledaren kritiseras för att hon genom sitt handlande äventyrat den misstänktes rättssäkerhet.

Bakgrund

Advokaten Bengt Ivarsson förordnades den 26 mars 2015 som offentlig försvarare för den utländska medborgaren S.B., som var anhållen på grund av misstanke om stöld vid två tillfällen. Dagen därpå, den 27 mars 2015, häktades S.B. Förundersökningen bedrevs av polisen i Norrköping, med en åklagare som förundersökningsledare.

Den 6 april 2015 hölls tre förhör med S.B. Förhören hölls efter varandra under totalt ca 50 minuter. Två av förhören var kompletterande förhör om tidigare delgivna misstankar om stöld. Vid ett av dessa förhör presenterades ny bevisning i form av bilder från en övervakningskamera för S.B. Vid det tredje

förhöret underrättades S.B. om en ny brottsmisstanke som avsåg ytterligare en stöld. Förhörsledare var kriminalinspektören Laila Hansen. Bengt Ivarsson var inte närvarande vid förhören. Enligt förhörsprotokollen har S.B. informerats om sin rätt till försvarare och uppgett att det gick bra att prata utan försvarare. En tolk var närvarande vid förhören, och enligt protokollen har S.B. angett att han förstått tolken.

Den 13 april 2015 hölls ytterligare ett förhör med S.B., vid vilket Bengt Ivarsson var närvarande.

Anmälan

Bengt Ivarsson har i en anmälan till JO fört fram kritik mot Laila Hansen för att han inte underrättades om tidpunkten för förhören med S.B. den 6 april 2015. Han har också uppgett att S.B. inte förstått att han hade rätt att ha sin försvarare närvarande vid förhören. Det är enligt Bengt Ivarsson olämpligt att förhör genomförs med en frihetsberövad icke svensktalande person utan att en försvarare får möjlighet att närvara.

Bengt Ivarsson har vidare angett att det också är viktigt ur försvararens synvinkel att vara närvarande vid förhör eftersom det bl.a. ger möjlighet att följa förundersökningen och se till att förhören genomförs på ett korrekt sätt.

Utredning

Polismyndighetens yttrande

Polismyndigheten (enhetschefen Eva Lindeblad) yttrade sig över Bengt Ivarssons klagomål. Inför yttrandet hade upplysningar hämtats in från bl.a. kriminalinspektören Laila Hansen vid polisen i Norrköping och chefen för polisregion Öst, Ulrika Herbst.

Förhörsledarens upplysningar

Av de uppgifter Laila Hansen lämnat framgår i huvudsak följande. Förundersökningsledaren hade gett direktiv om att förhör skulle genomföras och att den nya brottsmisstanken skulle delges S.B. Vanligtvis informeras försvararen om att förhör ska hållas. Laila Hansens avsikt var att förhören med S.B. skulle genomföras under eftermiddagen för att man skulle hinna underrätta Bengt Ivarsson. Vid kontakt med tolkförmedlingen kom det fram att det inte fanns några tolkar som var tillgängliga under eftermiddagen. Det fanns dock en tolk som kunde vara med vid förhör omedelbart på förmiddagen. På grund av tidsbrist och eftersom det endast var fråga om kortare förhör underrättades inte Bengt Ivarsson om att förhören skulle hållas.

När Laila Hansen kom till häktet informerade hon S.B. om situationen och frågade honom om förhöret kunde hållas utan att hans försvarare var närvarande. S.B. uppgav att det gick bra. När förhöret inleddes underrättade hon S.B. om hans rätt att ha sin försvarare närvarande vid förhöret och frågade återigen om förhöret kunde hållas utan försvararens närvaro. S.B. svarade att det gick bra.

Laila Hansen har vidare uppgett att hon anser att det är orimligt att S.B. inte skulle ha förstått att han hade rätt att ha sin försvarare närvarande. Hon frågade både i början och i slutet av förhören om han förstått tolken, vilket han uppgav att han hade gjort. Laila Hansen har också uppgett att hon alltid är tydlig med att informera misstänkta om deras rättigheter, särskilt vid förhör med icke svensktalande personer.

Polismyndighetens bedömning

Polismyndigheten uppgav att man inte fann anledning att ifrågasätta uppgifterna i förhörsprotokollen. Utgångspunkten för bedömningen var alltså att S.B. hade fått information om rätten att ha sin försvarare närvarande på ett språk som han förstod. Polismyndigheten konstaterade också att uppgifterna om S.B. förstått innebörden av informationen som lämnats gick isär och fann därför inte anledning att kommentera den saken närmare.

Polismyndigheten uppgav vidare att det var klarlagt att Laila Hansen inte hade informerat Bengt Ivarsson om att förhören skulle äga rum. Med anledning av Laila Hansens uppgifter om att det var svårt att få tag på en tolk vid den aktuella tidpunkten uppgav Polismyndigheten att man hade förståelse för att det ibland är brist på tolkar och att det för en enskild utredare finns en tidspress i ärenden med häktade. Polismyndigheten ifrågasatte dock om den valda lösningen hade bidragit till kortare handläggningstid om S.B. inte hade godtagit att genomföra förhören utan att Bengt Ivarsson närvarade.

Med hänvisning till 23 kap. 10 § fjärde stycket rättegångsbalken (RB) konstaterade Polismyndigheten att en försvarare har rätt att delta i förhör om det kan ske utan men för utredningen, och att det blir svårt att utöva denna rätt om försvararen inte underrättas om att förhör kommer att äga rum. I den aktuella förundersökningen fanns det enligt Polismyndigheten inte skäl att tro att någon planerad utredningsåtgärd skulle gå om intet om Bengt Ivarsson underrättades om att förhören med S.B. skulle äga rum. Polismyndigheten anförde mot den bakgrunden att Laila Hansen borde ha underrättat Bengt Ivarsson om de förestående förhören och frågat om det gick bra att dessa hölls utan hans närvaro, eller om han ville sammanträffa med S.B. för att diskutera saken.

Polismyndigheten konstaterade med hänvisning till bl.a. beslut från JO att det primärt är förundersökningsledarens ansvar att se till att en misstänkts försvararrättigheter respekteras. Laila Hansen borde därför enligt Polismyndigheten också ha informerat den åklagare som var förundersökningsledare om sin avsikt att förhöra S.B. utan att Bengt Ivarsson var närvarande.

Avslutningsvis uppgav Polismyndigheten att regionpolischefen Ulrika Herbst uppgett att polisregionen skulle kvalitetssäkra framtida rutiner för kontakter med förundersökningsledare samt offentliga och privata försvarare.

Anmälarens yttrande

Bengt Ivarsson yttrade sig över det Polismyndigheten anfört och vidhöll det som han tidigare fört fram. Han angav bl.a. att oklarheterna i fråga om S.B. förstått att han hade rätt att ha sin försvarare närvarande vid förhören visade behovet av att en försvarare informeras om att förhör ska hållas så att även

denne kan tala med den misstänkte och få klarhet i om han eller hon påkallar försvararens närvaro eller inte.

I ett beslut den 17 juni 2016 anförde *JO Renfors* följande:

Rättslig reglering m.m.

Rätten till tillgång till försvarare

En person som misstänks för ett brott har enligt 21 kap. 3 § första stycket RB en generell rätt att biträdas av en försvarare för att förbereda och utföra sin talan. Av 21 kap. 3 a § RB följer att den som är anhållen eller häktad har rätt till en offentlig försvarare om han eller hon begär det.

Den som underrättas om att han eller hon är skäligen misstänkt för ett brott ska samtidigt informeras om sin rätt att redan under förundersökningen anlita biträde av försvarare och om att en offentlig försvarare under vissa förutsättningar kan förordnas av rätten (se 12 § förundersökningskungörelsen). Denna information ska lämnas innan förhöret påbörjas, och det ska tydligt framgå att rätten inträder redan i och med att brottsmisstanke delges. När den misstänkte fått information om sina rättigheter ska han eller hon tillfrågas om sin inställning till behovet av försvarare. Som jag återkommer till nedan kan den misstänkte avstå från försvarare, om det sker under rättssäkra former. Inför nya förhör bör han eller hon dock åter erinras om sina rättigheter och på nytt tillfrågas om sin inställning. (Se bl.a. JO 2013/14 s. 133, dnr 3577-2011.)

I 23 kap. 10 § RB finns bestämmelser om vilka som får närvara vid förhör som hålls under förundersökningen. Utgångspunkten är att det är förundersökningsledaren som bestämmer detta. Enligt bestämmelsens fjärde stycke har dock den misstänkte och hans eller hennes försvarare rätt att närvara vid förhör som hålls på begäran av den misstänkte. Vid andra förhör får försvararen närvara om det kan ske utan men för utredningen. När det gäller förhör med den misstänkte är utrymmet för att vägra försvararen att närvara ytterst begränsat (JO 2010/11 s. 139, dnr 5684-2008).

Rätten till tillgång till försvarare är en del av rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Av artikel 6.3 c) följer bl.a. att en misstänkt ska ha rätt att försvara sig personligen eller genom rättegångsbiträde. Rätten att biträdas av försvarare gäller inte bara under själva rättegången utan också vid polisförhör och under förundersökningen. Det finns en omfattande rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) om brottsmisstänktas försvararrättigheter. Som princip har domstolen slagit fast att en misstänkt redan vid det första polisförhöret har rätt att biträdas av en försvarare, om det inte finns tvingande skäl att inskränka denna rätt. (Se Hans Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 5 uppl., s. 348.)

Ett EU-direktiv som ska vara genomfört i svensk rätt under hösten 2016 fastställer minimiregler om rätten till tillgång till försvarare som bygger på Europadomstolens praxis (se Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/48/EU om rätt till tillgång till försvarare i straffrättsliga förfaranden

m.m.). Regeringen har i en proposition lämnat förslag till de lagändringar som krävs för att genomföra direktivet. I propositionen föreslås bl.a. ändringar i 23 kap. 10 § RB som innebär att en misstänkt alltid har rätt att ha sin försvarare närvarande när han eller hon förhörs, dvs. inte endast vid de förhör som hålls på begäran av den misstänkte. Av den nya lydelsen framgår uttryckligen att det är fråga om en rätt för den misstänkte, och inte för försvararen. En privat försvarare som inte uppfyller de krav som ställs på en offentlig försvarare får dock under vissa förutsättningar förhindras att närvara. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 27 november 2016. (Se prop. 2015/16:187.)

JO har i flera ärenden riktat kritik mot att förhör genomförts utan att försvarare närvarat och framhållit att en brottsmisstänkts rätt till försvarare vid förhör är en central rättssäkerhetsfråga. Det har vidare uttalats att huvudsyftet med att en misstänkt ska ha rätt till försvarare tidigt i en brottsutredning är att han eller hon inte på grund av bristande kännedom om utredningsförfarandet och den rättsliga regleringen ska komma i underläge mot polis och åklagare, utan ha tillgång till sådan sakkunskap att han eller hon till fullo kan tillvarata sina rättigheter. Det ligger i rättvisans intresse att en försvarare inte bara biträder den misstänkte med upplysningar och råd utan även närvarar vid förhör. Även JO har slagit fast att den misstänkte som regel har rätt att ha tillgång till en försvarare redan fr.o.m. det första förhöret. Det är primärt förundersökningsledaren som har ansvar för att en misstänkts försvararrättigheter respekteras. (Se bl.a. JO 2011/12 s. 77, dnr 5493-2008, JO 2012/13 s. 106, dnr 4608-2010, och ovan nämnda JO 2013/14 s. 133.)

Avstående från rätten till tillgång till försvarare

En misstänkt kan under vissa förhållanden avstå från rätten till försvarare. Av bl.a. Europadomstolens praxis följer att ett avstående måste ske under rättssäkra former; det ska vara klart och entydigt och frivilligt (Hans Danelius, a.a., s. 345). EU:s försvarardirektiv innehåller också en bestämmelse om att en misstänkt kan avstå från rätten till tillgång till försvarare. Detta förutsätter att han eller hon har fått tydlig och tillräcklig information på ett enkelt och begripligt språk om innebörden av rättigheten och de eventuella konsekvenserna av att avstå från den. Avståendet måste dessutom vara frivilligt och otvetydigt, och det ska kunna återkallas. (Se artiklarna 9.1 och 9.3.) Om ett avstående återkallas under pågående förhör ska detta avbrytas (se ovan nämnda JO 2013/14 s. 133).

Även om den misstänkte anger att han eller hon avstår från en försvarare kan det med hänsyn till bl.a. brottsmisstankarna, utredningsläget eller den misstänktes ålder finnas anledning att förordna en försvarare för att hans eller hennes försvararrättigheter inte ska äventyras. Detsamma gäller i fråga om försvararens närvaro vid förhör. Som nämnts ovan är det primärt förundersökningsledarens ansvar att göra en bedömning av behovet av försvarare, oavsett vilken inställning den misstänkte har. JO har i några fall där den misstänkte var under 18 år eller strax över framhållit att förhörsledaren bör rådgöra med förundersökningsledaren i försvararfrågan innan ett mer ingående förhör inleds. (Se ovan nämnda JO 2011/12 s. 77 och JO 2013/14 s. 133 samt JO:s beslut den 26 april 2013, dnr 3019-2012.)

Dokumentation m.m.

Även när en åklagare är förundersökningsledare har Polismyndigheten ett ansvar – utan att särskilda direktiv ska behöva ges av förundersökningsledaren – att utföra åtgärder som rutinmässigt förekommer i en förundersökning. Att i samband med förhör informera en misstänkt om hans eller hennes rättigheter hör till rutinåtgärder av det slaget. I detta ingår den dokumentationsplikt som gäller för dessa åtgärder.

Från rättssäkerhetssynpunkt måste det gå att kontrollera att den som förhörts har informerats om sina rättigheter. Detsamma gäller om den misstänkte uppges ha avstått från sin rätt. Det bör därför vid varje förhör tydligt dokumenteras vilken information som lämnats och vilken inställning den misstänkte angett. Även förundersökningsledarens direktiv i försvararfrågan bör dokumenteras. (Se ovan nämnda JO 2012/13 s. 106 och JO 2013/14 s. 133.)

Försvararens skyldigheter

I 21 kap. 7 § RB finns vissa bestämmelser om en försvarares skyldigheter. Det anges bl.a. att en försvarare med nit och omsorg ska ta till vara den misstänktes rätt och i detta syfte verka för sakens riktiga belysning. Detta innebär bl.a. att försvararen är skyldig att främja den misstänktes intressen och bl.a. se till att bevisning och omständigheter som talar till den misstänktes fördel kommer fram. I bestämmelsen anges vidare att en försvarare så snart det kan ske bör överlägga med den misstänkte och förbereda försvaret.

Bedömning

Inledning

Bengt Ivarsson har fört fram kritik mot att han inte underrättades om att förhör skulle hållas med hans klient S.B., som var häktad. Han var därför inte närvarande under förhören, som gällde misstankar om stöld vid tre tillfällen.

Brottsmisstänktas rätt till tillgång till försvarare är en central rättssäkerhetsfråga. Det framgår inte minst av rättsfall från Europadomstolen och av EU-rätten. I detta fall hade S.B. en offentlig försvarare; frågan här gäller om hans rätt att försvara sig har äventyrats genom att förhör genomfördes utan att försvararen var närvarande och inte heller hade underrättats om att de skulle hållas.

Att en misstänkt ska ha tillgång till en försvarare innebär inte att försvararen måste närvara vid alla förhör. Försvararens närvaro är emellertid normalt en förutsättning för att han eller hon ska kunna ta till vara den misstänktes rättigheter och se till att rättsregler följs. Utgångspunkten i den svenska lagstiftningen är också att den misstänkte har en rätt att ha sin försvarare närvarande vid förhör. För att den misstänkte ska kunna utnyttja denna rätt är det naturligtvis väsentligt att han eller hon också underrättas om sina rättigheter.

S.B:s rätt till försvarare vid förhören den 6 april 2015

Det har i förhörsprotokollen antecknats att S.B. informerats om rätten till försvarare, att han uppgett att det gick bra att ”prata” utan försvarare och att han

angett att han förstått den tolk som biträdde vid förhören. Jag har inte underlag att uttala mig i frågan om S.B. förstått att han hade rätt att ha sin försvarare närvarande vid förhören eller hur han i övrigt uppfattat situationen. Jag vill dock framhålla att det naturligtvis inte får förekomma att en misstänkt känner sig pressad att gå med på att förhöras utan försvarare.

I ett fall som detta – när den misstänkte är vuxen, misstankarna inte avser alltför allvarlig brottslighet och utredningen inte är särskilt komplicerad – finns det generellt sett inte något hinder mot att vissa förhör hålls utan försvarare närvarande, om den misstänkte godtar det. Det förutsätter dock att avståendet från rätten till försvarare sker på ett rättssäkert sätt. Särskilt när den misstänkte, som i S.B:s fall, är frihetsberövad är det också nödvändigt att han eller hon ges tillfälle att rådgöra med sin försvarare i frågan om dennes närvaro och om det förhör som ska hållas. Att som misstänkt vara frihetsberövad innebär förutom en inskränkning i rörelsefriheten också en inskränkning i möjligheten att fritt kommunicera med andra. I en sådan situation är kontakten med försvararen särskilt angelägen.

Det är anmärkningsvärt att Laila Hansen inte underrättade S.B:s offentliga försvarare – advokaten Bengt Ivarsson – om att förhören skulle hållas. Om den misstänkte har en försvarare som har rätt att närvara vid ett förhör ska han eller hon informeras om tid och plats för förhöret. Detta är som jag angett ovan nödvändigt för att försvararen ska kunna ta till vara den misstänktes rättigheter antingen genom att närvara vid förhöret eller i vart fall rådgöra med den misstänkte. Därigenom kan det undvikas att den misstänkte ställs inför den situation som S.B. ställdes inför: att försvararen inte är underrättad och att förhörsledaren frågar om det går bra att hålla förhör utan försvarare med risken att den misstänkte känner sig pressad att gå med på detta. Brist på tolkar eller andra praktiska problem, som Laila Hansen hänvisat till, är naturligtvis inte godtagbara skäl för att åsidosätta en misstänkts rätt till försvarare.

Förundersökningsledarens och förhörsledarens ansvar

Som framgått ovan är det primärt förundersökningsledaren som är ansvarig för att en misstänkts rätt till försvarare respekteras. Det innebär bl.a. att de direktiv som ges till förhörsledaren ska innefatta frågan om rätt till försvarare när det är aktuellt. För att en förundersökningsledare ska kunna ta sitt ansvar för dessa frågor under pågående utredningsarbete krävs det att förhörsledaren informerar och rådgör med förundersökningsledaren, t.ex. om det uppstår en situation som i detta fall, eller om det av andra skäl finns en osäkerhet kring försvararnärvaron. Förundersökningsledaren kan då göra en egen bedömning av behovet av försvarare och ta ställning till hur förhöret ska genomföras.

Det finns inte någonting som tyder på att Laila Hansen tagit upp frågan om förhör kunde hållas utan att S.B:s försvarare var närvarande med den åklagare som var förundersökningsledare. Det framgår inte av utredningen om åklagarens direktiv om att hålla förhör med S.B. innehöll några anvisningar i frågan om försvararnärvaro vid förhöret. Det kan dock konstateras att åtgärden att underrätta en offentlig försvarare om att förhör ska hållas med en frihetsberövad person normalt sett får anses vara en sådan rutinåtgärd som ska utföras utan

särskilt direktiv. Det är därför angeläget att förhörsledaren informerar förundersökningsledaren om han eller hon av något skäl anser sig behöva frångå denna rutin.

Avslutning

Sammanfattningsvis ska Laila Hansen kritiseras för att hon hållit förhör i sak med den frihetsberövade S.B. utan att underrätta hans offentliga försvarare och därigenom äventyrat hans rättssäkerhet. Efter vad som kommit fram tog hon inte heller upp frågan om förhör kunde genomföras utan att försvararen var närvarande med förundersökningsledaren. Hennes handlande tyder på att hon saknat insikt om vikten av misstänktas rätt till försvarare och vad den innebär. Det är därför angeläget att Polismyndigheten kvalitetssäkrar sina rutiner för kontakter med försvarare och förundersökningsledare, vilket man också angett att man ska göra med anledning av det inträffade.

Ärendet avslutas.

Uttalanden om bl.a. rätten till försvarare vid förhör med en misstänkt som är under 18 år

(Dnr 2502-2015)

Beslutet i korthet: J.S., som var 15 år, greps som misstänkt för bl.a. försök till grov misshandel. I samband med gripandet höll polisen ett förhör i sak med honom utan att en försvarare var närvarande. JO:s utredning har avsett frågan om J.S:s rätt att försvara sig därigenom har äventyrats.

I beslutet anges att utrymmet för att hålla ett förhör i sak – dvs. ett mer omfattande förhör än ett delgivningsförhör – med en misstänkt som är under 18 år utan försvarare generellt sett är mycket begränsat. Är den unge dessutom frihetsberövad ska det i princip aldrig hållas ett förhör i sak utan att en försvarare är närvarande. Detta framgår numera uttryckligen i riksåklagarens riktlinjer om ungas rätt till försvarare.

Med hänsyn till att J.S. endast var 15 år gammal, att han var frihetsberövad och att brottsmisstankarna gällde ett allvarligt brott är det enligt JO:s mening uppenbart att han skulle ha biträtts av en försvarare under förhöret. Om en försvarare inte kunde närvara borde förhöret ha begränsats till att han delgavs brottsmisstankarna och hördes om sin inställning till dessa samt fick ange om han hade något önskemål om försvarare.

Enligt JO var förutsättningarna alltså sådana att förhöret vid en objektiv bedömning inte borde ha hållits utan en försvarare närvarande. I sådana fall får bedömningen av behovet av försvarare inte överlåtas på den misstänkte eller hans eller hennes vårdnadshavare, utan det är polis och åklagare som har det slutliga ansvaret för att en misstänkt får tillgång till försvarare när det behövs. Det är i första hand förundersökningsledaren som är ansvarig för att en misstänkts rätt till försvarare respekteras. För att förundersök-

ningsledaren ska kunna ta sitt ansvar för dessa frågor under utredningsarbetet krävs det att förhörsledaren informerar och rådgör med förundersökningsledaren.

Med anledning av vad som kommit fram i ärendet betonar JO också vikten av att information om rätten till tillgång till försvarare lämnas på ett sådant sätt att den inte riskerar att uppfattas som en påtryckning på den misstänkte att avstå från sin rätt till försvarare.

Dåvarande Polismyndigheten i Örebro län kritiseras för att det inledande förhöret med J.S. genomfördes utan att han hade tillgång till en försvarare.

Bakgrund

J.S., som var 15 år, greps på natten den 27 april 2014 i Lindesberg. Enligt den brottsanmälan som upprättades var grunden för gripandet bl.a. att han vid tre tillfällen hade vägrat att stanna på polismans tecken och att han vid ett tillfälle försökt köra på en polis med sin moped. J.S. var också misstänkt för vårdslöshet i trafik genom att han kört mopeden i hög hastighet och inte visat hänsyn till andra trafikanter och fotgängare.

Gripandet skedde kl. 2.20. J.S. fördes därefter till polisstationen i Lindesberg. Det vakthavande befälet Lotta Lindblad var inledningsvis förundersökningsledare. Hon gav direktiv till polispatrullen att de skulle kontakta J.S:s föräldrar och socialtjänsten samt hålla ett s.k. anhållningsförhör enligt 24 kap. 8 § andra stycket rättegångsbalken (RB) och därefter underrätta åklagaren. Socialjouren kontaktades, men ingen därifrån hade möjlighet att närvara vid förhöret med J.S. Hans föräldrar kom dock till polisstationen och var närvarande under förhöret.

Förhöret hölls kl. 4.00–4.35. Förhörsledare var polisassistenten Richard Eriksson. J.S. delgavs misstanke om försök till grov misshandel, underlåtenhet att vid färd stanna på polismans tecken vid tre tillfällen, vårdslöshet i trafik och olovlig körning. Enligt förhörsprotokollet förnekade J.S. försök till grov misshandel, men erkände de övriga gärningarna. Det fanns inte någon försvarare närvarande vid förhöret. I förhörsprotokollet har det noterats att J.S. underrättats om rätten till försvarare och att han godtog den försvarare som rätten förordnar. Det finns inte någon ytterligare notering om behovet av, eller önskemål om, försvarare.

Efter förhöret lämnades ärendet över till åklagarkammaren i Örebro. Åklagaren beslutade att häva gripandet av J.S., som släpptes kl. 4.50.

Den 27 maj 2014 förordnades en offentlig försvarare för J.S. Därefter genomfördes ytterligare två förhör med honom, den 3 respektive den 23 juni 2014, vid vilka J.S:s offentliga försvarare var närvarande.

J.S. dömdes sedermera vid Örebro tingsrätt för vårdslöshet i trafik, men frikändes från försök till grov misshandel och grov vårdslöshet i trafik.

Anmälan

J.S:s mor, A.J., anmälde ett antal av de poliser i Lindesberg som varit inblandade i J.S:s ärende under natten den 27 april 2014. Hennes huvudsakliga klagomål avsåg att förhöret med J.S. genomfördes utan att han hade tillgång till en försvarare. A.J. har uppgett att hon och J.S:s far möttes av polismannen Susanna Jakobsson när de kom till polisstationen. De frågade henne om de behövde en advokat, men hon svarade att det inte behövdes eftersom det skulle vara ett kort förhör och att det var svårt att få tag på en försvarare på natten. Susanna Jakobsson upplyste dock om att J.S. hade rätt att få en försvarare.

A.J. anförde vidare att polisen hade en skyldighet att ordna en försvarare med hänsyn till de allvarliga anklagelser som riktades mot J.S. och att förhöret inte borde ha genomförts.

Utredning

Innehållet i och omfattningen av förhören

Förhöret den 27 april 2014

Som nämnts ovan delgavs J.S. misstanke om försök till grov misshandel, vårdslöshet i trafik, underlåtenhet att stanna på polismans tecken och olovlig körning. Han förnekade försök till grov misshandel och uppgav att han inte hade försökt köra på någon utan att hans avsikt var att köra mellan de personer som försökte stoppa honom. J.S. angav vidare att han antog att de var poliser, men att han inte ville stanna eftersom hans moped var trimmad. Han blev bländad av polisernas ficklampor och hade därför svårt att se. J.S. uppgav också att han upptäckte lamporna och poliserna cirka tio meter innan de försökte stoppa honom.

J.S. erkände att han inte hade stannat på polismans tecken vid tre tillfällen och angav att anledningen till detta var den trimmade mopeden. Vid det sista tillfället såg han tydligt att det var poliser som ville stoppa honom eftersom blåljus blinkade överallt. Han försökte köra i sicksack för att inte polisbilen skulle kunna köra om honom. När två polisbilar körde upp jämsides med honom tänkte han bromsa och åka åt andra hållet, men en av polisbilarna blockerade vägen för honom.

J.S. erkände också vårdslöshet i trafik; han uppgav att han själv ansåg att han körde mopeden vårdslöst och i hög fart. Han medgav att det var en del folk där han körde, men ville enligt förhörsprotokollet lägga till att han tyckte att han hade kontroll över körningen.

Förhöret den 3 juni 2014

J.S. korrigerade sin tidigare uppgift om att han hade antagit att de personer som befann sig på vägen framför honom var poliser. Han uppgav i stället att han inte såg att de var poliser eftersom han blev bländad av de starkt lysande ficklamporna. Det var först när han hade passerat dem, åkt vidare och såg blåljusen som han antog att de var poliser.

J.S. erkände fortfarande vårdslöshet i trafik, underlåtenhet att stanna på polismans tecken och olovlig körning.

Förhöret den 23 juni 2014

Vid det sista förhöret gjordes vissa justeringar av brottsmisstankarna. J.S. ändrade också sin inställning till misstankarna, och förnekade även olovlig körning och underlåtenhet att vid färd stanna på polismans tecken. Han korrigerade sina tidigare uppgifter och angav att han antagit att de blåljus som han sett vid olika tillfällen under sin mopedfärd var hans kompisar som ville ”jäklas” med honom. En av hans kompisar har en Volvo med blåljus. Han hade alltså inte insett att det var polisen som försökte påkalla hans uppmärksamhet. När han såg några personer som lyste med ficklampor på honom trodde han att det var hans kompisar som skulle stoppa honom. Han ville inte stanna eftersom han var osams med en av dem. Att han erkänt gärningarna vid det första förhöret berodde på att han var rädd och ville få lämna polisstationen.

J.S. uppgav vidare att det inte hade funnits någon risk för att han skulle köra på någon och att han inte hade kört så fort som polisen påstått. Han förnekade också att han skulle ha vetat om att mopeden var trimmad.

Polismyndighetens yttrande

Polismyndigheten (enhetschefen Eva Lindeblad) yttrade sig om de överväganden som hade gjorts om behovet av en försvarares närvaro vid förhöret med J.S. den 27 april 2014. Upplysningar hade hämtats in från bl.a. polisinspektören Susanna Jakobsson, polisassistenten Richard Eriksson och poliskommissarien Lotta Lindblad, som inledningsvis var förundersökningsledare.

Susanna Jakobssons upplysningar

Susanna Jakobsson har uppgett att det var hon som kontaktade J.S:s far. Hon var dock inte inblandad i beslutet att hålla förhör med J.S. direkt på natten utan att en försvarare närvarade. Susanna Jakobsson medverkade inte heller vid förhöret.

Förhörsledaren Richard Erikssons upplysningar

Richard Eriksson har redogjort för omständigheterna kring förhöret enligt följande.

Han fattade beslut om att gripa J.S., som fördes till polisstationen i Lindesberg. J.S:s föräldrar kontaktades skyndsamt. Det beslutades att förhör skulle hållas med J.S., med föräldrarna som förhörsvittnen och att kontakt sedan skulle tas med åklagare för beslut i frågan om J.S. skulle anhållas.

Föräldrarna var närvarande vid förhöret, men de ställde enligt Richard Eriksson inte några frågor om försvarare. Han informerade dock J.S. och föräldrarna om rätten till en offentlig försvarare, men de avböjde. Han uppfattade det som att de ville lämna polisstationen så fort som möjligt och att de var angelägna om att påskynda förhöret. Normalt sett görs inte några försök att få tag på en försvarare om en misstänkt inte önskar det, i vart fall inte vid ett inledande förhör. I förhörsprotokollet är det noterat att J.S. informerats om rätten till försvarare och att han godtar den som rätten förordnar.

Richard Eriksson har vidare anfört att han alltid överväger om det finns behov av försvarare närvarande när en ungdom ska förhöras. Det är dock förundersökningsledaren som beslutar i frågan. Han antar att det i J.S:s fall bedömdes som angeläget att hålla förhör direkt på natten. Dessutom brukar den åklagare som ska fatta beslut i anhållningsfrågan vilja ta del av förhören inför det beslutet. Hans egen bedömning är också att man bör hålla förhör direkt om man har möjlighet, framför allt när det gäller ett så allvarligt brott som i detta fall. Richard Eriksson kunde inte heller se att det skulle ha varit till nackdel för J.S. att förhöret hölls direkt, utan snarare tvärtom eftersom J.S. fick möjlighet att föra fram det han ville och få information om hur farligt hans beteende var för honom själv och för andra. Det är också en fördel för utredningen om förhör kan hållas direkt eftersom den hörde då har händelsen i färskt minne och det minskar risken för att han eller hon lämnar en annan version av vad som hänt.

Förundersökningsledaren Lotta Lindblads upplysningar

Lotta Lindblad har angett att hon var vakthavande befäl vid ledningscentralen i Örebro den aktuella natten, och hon var därför förundersökningsledare i ärendets inledande skede. Hennes uppgift var att granska brottsanmälan, inleda förundersökning och att föra över anmälan till åklagaren efter det att förhör hållits.

Vidare upplyste Lotta Lindblad att patrullen eller utredaren som regel håller ett kort anhållningsförhör innan åklagaren kontaktas. Detta är i enlighet med åklagarnas önskemål. Enligt Lotta Lindblad är anhållningsförhöret endast ett kort inledande förhör, där den misstänkte underrättas om brottsmisstankar och får uppge om han eller hon erkänner eller förnekar brott (dvs. ett s.k. delgivningsförhör). Den misstänkte informeras under förhöret också om rätten till försvarare och får då uppge om försvarare önskas eller inte. Det är sedan åklagarens uppgift att ta ställning till om den misstänkte har behov av en offentlig försvarare.

Lotta Lindblad konstaterade att en underårig som regel har en ovillkorlig rätt till en försvarare. I vissa fall kan dock undantag göras. I J.S:s fall var föräldrarna närvarande och det fanns inte något önskemål om att ha en försvarare närvarande vid förhöret. J.S. släpptes efter förhöret. Lotta Lindblad uppgav också att det generellt sett är svårt att få tag på en jourhavande advokat nattetid.

Lotta Lindblad upplyste att det fr.o.m. januari 2016 ska finnas kvalificerade förundersökningsledare tillgängliga dygnet runt, veckans alla dagar. De vakthavande befälen ska alltså inte längre vara förundersökningsledare nattetid.

Polismyndighetens bedömning

Utgångspunkter

Polismyndigheten redovisade följande allmänna utgångspunkter för bedömningen av frågan om försvarares närvaro vid förhör med unga misstänkta.

Att hålla förhör med en misstänkt under 18 år utan att han eller hon har tillgång till juridiskt biträde kan enligt Polismyndigheten endast godtas under mycket speciella omständigheter. I vissa fall kan ett kortare delgivningsförhör hållas utan att en försvarare närvarar, men frågan om behovet av försvarare måste alltid beaktas mot bakgrund av omständigheterna i det enskilda fallet.

Det är inte heller tillräckligt att den misstänkte avsagt sig rätten till försvarare vid förhöret, utan han eller hon måste ha fått klar och tydlig information och fullt ut uppgett sig förstå konsekvensen av att förhör hålls utan föregående kontakt med en försvarare. Därutöver krävs att omständigheterna rent objektivt också är sådana att den unges rättigheter inte undergrävs på ett otillbörligt sätt.

Polismyndigheten angav vidare att anhållningsförhör normalt sett hålls innan åklagaren underrättas om gripandet och utgör underlag för åklagarens bedömning av om det finns grund för anhållande eller om frihetsberövandet ska upphöra. En sådan rutin innebär dock inte att bedömningen i frågan om försvarare kan avvaktas till dess att åklagaren tagit ställning. Det är i stället den polisiära förundersökningsledaren som ska göra bedömningen av behovet av en försvarares närvaro vid förhöret. Han eller hon ska också se till att de överväganden som görs i frågan dokumenteras.

Polismyndigheten anförde också att de särskilda överväganden som bör göras när det gäller misstänkta som är underåriga ofta kan motivera en kontakt med åklagaren så snart som möjligt efter gripandet, och innan ett förhör hålls.

Förhöret med J.S.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning av hur frågan om närvaro av försvarare vid förhöret med J.S. på natten den 27 april 2014 hade handlagts.

Polismyndigheten konstaterade inledningsvis att J.S. var gripen och att polisen därför hade en skyldighet att så snart som möjligt hålla ett anhållningsförhör. Det vakthavande befälet Lotta Lindblad, som var förundersökningsledare i ärendet under de två första timmarna, lämnade direktiv om att förhör skulle genomföras efter kontakt med socialtjänsten och föräldrarna samt att åklagaren därefter skulle underrättas. Det framgår dock inte om några direktiv lämnats om formen för förhöret, dvs. om detta endast skulle begränsas till ett kort delgivningsförhör eller om det skulle vara mer omfattande. Inte heller finns det noterat om några särskilda överväganden gjorts i fråga om behovet av en försvarare vid förhöret.

Vidare konstaterade Polismyndigheten att förhörsledaren Richard Eriksson uppgett att J.S. och hans föräldrar hade avsagt sig rätten till försvarare vid det första förhöret. Förhöret var relativt kortfattat, men misstankarna avsåg bl.a. försök till grov misshandel, och J.S. var endast 15 år gammal. J.S. erkände vid förhöret gärningar som han senare under utredningen förnekade, och han har bl.a. uppgett att han vid det första förhöret känt sig rädd och velat lämna polisstationen. Det har under brottsutredningens gång kommit fram olika uppgifter bl.a. om hur J.S. uppfattat situationen när poliserna försökt stoppa honom. Polismyndigheten konstaterade också att det efter det första förhöret endast hölls ett slutförhör och ett kort kompletterande förhör innan utredningen slutredovisades till åklagaren. Vad som sagts vid det första förhöret kan därmed enligt Polismyndigheten antas ha haft betydelse för utredningen och för åklagarens senare bedömning av skuldfrågan. Enligt Polismyndighetens bedömning får omständigheterna i ärendet anses ha varit sådana att det rent objektivt funnits skäl att särskilt reflektera över formerna för förhöret och lämpligheten av att hålla förhör utan en försvarare närvarande.

Sammanfattningsvis ansåg Polismyndigheten att Lotta Lindblad hade brustit när det gäller förundersökningsledarens skyldighet att objektivt bedöma och noga dokumentera sina överväganden i försvararfrågan. Hon borde också ha lämnat tydliga och väl dokumenterade direktiv i denna fråga till förhörsledaren. Richard Eriksson borde som förhörsledare ha förvissat sig om att Lotta Lindblad bedömt att förhöret kunde hållas utan närvaro av eller föregående kontakt med försvarare. Med hänsyn till de särskilda omständigheterna hade det möjligen också varit lämpligt att redan före förhöret underrätta åklagaren och överlåta bedömningen av försvararfrågan till honom eller henne. Richard Eriksson borde också ha dokumenterat vilken information som lämnades till J.S. och hans föräldrar vid förhöret om rätten till tillgång till försvarare. Deras inställning till att förhöret genomfördes utan en försvarare närvarande borde också ha dokumenterats.

A.J:s yttrande

A.J. kommenterade det Polismyndigheten anfört. Hon förde bl.a. fram att anledningen till att hon och J.S:s far inte frågade Richard Eriksson om en försvarare var att de redan fått besked av Susanna Jakobsson att det inte behövdes någon försvarare. De avböjde alltså inte att få en försvarare, som Richard Eriksson påstått.

I ett beslut den 17 juni 2016 anförde *JO Renfors* följande:

Rättslig reglering

Anmälan till åklagaren och anhållningsförhör

En gripen person ska förhöras så snart som möjligt efter gripandet. Har åklagaren inte redan underrättats om frihetsberövandet, ska det skyndsamt anmälas till honom eller henne. (Se 24 kap. 8 § andra stycket RB.) Med begreppet skyndsamt avses ”snarast möjligt” efter gripandet (se bl.a. mitt beslut den 5 april 2016, dnr 6383-2014, och Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, 3 uppl., s. 221). Om polisen håller anhållningsförhöret kan anmälan till åklagaren om frihetsberövandet i de flesta fall vänta till efter förhöret. Är saken tveksam eller svår kan det emellertid vara nödvändigt att en anmälan om frihetsberövandet görs redan före förhöret för att åklagaren ska kunna antingen själv höra den misstänkte eller lämna instruktioner om vad den misstänkte ska höras om. (Se prop. 1986/87:112 s. 74.)

Frågan om en ung person ska vara frihetsberövad är en sådan sak som många gånger kan vara tveksam eller svår att bedöma. Om den som gripits är under 18 år är det därför särskilt angeläget att åklagaren snarast möjligt underrättas om gripandet, och det kan i sådana fall ofta vara lämpligt att det sker redan innan ett förhör har hållits med den misstänkte. (Se nyss nämnda beslut och Peter Fitger m.fl., Rättegångsbalken, oktober 2015, Zeteo, kommentaren till 24 kap. 8 §.)

Efter förhöret ska åklagaren omedelbart besluta om den misstänkte ska anhållas eller friges (24 kap. 8 § andra stycket RB). När ett gripande anmäls till

åklagare innebär det att åklagaren tar över ansvaret för frihetsberövandet (JO 1954 s. 197).

Rätten till tillgång till försvarare

En person som misstänks för ett brott har enligt 21 kap. 3 § första stycket RB en generell rätt att biträdas av en försvarare för att förbereda och utföra sin talan. Av 21 kap. 3 a § RB följer att den som är anhållen eller häktad har rätt till en offentlig försvarare om han eller hon begär det. En offentlig försvarare ska också förordnas om den misstänkte är i behov av försvarare med hänsyn till utredningen om brottet.

Den som underrättas om att han eller hon är skäligen misstänkt för ett brott ska samtidigt informeras om sin rätt att redan under förundersökningen anlita biträde av försvarare och om att en offentlig försvarare under vissa förutsättningar kan förordnas av rätten (se 12 § förundersökningskungörelsen). Denna information ska lämnas innan förhöret påbörjas, och det ska tydligt framgå att rätten inträder redan i och med att brottsmisstanke delges. När den misstänkte fått information om sina rättigheter ska han eller hon tillfrågas om sin inställning till behovet av försvarare. Som jag återkommer till nedan kan den misstänkte avstå från försvarare, om det sker under rättssäkra former. Inför nya förhör bör han eller hon dock åter erinras som sina rättigheter och på nytt tillfrågas om sin inställning. (Se bl.a. JO 2013/14 s. 133, dnr 3577-2011.)

Rätten till tillgång till försvarare är en del av rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Av artikel 6.3 c) följer bl.a. att en misstänkt ska ha rätt att försvara sig personligen eller genom rättegångsbiträde. Rätten att biträdas av försvarare gäller inte bara under själva rättegången utan också vid polisförhör och under förundersökningen. Det finns en omfattande rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) om brottsmisstänktas försvararrättigheter. Som princip har domstolen slagit fast att en misstänkt redan vid det första polisförhöret har rätt att biträdas av en försvarare, om det inte finns tvingande skäl att inskränka denna rätt. Även om det undantagsvis finns sådana skäl, får inskränkningen inte tillåtas skada den misstänktes rätt att försvara sig. Domstolen har också konstaterat att rätten att försvara sig normalt skadas om erkännanden eller medgivanden som den misstänkte gjort utan biträde av försvarare under en kommande rättegång åberopas mot honom eller henne till stöd för en fällande dom. (Se Hans Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 5 uppl., s. 348.)

Ett EU-direktiv som ska vara genomfört i svensk rätt under hösten 2016 fastställer minimiregler om rätten till tillgång till försvarare som bygger på Europadomstolens praxis (se Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/48/EU om rätt till tillgång till försvarare i straffrättsliga förfaranden m.m.). Regeringen har i en proposition lämnat förslag till de lagändringar som krävs för att genomföra direktivet, vilka föreslås träda i kraft den 27 november 2016 (se prop. 2015/16:187).

JO har i flera ärenden riktat kritik mot att förhör genomförts utan att en försvarare närvarat och framhållit att en brottsmisstänkts rätt till försvarare vid förhör är en central rättssäkerhetsfråga. Det har vidare uttalats att huvudsyftet med att en misstänkt ska ha rätt till försvarare tidigt i en brottsutredning är att han eller hon inte på grund av bristande kännedom om utredningsförfarandet och den rättsliga regleringen ska komma i underläge mot polis och åklagare, utan ha tillgång till sådan sakkunskap att han eller hon till fullo kan ta till vara sina rättigheter. Det ligger i rättvisans intresse att en försvarare inte bara biträder den misstänkte med upplysningar och råd utan även närvarar vid förhör. Även JO har slagit fast att den misstänkte som regel har rätt att ha tillgång till en försvarare redan fr.o.m. det första förhöret. Det är primärt förundersökningsledaren som har ansvar för att en misstänkts försvararrättigheter respekteras. Att hålla ett grundligare förhör om brott med höga straffvärden utan försvarare närvarande kan äventyra både den misstänktes rättssäkerhetsintressen och förhörens bevisvärde. Den misstänktes ålder och utredningsläget kan också ha betydelse för om det kan anses rättssäkert att hålla ett förhör utan försvarare. Om rätten till försvarare inte kan tillgodoses bör endast ett delgivningsförhör hållas. Ett sådant förhör ska vara kortfattat och inriktat på att delge brottsmisstanken och få besked om den misstänktes inställning till denna. (Se bl.a. JO 2011/12 s. 77, dnr 5493-2008, JO 2012/13 s. 106, dnr 4608-2010, JO 2014/15 s. 77, dnr 2978-2012, och ovan nämnda JO 2013/14 s. 133.)

Särskilt om unga lagöverträdares rätt till tillgång till försvarare

När det gäller misstänkta under 18 år ska en offentlig försvarare förordnas om det inte är uppenbart att han eller hon saknar behov av försvarare (se 24 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare). Ett antal av de beslut där JO riktat kritik mot att förhör hållits utan försvarare närvarande har avsett unga lagöverträdare. JO har framhållit att när misstanken avser ett allvarligare brott kan det så gott som aldrig anses uppenbart att behov av försvarare saknas (se bl.a. ovan nämnda JO 2011/12 s. 77).

Riksåklagaren har nyligen beslutat nya riktlinjer om ungas rätt till försvarare (RåR 2016:1). De nya riktlinjerna började gälla den 4 april 2016 och har som syfte att stärka misstänktas rätt till försvarare och säkerställa en rättstillämpning i enlighet med svensk lagstiftning och Sveriges internationella åtaganden. Riktlinjerna innebär bl.a. att det i princip inte ska hållas förhör i sak utan att en försvarare är närvarande när en ung misstänkt är frihetsberövad (se avsnitt 4.5–4.7). Att en misstänkt har en försvarare närvarande vid förhör väger alltid tyngre än andra intressen. Förhör i sak får därför, i de joursituationer när en försvarare inte kan närvara vid förhöret, vänta till dess en försvarare kan närvara även om den misstänkte själv vill ge sin berättelse och det skulle kunna leda till att ett anhållningsbeslut kan undvikas eller ett frihetsberövande förkortas. I riktlinjerna anges också att en konsekvens av att förhör i sak inte ska hållas med den unge utan att en försvarare är närvarande kan vara att ett eventuellt frihetsberövande blir längre. Detta ska åklagaren väga in i bedömningen av om det är proportionerligt att anhålla den unge.

Vidare klargör riktlinjerna att det är åklagaren som är ansvarig för att lämna de direktiv som krävs med hänsyn till behovet av försvarare. När en ung person är frihetsberövad är det enligt riktlinjerna särskilt angeläget att åklagaren är tydlig i sina direktiv och förklarar att endast ett delgivningsförhör ska hållas om en försvarare inte kan närvara (se avsnitt 4.2).

Avstående från rätten till tillgång till försvarare

En misstänkt kan under vissa förhållanden avstå från rätten till försvarare. Av bl.a. Europadomstolens praxis följer att ett avstående måste ske under rättssäkra former; det ska vara klart, entydigt och frivilligt (se Hans Danelius, a.a., s. 345). EU:s försvarardirektiv innehåller också en bestämmelse om att en misstänkt kan avstå från rätten till tillgång till försvarare. Detta förutsätter att han eller hon har fått tydlig och tillräcklig information på ett enkelt och begripligt språk om innebörden av rättigheten och de eventuella konsekvenserna av att avstå från den. Avståendet måste dessutom vara frivilligt och otvetydigt, och det ska kunna återkallas. (Se artiklarna 9.1 och 9.3.) Om ett avstående återkallas under pågående förhör ska detta avbrytas (se ovan nämnda JO 2013/14 s. 133).

Även om den misstänkte anger att han eller hon avstår från försvarare kan det med hänsyn till bl.a. brottsmisstankarna, utredningsläget eller den misstänktes ålder finnas anledning att förordna en försvarare för att hans eller hennes försvararrättigheter inte ska äventyras. Detsamma gäller i fråga om försvararens närvaro vid förhör. Som nämnts ovan är det primärt förundersökningsledarens ansvar att göra en bedömning av behovet av försvarare, oavsett vilken inställning den misstänkte har. JO har i några fall där den misstänkte var under 18 år eller strax över framhållit att förhörsledaren bör rådgöra med förundersökningsledaren i försvararfrågan innan ett mer ingående förhör inleds. (Se ovan nämnda JO 2011/12 s. 77 och JO 2013/14 s. 133 samt JO:s beslut den 26 april 2013, dnr 3019-2012.)

Dokumentation m.m.

Även när en åklagare är förundersökningsledare har Polismyndigheten ett ansvar – utan att särskilda direktiv ska behöva ges av förundersökningsledaren – att utföra åtgärder som rutinmässigt förekommer i en förundersökning. Att i samband med förhör informera en misstänkt om hans eller hennes rättigheter hör till rutinåtgärder av det slaget. I detta ingår den dokumentationsplikt som gäller för dessa åtgärder.

Från rättssäkerhetssynpunkt måste det gå att kontrollera att den som förhörts har informerats om sina rättigheter. Detsamma gäller om den misstänkte uppges ha avstått från sin rätt. Det bör därför vid varje förhör tydligt dokumenteras vilken information som lämnats och vilken inställning den misstänkte angett. Även förundersökningsledarens direktiv i försvararfrågan bör dokumenteras. (Se ovan nämnda JO 2012/13 s. 106 och JO 2013/14 s. 133.)

Bedömning

Inledning

Min utredning i detta ärende har avsett frågan om J.S:s rätt till tillgång till försvarare respekterades vid det första polisförhöret den 27 april 2014. Förhöret genomfördes samma natt som J.S. greps som misstänkt för bl.a. försök till grov misshandel och vårdslöshet i trafik. J.S:s vårdnadshavare var närvarande, men han hade inte någon försvarare. En offentlig försvarare förordnades först en månad efter det inledande förhöret.

Brottsmisstänktas rätt till tillgång till försvarare är en central rättssäkerhetsfråga. Det framgår inte minst av rättsfall från Europadomstolen och av EU-rätten. Att en misstänkt ska ha tillgång till en försvarare innebär inte att försvararen måste närvara vid alla förhör. Försvararens närvaro är emellertid normalt en förutsättning för att han eller hon ska kunna ta till vara den misstänktes rättigheter och se till att rättsregler följs. Utgångspunkten i den svenska lagstiftningen är också att den misstänkte har en rätt att ha sin försvarare närvarande vid förhör. För att den misstänkte ska kunna utnyttja denna rätt är det naturligtvis väsentligt att han eller hon också underrättas om sina rättigheter.

Jag redovisar nedan min bedömning av om förhöret med J.S. borde ha genomförts utan en försvarare närvarande och av vem som var ansvarig för att hans behov av försvarare blev tillgodosett. Jag uttalar mig också om J.S. kan anses ha avstått från försvarare på ett rättssäkert sätt.

J.S:s rätt till försvarare vid förhöret den 27 april 2014

Inledningsvis kan det konstateras att förhöret var mer omfattande än ett delgivningsförhör. Utöver sin inställning till misstankarna uppgav J.S. bl.a. att han antagit att personerna som hade försökt stoppa honom var poliser, men att han inte hade velat stanna eftersom hans moped var trimmad. Han uppgav också att han vid det sista tillfället när polisen försökte stoppa honom tydligt hade sett att de var poliser eftersom blåljus blinkade överallt. J.S. medgav också att han hade kört mopeden vårdslöst och i för hög hastighet.

Som framgått ovan ska en misstänkt som är under 18 år biträdas av en försvarare om det inte är uppenbart att han eller hon saknar behov av en sådan. Detta gäller redan från det första polisförhöret under förundersökningen. Utrymmet för att hålla ett förhör i sak – dvs. ett mer omfattande förhör än ett delgivningsförhör – med en misstänkt som är under 18 år utan försvarare är mot den bakgrunden generellt sett mycket begränsat. Är den unge dessutom frihetsberövad ska det i princip aldrig hållas ett förhör i sak utan att en försvarare är närvarande. Detta framgår numera uttryckligen i riksåklagarens riktlinjer om ungas rätt till försvarare.

Med hänsyn till att J.S. endast var 15 år gammal, att han var frihetsberövad och att brottsmisstankarna gällde ett allvarligt brott är det enligt min mening uppenbart att han skulle ha biträtts av en försvarare under förhöret. Om en försvarare inte kunde närvara borde förhöret ha begränsats till att han delgavs brottsmisstankarna och hördes om sin inställning till dessa samt fick ange om han hade något önskemål om försvarare. Han skulle alltså inte ha tillåtits att –

på det sätt som nu skedde – uttala sig om händelsen i sak. Ett utförligare förhör borde alltså fått vänta till dess att en försvarare kunde närvara.

Jag kan vidare konstatera att det i utredningen här inte kommit fram några skäl, t.ex. stark kollusionsfara, som innebar att det var nödvändigt att omgående hålla förhör i sak med J.S. Det skulle utan risk för utredningen kunnat hållas vid ett senare tillfälle även om J.S. hade släppts. Det hade alltså enligt min bedömning inte heller funnits anledning att hålla J.S. fortsatt frihetsberövad även om en försvarare inte hade kunnat inställa sig förrän på morgonen eller dagen därpå. Jag noterar också att det dröjde över en månad innan nästa förhör med J.S. genomfördes.

J.S:s avstående från försvarare

Förutsättningarna var alltså sådana att förhöret vid en objektiv bedömning inte borde ha hållits utan en försvarare närvarande. Detta gäller oavsett J.S:s och hans vårdnadshavares inställning i denna fråga. Formerna för deras avstående var därmed inte av avgörande betydelse, men jag vill ändå föra fram vissa generella synpunkter i den frågan med anledning av det som kommit fram.

Som angetts ovan ska ett avstående från försvarare ske på ett rättssäkert sätt; den misstänkte ska ha fått tydlig och tillräcklig information och vara införstådd med vad rätten till försvarare innebär. Avståendet ska också vara klart, entydigt och frivilligt. J.S:s mor A.J. har uppgett att polismannen Susanna Jakobsson uppgav att det inte behövdes en försvarare eftersom det skulle vara ett kort förhör, och att det var därför de inte frågade förhörsledaren Richard Eriksson om försvarare vid förhöret. Susanna Jakobsson har inte bemött det påståendet, och jag har inte anledning att ifrågasätta A.J:s uppgifter. Jag vill mot den bakgrunden framhålla att ett avstående från försvarare ska vara frivilligt, och det får naturligtvis inte förekomma att en misstänkt känner sig pressad att gå med på att låta sig förhöras utan försvarare. Det måste också grundas på korrekt information om t.ex. omfattningen av det förestående förhöret. Både av J.S:s egna uppgifter vid ett av de senare polisförhören och av Richard Erikssons upplysningar till JO framgår att J.S. och hans föräldrar var angelägna om att påskynda förhöret eftersom de ville lämna polisstationen så fort som möjligt. Det är förståeligt att den som gripits som misstänkt för brott reagerar på detta sätt, och det är säkerligen inte en ovanlig situation. Det är mot den bakgrunden angeläget att polis och åklagare säkerställer att en misstänkt får tillgång till en försvarare när det behövs. Bedömningen av behovet av försvarare får alltså inte överlåtas på den misstänkte eller hans eller hennes vårdnadshavare. Detta gäller särskilt när en ung person är misstänkt för annat än bagatellartad brottslighet. Om den unge dessutom är frihetsberövad finns det, som nämnts ovan, i princip inte något utrymme för att hålla förhör utan en försvarare närvarande.

Av förhörsprotokollet framgår vidare endast genom kryssmarkeringar att J.S. informerats om sin rätt till försvarare och att han godtar den som rätten förordnar. Det finns inte några noteringar om J.S:s eller hans föräldrars inställning till att genomföra förhöret utan en försvarare närvarande. Alldeles oavsett vilken information föräldrarna hade fått av Susanna Jakobsson borde Richard

Eriksson, som förhörsledare, ha informerat om innebörden av rätten till försvarare, och att den gällde även vid förhöret. Han borde också ha dokumenterat deras inställning till att förhöret genomfördes utan en försvarare närvarande.

Det som kommit fram tyder på att det funnits brister i det sätt på vilket J.S. och hans föräldrar informerats om innebörden av rätten till försvarare vid förhöret. Deras avstående från försvarare kan därmed under alla förhållanden inte anses ha skett på ett rättssäkert sätt.

Förundersökningsledarens och förhörsledarens ansvar

Det är primärt förundersökningsledaren som är ansvarig för att en misstänkts rätt till försvarare respekteras. Det innebär bl.a. att de direktiv som ges till förhörsledaren ska innefatta frågan om rätt till försvarare när det är aktuellt. Det är därför viktigt att förundersökningsledaren i sina direktiv om att t.ex. ett anhållningsförhör ska hållas klargör om det är en sådan situation där den misstänkte enligt förundersökningsledarens bedömning ska ha en försvarare. Detta gäller både om det som i detta fall är en polisiär förundersökningsledare som ger de inledande direktiven om anhållningsförhör och i de fall en åklagare blivit kontaktad redan innan ett förhör hålls. Det bör av direktiven tydligt framgå att om det inte går att tillgodose behovet av försvarare ska endast ett delgivningsförhör hållas.

I anslutning till detta vill jag framhålla att jag i ett beslut om anhållande av en underårig nyligen uttalat att det ofta kan vara lämpligt att åklagaren underrättas om gripandet innan ett förhör hålls när den misstänkte är under 18 år. Då kan åklagaren ge direktiv om förhör och ta ställning till frågan om försvarare. Som Polismyndigheten konstaterat hade det varit lämpligt även i detta fall. (Se ovan nämnda beslut den 5 april 2016, dnr 6383-2014.)

Lotta Lindblad var inledningsvis förundersökningsledare i J.S:s ärende. Hon gav direktiv om att det skulle hållas ett anhållningsförhör och att åklagaren därefter skulle kontaktas. Enligt hennes uppgifter i utredningen här var hennes avsikt att endast ett kort inledande förhör skulle hållas, där den misstänkte underrättas om brottsmisstankarna och får uppge om han eller hon erkänner eller förnekar brott, samt informeras om rätten till försvarare. Det hon beskriver är alltså närmast att betrakta som ett delgivningsförhör. Det finns normalt sett inte något hinder mot att hålla ett sådant förhör trots att den misstänkte är ung och frihetsberövad.

Det kom dock att hållas ett mer omfattande förhör med J.S. Det är svårt för mig att närmare uttala mig om vad Lotta Lindblads direktiv innebar. Som hennes uppgifter får förstås är den gängse rutinen att det inledande förhör som hålls endast är ett delgivningsförhör. Om så är fallet är det oklart varför denna rutin frångicks när det gäller förhöret med J.S. Alldeles oavsett anledningen visar detta vikten av att förundersökningsledaren ger tydliga direktiv när det gäller den misstänktes behov av försvarare och omfattningen av ett förhör. Direktiven ska också dokumenteras.

Det är alltså huvudsakligen förundersökningsledarens ansvar att se till att den misstänkte får tillgång till en försvarare i tillräcklig omfattning. För att för-

undersökningsledaren ska kunna ta sitt ansvar för dessa frågor under utredningsarbetet krävs det att förhörsledaren informerar och rådgör med förundersökningsledaren. När Richard Eriksson stod inför att hålla ett förhör i sak med J.S. – som var 15 år, frihetsberövad och misstänkt för allvarlig brottslighet – skulle han själv ha övervägt frågan om behovet av försvarare vid förhöret. Eftersom direktivet inte var tydligt vare sig när det gällde frågan om försvarare eller omfattningen av förhöret borde han ha kontrollerat med Lotta Lindblad om hon hade tagit ställning till dessa frågor. Om det inte hade varit möjligt att få några besked i frågorna borde han endast ha hållit ett delgivningsförhör. Som nämnts ovan hade ett annat alternativ varit att underrätta åklagaren före förhöret och överlåta bedömningen till honom eller henne. Enligt min mening hade det sistnämnda alternativet varit att föredra.

Avslutande synpunkter

Sammanfattningsvis har J.S:s rätt till tillgång till försvarare vid det inledande förhöret inte respekterats – förhöret borde inte ha genomförts på det sätt som nu skedde utan att han hade en försvarare närvarande. Det finns inte någon dokumentation i ärendet som tyder på att det gjorts några överväganden i försvararfrågan. Utredningen här har inte heller kunnat klargöra om det var ett enskilt misstag att förhöret blev mer omfattande än vad som var avsett eller om det genomfördes i enlighet med de rutiner som gällde.

Jag har inte tillräckligt underlag för att uttala mig närmare om hur avsaknaden av försvarare vid det inledande polisförhöret påverkat handläggningen av den fortsatta förundersökningen. Jag kan dock konstatera att J.S. i väsentliga delar ändrat sina uppgifter vid de senare förhören, när en försvarare varit närvarande. Han har bl.a. förklarat sin ändrade inställning med att han vid det första polisförhöret var rädd och angelägen om att få lämna polisstationen. Det åskådliggör tydligt behovet av försvarare vid förhör med unga frihetsberövade personer.

Efter vad som kommit fram har emellertid de uppgifter J.S. lämnade i det första polisförhöret inte fått någon avgörande betydelse och åtalet mot honom ogillades på de allvarligaste punkterna. Vid en samlad bedömning av rättsprocessen mot J.S. finns det enligt min mening inte grund för att avsaknaden av försvarare vid det inledande förhöret medfört att han inte fick en rättvis rättegång. Oavsett detta har hans rätt att försvara sig, och därmed hans rättssäkerhet, äventyrats, vilket naturligtvis är allvarligt.

Som nämnts ovan är, i fall som det här aktuella, utrymmet för den unge och vårdnadshavaren att förfoga över frågan om försvarare ytterst begränsat. Med anledning av vad som kommit fram i ärendet vill jag dock ändå betona vikten av att information om rätten till tillgång till försvarare lämnas på ett sådant sätt att den inte riskerar att uppfattas som en påtryckning på den misstänkte att avstå från sin rätt till försvarare. J.S:s föräldrar ska enligt moderns uppgifter ha blivit underrättade om att det var svårt att få tag på en försvarare nattetid. Det kan inte uteslutas att denna information påverkat deras inställning till om de skulle begära att en försvarare skulle närvara vid förhöret. När alternativet är ett fortsatt frihetsberövande i väntan på en försvarare, kan det naturligtvis förekomma

att den misstänkte hellre väljer att låta sig förhöras utan försvarare. Det är därför viktigt att informationen om rätten till försvarare är tydlig och objektiv.

De brister som kommit fram i detta ärende är enligt min erfarenhet inte helt ovanliga. Jag har bl.a. vid inspektioner sett en del av de problem som kan uppstå vid gripanden kvälls- och nattetid, när det brådskar att hålla förhör och en offentlig försvarare behöver förordnas utanför kontorstid. Jag har tidigare påtalat behovet av att lösa den frågan, liksom frågan om faktisk tillgång till försvarare även under kvällar och nätter (se bl.a. ovan nämnda JO 2014/15 s. 77). Riksåklagaren har också uppmärksammat denna fråga och har i en skrivelse till regeringen den 22 december 2015 fört fram att det finns ett behov av att vidta åtgärder för att en försvarare ska kunna utses åt en misstänkt även utanför kontorstid. Han har bl.a. angett att eftersom försvarare vanligtvis måste vara närvarande vid det första polisförhöret blir utredningen ofta fördröjd om en försvarare inte är tillgänglig.

Det har varit flera poliser inblandade i J.S:s ärende, som på olika sätt är ansvariga för att hans rätt till tillgång till försvarare åsidosatts vid förhöret. Med hänsyn till att ansvaret är delat och att det har kommit fram att det i viss mån funnits bristfälliga rutiner och inte någon kvalificerad polisiär förundersökningsledare i tjänst, finns det inte tillräcklig anledning att kritisera någon enskild polis. Det är i stället dåvarande Polismyndigheten i Örebro län som ska kritiseras för att det inledande förhöret med J.S. genomfördes utan att han hade tillgång till en försvarare.

Ärendet avslutas.

Uttalanden om bl.a. rätten till tillgång till försvarare vid förhör om misstankar om allvarlig brottslighet

(Dnr 2943-2015)

Beslutet i korthet: M.K. var misstänkt för mordbrand och var själv skadad efter branden. Han vårdades därför en längre tid på sjukhus. Under sjukhusvistelsen hölls det bl.a. ett relativt omfattande förhör, vid vilket M.K:s offentliga försvarare inte var närvarande. JO:s utredning har avsett frågan om M.K:s rätt att försvara sig därigenom har äventyrats.

I beslutet konstateras att förhöret var grundligt och de misstankar som riktades mot M.K. var allvarliga. Han var själv svårt skadad, och det kunde dessutom befaras att han inte var psykiskt stabil vid förhörstillfället. Mot den bakgrunden är det enligt JO:s mening uppenbart att M.K. skulle ha biträtts av sin försvarare under förhöret.

Enligt JO var förutsättningarna alltså sådana att förhöret vid en objektiv bedömning inte borde ha hållits utan försvararen närvarande. I sådana fall får bedömningen av behovet av försvarare inte överlåtas på den misstänkte eller försvararen, utan det är polis och åklagare som har det slutliga ansvaret för att en misstänkt får tillgång till försvarare när det behövs.

Det är i första hand förundersökningsledaren som är ansvarig för att en misstänkts rätt till försvarare respekteras**.** I beslutet gör JO vissa uttalanden

om ansvarsfördelningen mellan förhörsledare och förundersökningsledare i frågan om försvarare vid förhör.

JO konstaterar vidare att förundersökningsledaren i detta fall hade fog för att utgå från att försvararen närvarade vid förhöret. Förhörsledaren tog inte upp frågan om försvararnärvaro med förundersökningsledaren innan hon bestämde sig för att hålla förhöret med M.K. utan försvarare. Förundersökningsledaren kan därför inte anses ansvarig för att förhöret genomfördes på det sätt som nu skedde. Förhörsledaren kritiseras för att hon inte respekterat M.K:s rätt till tillgång till försvarare vid förhöret.

I beslutet framhåller JO att rätten till försvarare är fundamental för misstänktas rätt att försvara sig. Det är därför angeläget att det i sådana frågor görs kvalificerade bedömningar och att de är sakliga. JO betonar också vikten av att ett avstående från försvarare sker på ett rättssäkert sätt.

Bakgrund

Inledning

Ärendet gäller frågan om hur Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har hanterat en misstänkts rätt till tillgång till försvarare vid förhör under en förundersökning om mordbrand.

Förundersökningens inledande skede

Den l februari 2015 inträffade en brand i M.K:s lägenhet i Göteborg. M.K. blev svårt brännskadad och vårdades efter händelsen under en längre tid på sjukhus. Han greps först som misstänkt för mordbrand, men eftersom han behövde sjukhusvård anhölls han i stället i sin frånvaro den 3 februari 2015. Kammaråklagaren Mats Dahlberg vid Göteborgs åklagarkammare var förundersökningsledare och polisassistenten Sandra Alrud vid polisområde Storgöteborg var ansvarig utredare hos polisen. Det var också hon som höll förhör med M.K. under förundersökningen.

Förhören och ärendets fortsatta handläggning

Den 5 februari 2015 hölls ett kortare förhör med M.K. på sjukhuset, vid vilket han delgavs misstanke om mordbrand, alternativt grov mordbrand. I förhörsprotokollet har det antecknats att Sandra Alrud informerade M.K. om att hon skulle hålla ett kort förhör med honom, att han var införstådd med det och att han kunde ta till sig informationen. Det har vidare noterats att M.K. underrättats om sin rätt till försvarare. Han tillfrågades om han hade önskemål om någon särskild försvarare eller om han godtog den försvarare som rätten förordnar. Han svarade jakande på det sistnämnda alternativet. Av förhörsprotokollet framgår också att M.K. inte mindes särskilt mycket av händelsen och att han därför varken kunde förneka eller erkänna gärningen. Senare samma dag förordnades advokaten Per-Arne Rosell som offentlig försvarare. Mats Dahlberg beslutade att anhållandet skulle kvarstå och gav in en framställan om häktning till tingsrätten.

Den 6 februari 2015 hölls en häktningsförhandling vid Göteborgs tingsrätt. M.K. närvarade inte vid förhandlingen med hänsyn till sitt hälsotillstånd, men hans offentliga försvarare Per-Arne Rosell deltog. Tingsrätten beslutade att M.K. skulle häktas i sin frånvaro.

Den 10 februari 2015 förhördes M.K. under ca 40 minuter på sjukhuset. Per-Arne Rosell var inte närvarande vid förhöret. Genom en kryssmarkering i förhörsprotokollet har det angetts att M.K. underrättats om sin rätt till försvarare. Det finns dock inte någon uppgift om hans inställning till att låta sig förhöras utan sin försvarare närvarande. Förhöret avsåg bl.a. vad M.K. gjorde den aktuella kvällen och hans personliga förhållanden. Det framstår som om M.K. var relativt förvirrad under förhöret och endast hade vaga minnesbilder av kvällen. Han uppgav dock bl.a. att han hade försökt ta sitt liv under kvällen, att han vaknat upp och sett att det brann och att han hade en tändare vid sidan om sig. Han uppgav också att han hade köpt bensin i en bensindunk och att hans tanke nog hade varit att elda upp sig själv. M.K. medgav att han förstod att branden hade kunnat sprida sig till andra lägenheter. Han fick även frågor om vilka andra personer som hade tillgång till lägenheten. Förhöret spelades in och är utskrivet i dialogform.

Den 19 februari 2015 hölls en häktningsförhandling, vid vilken M.K. var närvarande. Tingsrätten beslutade att han skulle vara fortsatt häktad. Den 10 mars 2015 hölls ytterligare ett längre förhör med M.K. som då befann sig på en rättspsykiatrisk klinik. Vid detta förhör deltog Per-Arne Rosell. Enligt förhörsprotokollet hade M.K. fortfarande svårt att minnas några detaljer från den aktuella kvällen. Han uppgav dock att han inte förnekade det som hade hänt, men att han inte mindes så mycket.

Därefter hölls inte några fler förhör med M.K. under förundersökningen. Åtal väcktes den 12 mars 2015.

Huvudförhandling och dom

Huvudförhandling i målet ägde rum vid Göteborgs tingsrätt den 26 mars 2015. Efter att en rättspsykiatrisk undersökning genomförts dömdes M.K. den 7 maj 2015 för mordbrand. Påföljden bestämdes till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning. I domen angavs att tingsrätten med hänsyn till M.K:s hälsotillstånd fann anledning att vara försiktig med att lägga hans uppgifter till grund för bedömningen i den mån de inte vann stöd av annan utredning. Domen överklagades inte.

Anmälan

M.K:s pappa, G.K., anmälde polisassistenten Sandra Alrud till JO. Han anförde att M.K. blev oskyldigt dömd för mordbrand på grund av brister i förundersökningen. Han förde bl.a. fram klagomål på att samtliga förhör utom slutförhöret hade hållits utan en försvarare närvarande.

Utredning

Inledning

Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten yttrade sig över vilka överväganden respektive myndighet hade gjort i frågan om försvarare inför förhören med M.K.

Åklagarmyndighetens yttrande

Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren Kerstin Skarp) hade inför yttrandet hämtat in upplysningar från bl.a. kammaråklagaren Mats Dahlberg och chefsåklagaren Mats Eriksson vid Göteborgs åklagarkammare.

Mats Dahlbergs upplysningar

Mats Dahlberg lämnade följande upplysningar om hur han som förundersökningsledare hade hanterat M.K:s rätt till tillgång till försvarare vid förhören den 5 och 10 februari 2015.

Han hade redan inför förhöret den 5 februari 2015 övervägt att ge in en begäran till tingsrätten om att en offentlig försvarare skulle förordnas som kunde närvara vid förhöret. Med hänsyn till att det enbart rörde sig om ett s.k. delgivningsförhör och att han inte visste om M.K. hade något särskilt önskemål om försvarare avvaktade han dock. Efter förhöret kontaktade polisassistenten Sandra Alrud honom och uppgav bl.a. att M.K. hade angett att han önskade att en försvarare skulle utses och att han godtog den som rätten förordnade. Mats Dahlberg gav därefter in en begäran om offentlig försvarare till tingsrätten.

M.K. närvarade inte vid häktningsförhandlingen den 6 februari 2015. Detta berodde enligt Mats Dahlberg på att M.K. inte var i ett sådant fysiskt skick att han kunde närvara. Mats Dahlberg hade dock inte fått någon information som tydde på att M.K. inte skulle vara mentalt redo att genomföra det förhör som hölls den 10 februari 2015. Han och Sandra Alrud berörde inför det förhöret inte frågan om försvararen skulle närvara vid förhöret. Eftersom Sandra Alrud är en erfaren polis utgick han från att hon enligt den normala rutinen skulle kontakta försvararen inför förhöret. Eftersom det var det första längre förhöret om ett mycket allvarligt brott var det enligt Mats Dahlberg helt självklart att försvararen skulle kontaktas. Han vet dock inte om Sandra Alrud gjorde det. Det var först i samband med utredningen hos JO som han uppmärksammades på att förhöret hade hållits utan att försvararen var närvarande.

Mats Dahlberg har vidare uppgett att anledningen till att det endast genomfördes två längre förhör med M.K. – den 10 februari och den 10 mars – var att M.K. inte mindes så mycket av händelsen och att hans uppgifter därmed inte var så viktiga i utredningen. Utredningen inriktades i stället på annan bevisning.

Chefsåklagarens upplysningar

Mats Eriksson konstaterade att Mats Dahlberg utgått från att försvararen närvarat vid de förhör som hållits efter att han förordnats. Att se till att en förordnad försvarare närvarar vid förhör är enligt Mats Eriksson en sådan rutinåtgärd

som polisen ska utföra utan att särskilda direktiv ska behöva ges av förundersökningsledaren.

Mats Eriksson anförde vidare att det för honom framstod som självklart att försvararen skulle ha närvarat vid förhöret med M.K. den 10 februari 2015.

Åklagarmyndighetens bedömning

Kerstin Skarp redovisade följande bedömning.

När det gäller förhöret den 5 februari 2015 konstaterade Kerstin Skarp att det i princip endast avsett delgivning av brottsmisstanken och M.K:s inställning till denna. Efter förhöret begärde Mats Dahlberg att tingsrätten skulle förordna en offentlig försvarare för M.K. Med hänsyn till de överväganden som Mats Dahlberg gjort och att det endast var ett delgivningsförhör ansåg Kerstin Skarp inte att det fanns skäl att ifrågasätta hans ställningstagande och handläggning i den delen.

I fråga om förhöret som hölls med M.K. den 10 februari 2015 konstaterade Kerstin Skarp att det var relativt långt och utförligt. Hon ansåg att M.K:s försvarare borde ha närvarat vid förhöret. Mats Dahlberg har utgått från att förhörsledaren, utan särskilda direktiv om det, skulle kontakta försvararen före förhöret så att han kunde närvara. Att förhöret genomfördes utan närvaro av försvararen är enligt Kerstin Skarps uppfattning mycket olyckligt, men hon anser inte att detta är något som Mats Dahlberg bör klandras för.

När det slutligen gäller frågan om M.K:s rätt till en rättvis rättegång har kränkts på grund av att förhöret hölls utan försvararen närvarande förde Kerstin Skarp fram att det framgår av tingsrättens dom att M.K. verkar ha lämnat i huvudsak samma uppgifter vid tingsrätten som i förhöret under förundersökningen den 10 februari 2015. Av domen går det vidare enligt Kerstin Skarp inte att utläsa att Mats Dahlberg skulle ha lyft fram uppgifter som M.K. lämnat under förhör under förundersökningen. Tingsrätten har inte heller lagt vad M.K. uppgett under förundersökningen till grund för sin bedömning i målet. Kerstin Skarp konstaterade att det i stället framgår att tingsrätten ansett att det funnits anledning att vara försiktig med att lägga M.K:s uppgifter till grund för bedömningen i den mån de inte vunnit stöd av annan bevisning. Vid en helhetsbedömning ansåg Kerstin Skarp inte att M.K:s rätt till en rättvis rättegång hade kränkts.

Polismyndighetens yttrande

Polismyndigheten (Charlotta Lokrantz Sandberg) hade inför yttrandet hämtat in upplysningar från bl.a. polisassistenten Sandra Alrud vid polisområde Storgöteborg.

Sandra Alruds upplysningar

Sandra Alrud har anfört i huvudsak följande om omständigheterna vid de förhör som hon hållit med M.K.

Inför förhöret den 5 februari 2015 frågade hon den behandlande läkaren och psykologen om det gick att hålla förhör med M.K. med hänsyn till hans fysiska och psykiska status. Enligt dem fanns det inte några medicinska hinder mot att

hålla förhör. Hon delgav M.K. misstanke om mordbrand, alternativt grov mordbrand, informerade honom om hans rätt till försvarare och frågade om han önskade någon särskild försvarare. Hon frågade också om M.K. ville att en försvarare skulle vara närvarande under nästa förhör. M.K. uppgav då att det kändes bra att prata utan försvarare. Hon lät hans önskemål styra och ansåg inte att det fanns någon anledning att ifrågasätta det. Med hänsyn till att M.K. var svårt skadad och i behov av sjukhusvård under flera veckors tid ställdes det enligt Sandra Alrud högre krav på flexibilitet än normalt.

Efter det att Per-Arne Rosell förordnats som offentlig försvarare den 5 februari 2015 hade Sandra Alrud kontakt med honom vid ett flertal tillfällen under de följande dagarna. De talade bl.a. om hur M.K. mådde och om förundersökningen. Hon var också i kontakt med Per-Arne Rosell inför förhöret den 10 februari 2015. Hon informerade honom om att förhöret skulle äga rum på sjukhuset och att det skulle komma att spelas in. Per-Arne Rosell var alltså informerad om datum, tidpunkt och plats för förhöret. När det gäller om han skulle närvara vid förhöret eller inte frågade han henne om M.K:s uppfattning. Hon informerade honom om att M.K. angett att försvararen inte behövde närvara. Då ansåg inte heller Per-Arne Rosell att hans närvaro var nödvändig. Hon kom överens med honom om att de skulle höras av efter det att förhöret genomförts och att hon då skulle informera honom om vad som kommit fram. Per-Arne Rosell hade också kontakt med M.K., både före och efter förhöret.

Förhöret den 10 februari 2015 spelades in. Sandra Alrud har angett att hon normalt sett alltid frågar om det går bra att hålla förhör utan en försvarare närvarande. Eftersom detta var överenskommet redan före förhöret, och försvararen var underrättad, valde hon dock att inte dokumentera detta.

Sandra Alrud uppgav vidare att om Per-Arne Rosell hade haft förhinder, men ändå hade önskat närvara vid förhöret, hade förhörstiden kunnat anpassas efter det. Det var dock aldrig aktuellt.

Polismyndighetens bedömning

Polismyndigheten angav att avsikten med förhöret den 5 februari 2015 enbart var att delge brottsmisstanken och att låta M.K. yttra sig över denna och i försvararfrågan. Polismyndigheten ansåg därför inte att det fanns någon anledning att rikta kritik mot att förhöret genomförts utan att en försvarare var närvarande.

När det gäller förhöret den 10 februari 2015 konstaterade Polismyndigheten att en försvarare i princip har en ovillkorlig rätt att delta i förhör med sin klient. Polismyndigheten framhöll dock att detta inte nödvändigtvis innebär att en försvarare måste närvara när den misstänkte hörs. Om den misstänkte, försvararen och förhörsledaren är eniga om att försvararen inte ska närvara vid förhöret finns det enligt Polismyndigheten inte något hinder mot att förhöret ändå genomförs.

Polismyndigheten redogjorde vidare för Sandra Alruds uppgifter om handläggningen: att hon vid det första förhöret hade frågat M.K. om han önskade att försvararen närvarade vid det andra förhöret, att M.K. svarat att han tyckte det kändes bra att prata utan försvararen, att hon informerat försvararen om tid och plats för det andra förhöret och att försvararen bedömde att hans närvaro

under det andra förhöret inte var nödvändig. Enligt Polismyndigheten måste M.K. och hans försvarare därmed under godtagbara former ha avstått från att försvararen skulle närvara vid förhöret. Mot den bakgrunden ansåg Polismyndigheten inte att det kunde anses finnas några brister i handläggningen.

Anmälarens yttrande

G.K. yttrade sig över det Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten anfört. Han uppgav bl.a. att M.K. inte hade godtagit att bli förhörd utan försvararen närvarande, i vart fall har det inte varit hans avsikt. M.K. frågade ett flertal gånger varför det inte kom någon advokat. G.K. var också kritisk till att den påstådda överenskommelsen mellan Sandra Alrud och Per-Arne Rosell om att förhör kunde hållas utan försvararen närvarande inte finns dokumenterad.

I ett beslut den 17 juni 2016 anförde *JO Renfors* följande:

Rättslig reglering

Rätten till tillgång till försvarare

En person som misstänks för ett brott har enligt 21 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken (RB) en generell rätt att biträdas av en försvarare för att förbereda och utföra sin talan. Av 21 kap. 3 a § RB följer att den som är anhållen eller häktad har rätt till en offentlig försvarare om han eller hon begär det. En offentlig försvarare ska också förordnas om den misstänkte är i behov av försvarare med hänsyn till utredningen om brottet.

Den som underrättas om att han eller hon är skäligen misstänkt för ett brott ska samtidigt informeras om sin rätt att redan under förundersökningen anlita biträde av en försvarare och om att en offentlig försvarare under vissa förutsättningar kan förordnas av rätten (se 12 § förundersökningskungörelsen). Denna information ska lämnas innan förhöret påbörjas, och det ska tydligt framgå att rätten inträder redan i och med att brottsmisstanke delges. När den misstänkte fått information om sina rättigheter ska han eller hon tillfrågas om sin inställning till behovet av försvarare. Som jag återkommer till nedan kan den misstänkte avstå från försvarare, om det sker under rättssäkra former. Inför nya förhör bör han eller hon dock åter erinras som sina rättigheter och på nytt tillfrågas om sin inställning. (Se bl.a. JO 2013/14 s. 133, dnr 3577-2011.)

I 23 kap. 10 § RB finns bestämmelser om vilka som får närvara vid förhör som hålls under förundersökningen. Utgångspunkten är att det är förundersökningsledaren som bestämmer detta. Enligt bestämmelsens fjärde stycke har dock den misstänkte och hans eller hennes försvarare rätt att närvara vid förhör som hålls på begäran av den misstänkte. Vid andra förhör får försvararen närvara om det kan ske utan men för utredningen. När det gäller förhör med den misstänkte är utrymmet för att vägra försvararen att närvara ytterst begränsat (se JO 2010/11 s. 139, dnr 5684-2008).

Rätten till tillgång till försvarare är en del av rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Av artikel 6.3 c) följer bl.a. att en misstänkt ska ha rätt att försvara sig personligen eller

genom rättegångsbiträde. Rätten att biträdas av försvarare gäller inte bara under själva rättegången utan också vid polisförhör och under förundersökningen. Det finns en omfattande rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) om brottsmisstänktas försvararrättigheter. Som princip har domstolen slagit fast att en misstänkt redan vid det första polisförhöret har rätt att biträdas av en försvarare, om det inte finns tvingande skäl att inskränka denna rätt. Även om det undantagsvis finns sådana skäl, får inskränkningen inte tillåtas skada den misstänktes rätt att försvara sig. Domstolen har också konstaterat att rätten att försvara sig normalt skadas om erkännanden eller medgivanden som den misstänkte gjort utan biträde av försvarare under en kommande rättegång åberopas mot honom eller henne till stöd för en fällande dom. (Se Hans Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 5 uppl., s. 348.)

Ett EU-direktiv som ska vara genomfört i svensk rätt under hösten 2016 fastställer minimiregler om rätten till tillgång till försvarare som bygger på Europadomstolens praxis (se Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/48/EU om rätt till tillgång till försvarare i straffrättsliga förfaranden m.m.). Regeringen har i en proposition lämnat förslag till de lagändringar som krävs för att genomföra direktivet. I propositionen föreslås bl.a. ändringar i 23 kap. 10 § RB som innebär att en misstänkt alltid har rätt att ha sin försvarare närvarande när han eller hon förhörs, dvs. inte endast vid de förhör som hålls på begäran av den misstänkte. Av den nya lydelsen framgår uttryckligen att det är fråga om en rätt för den misstänkte, och inte för försvararen. En privat försvarare som inte uppfyller de krav som ställs på en offentlig försvarare får dock under vissa förutsättningar förhindras att närvara. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 27 november 2016. (Se prop. 2015/16:187.)

JO har i flera ärenden riktat kritik mot att förhör genomförts utan att en försvarare närvarat och framhållit att en brottsmisstänkts rätt till försvarare vid förhör är en central rättssäkerhetsfråga. Det har vidare uttalats att huvudsyftet med att en misstänkt ska ha rätt till försvarare tidigt i en brottsutredning är att han eller hon inte på grund av bristande kännedom om utredningsförfarandet och den rättsliga regleringen ska komma i underläge mot polis och åklagare, utan ha tillgång till sådan sakkunskap att han eller hon till fullo kan ta till vara sina rättigheter. Det ligger i rättvisans intresse att en försvarare inte bara biträder den misstänkte med upplysningar och råd utan även närvarar vid förhör. Även JO har slagit fast att den misstänkte som regel har rätt att ha tillgång till en försvarare redan fr.o.m. det första förhöret. Det är primärt förundersökningsledaren som har ansvar för att en misstänkts försvararrättigheter respekteras. Att hålla ett grundligare förhör om brott med höga straffvärden utan en försvarare närvarande kan äventyra både den misstänktes rättssäkerhetsintressen och förhörens bevisvärde. Den misstänktes ålder och utredningsläget kan också ha betydelse för om det kan anses rättssäkert att hålla ett förhör utan försvarare. Om rätten till försvarare inte kan tillgodoses bör endast ett delgivningsförhör hållas. Ett sådant förhör ska vara kortfattat och inriktat på att delge brottsmisstanken och få besked om den misstänktes inställning till denna. (Se bl.a. JO 2011/12 s. 77, dnr 5493-2008, JO 2012/13 s. 106, dnr 4608-2010, JO 2014/15 s. 77, dnr 2978-2012, och ovan nämnda JO 2013/14 s. 133.)

Avstående från rätten till tillgång till försvarare

En misstänkt kan under vissa förhållanden avstå från rätten till försvarare. Av bl.a. Europadomstolens praxis följer att ett avstående måste ske under rättssäkra former; det ska vara klart, entydigt och frivilligt (se Hans Danelius, a.a., s. 345). EU:s försvarardirektiv innehåller också en bestämmelse om att en misstänkt kan avstå från rätten till tillgång till försvarare. Detta förutsätter att han eller hon har fått tydlig och tillräcklig information på ett enkelt och begripligt språk om innebörden av rättigheten och de eventuella konsekvenserna av att avstå från den. Avståendet måste dessutom vara frivilligt och otvetydigt, och det ska kunna återkallas. (Se artiklarna 9.1 och 9.3.) Om ett avstående återkallas under pågående förhör ska detta avbrytas (se ovan nämnda JO 2013/14 s. 133).

Även om den misstänkte anger att han eller hon avstår från en försvarare kan det med hänsyn till bl.a. brottsmisstankarna, utredningsläget eller den misstänktes ålder finnas anledning att förordna en försvarare för att hans eller hennes försvararrättigheter inte ska äventyras. Detsamma gäller i fråga om försvararens närvaro vid förhör. Som nämnts ovan är det primärt förundersökningsledarens ansvar att göra en bedömning av behovet av försvarare, oavsett vilken inställning den misstänkte har. JO har i några fall där den misstänkte var under 18 år eller strax över framhållit att förhörsledaren bör rådgöra med förundersökningsledaren i försvararfrågan innan ett mer ingående förhör inleds. (Se ovan nämnda JO 2011/12 s. 77 och JO 2013/14 s. 133 samt JO:s beslut den 26 april 2013, dnr 3019-2012.)

Dokumentation m.m.

Även när en åklagare är förundersökningsledare har Polismyndigheten ett ansvar – utan att särskilda direktiv ska behöva ges av förundersökningsledaren – att utföra åtgärder som rutinmässigt förekommer i en förundersökning. Att i samband med förhör informera en misstänkt om hans eller hennes rättigheter hör till rutinåtgärder av det slaget. I detta ingår den dokumentationsplikt som gäller för dessa åtgärder.

Från rättssäkerhetssynpunkt måste det gå att kontrollera att den som förhörts har informerats om sina rättigheter. Detsamma gäller om den misstänkte uppges ha avstått från sin rätt. Det bör därför vid varje förhör tydligt dokumenteras vilken information som lämnats och vilken inställning den misstänkte angett. Även förundersökningsledarens direktiv i försvararfrågan bör dokumenteras. (Se ovan nämnda JO 2012/13 s. 106 och JO 2013/14 s. 133.)

Försvararens skyldigheter

I 21 kap. 7 § RB finns vissa bestämmelser om en försvarares skyldigheter. Det anges bl.a. att en försvarare med nit och omsorg ska ta till vara den misstänktes rätt och i detta syfte verka för sakens riktiga belysning. Detta innebär bl.a. att försvararen är skyldig att främja den misstänktes intressen och bl.a. se till att bevisning och omständigheter som talar till den misstänktes fördel kommer fram. I bestämmelsen anges vidare att en försvarare så snart det kan ske bör överlägga med den misstänkte och förbereda försvaret.

Bedömning

Inledning

Min utredning i detta ärende har avsett frågan om M.K:s rätt till tillgång till försvarare respekterades vid polisförhören den 5 och 10 februari 2015. Förhören gällde misstanke om mordbrand och hölls på sjukhuset eftersom M.K. var skadad efter branden. Förhören genomfördes utan att en försvarare var närvarande.

Brottsmisstänktas rätt till tillgång till försvarare är en central rättssäkerhetsfråga. Det framgår inte minst av rättsfall från Europadomstolen och av EU-rätten. Att en misstänkt ska ha tillgång till en försvarare innebär inte att försvararen måste närvara vid alla förhör. Försvararens närvaro är emellertid normalt en förutsättning för att han eller hon ska kunna ta till vara den misstänktes rättigheter och se till att rättsregler följs. Utgångspunkten i den svenska lagstiftningen är också att den misstänkte har en rätt att ha sin försvarare närvarande vid förhör. För att den misstänkte ska kunna utnyttja denna rätt är det naturligtvis väsentligt att han eller hon också underrättas om sina rättigheter.

Jag redovisar nedan min bedömning av om förhören med M.K. borde ha genomförts utan hans försvarare närvarande och av vem som var ansvarig för att hans behov av försvarare blev tillgodosett. Jag uttalar mig också om M.K. kan anses ha avstått från försvarare på ett rättssäkert sätt.

M.K:s rätt till försvarare vid förhören

Förhöret den 5 februari 2015

Omfattningen av det första förhöret med M.K. var begränsad. Han delgavs brottsmisstanken och hördes om sin inställning till denna samt fick ange önskemål om försvarare. Det var alltså att betrakta som ett s.k. delgivningsförhör. Även om misstänkta generellt sett har rätt att ha tillgång till en försvarare redan vid det första förhöret får det normalt anses godtagbart att hålla ett delgivningsförhör utan att en försvarare är närvarande. Jag har därför inte några synpunkter på att förhöret med M.K. den 5 februari 2015 genomfördes utan en försvarare.

Förhöret den 10 februari 2015

Vid tidpunkten för det andra förhöret hade M.K. en offentlig försvarare, men denne var inte närvarande vid förhöret. Detta var det första av de två längre förhör som hölls med M.K. under förundersökningen. Förhöret var relativt omfattande; M.K. redogjorde för vad han hade gjort den aktuella kvällen och för sina personliga förhållanden. Han uppgav bl.a. att han hade köpt bensin och att hans avsikt nog hade varit att elda upp sig själv. Han uttalade sig också om vad han insett om risken för att elden skulle spridas. Även om dessa uppgifter inte kom att vara av avgörande betydelse för utredningen och domen i målet kan det ändå konstateras att det rörde sig om sådana omständigheter som kunde ha varit till nackdel för M.K. i brottsutredningen.

Förhöret var alltså grundligt, och de brottsmisstankar som riktades mot M.K. var allvarliga. Han var själv svårt skadad, och det har kommit fram uppgifter i

utredningen som tyder på att det i vart fall kunde befaras att han inte var psykiskt stabil vid förhörstillfället. Mot denna bakgrund är det enligt min mening uppenbart att M.K. skulle ha biträtts av sin försvarare under förhöret. Han befann sig i en ytterst utsatt situation och hade inte möjlighet att själv ta till vara sina rättigheter vid förhöret. Det kan inte anses rättssäkert att hålla förhör av detta slag utan en försvarare närvarande. Bedömningen av behovet av försvarare får i fall som detta inte överlåtas på den misstänkte.

M.K:s avstående från försvarare

Förutsättningarna var alltså sådana att förhöret den 10 februari 2015 vid en objektiv bedömning inte borde ha hållits utan att M.K:s försvarare var närvarande. Detta gäller alltså oavsett M.K:s – och försvararens – inställning i frågan. Formerna för M.K:s avstående var därmed inte av avgörande betydelse. Med anledning av att Polismyndigheten i sitt yttrande har angett att M.K. och hans försvarare under godtagbara former avstått från försvararnärvaro vid förhöret vill jag ändå föra fram vissa generella synpunkter i den frågan.

Som angetts ovan ska ett avstående från försvarare ske på ett rättssäkert sätt; den misstänkte ska ha fått tydlig och tillräcklig information och vara införstådd med vad rätten till försvarare innebär. Avståendet ska också vara klart, entydigt och frivilligt.

Av Sandra Alruds uppgifter framgår att hon och M.K:s försvarare hade en kontakt inför förhöret, och att det då bestämdes att försvararen inte skulle närvara. Utgångspunkten för detta ställningstagande var i och för sig att M.K. enligt Sandra Alruds uppfattning hade avstått från försvararnärvaro vid förhöret. Jag vill dock ändå framhålla att det i första hand är den misstänkte – inte försvararen – som avgör om han eller hon vill avstå rätten till försvarare vid ett förhör och att det normalt är lämpligt att den misstänkte inför sitt ställningstagande rådgör med sin försvarare om försvararens närvaro och om det förhör som ska hållas. Att förhörsledaren har anledning att ha direkta kontakter med en misstänkts försvarare inför ett förhör fråntar inte förhörsledaren skyldigheten att försäkra sig om att även den misstänkte är införstådd med vad rätten till försvarare innebär. Även om den misstänkte och försvararen inte anser att försvararen behöver närvara har vidare polis och åklagare det slutliga ansvaret för att en misstänkts rätt till försvarare tillgodoses.

Av förhörsprotokollen framgår att M.K. informerats om sin rätt till försvarare enligt 12 § förundersökningskungörelsen. Vid förhöret den 10 februari 2015 framgår detta endast genom en kryssmarkering, och det finns inte någon ytterligare notering om försvararfrågan, t.ex. om M.K:s inställning till att låta sig förhöras utan försvarare. Sandra Alrud har i utredningen här uppgett att hon vid förhöret den 5 februari 2015 frågade M.K. om han ville att en försvarare skulle närvara vid nästa förhör, och att han då svarade att det kändes bra att prata utan försvarare. Sandra Alrud har angett att hon lät M.K:s önskemål – som hon inte fann skäl att ifrågasätta – styra. Som hennes uppgifter får förstås var anledningen till att hon inte dokumenterade M.K:s inställning till att låta sig förhöras utan försvarare att det var överenskommet redan före förhöret och att försvararen var underrättad. Det framgår dock inte av hennes redogörelse

om hon ändå tog upp frågan om försvararnärvaro med M.K. vid förhöret den 10 februari 2015, dvs. om det endast är en dokumentationsbrist. Oavsett det vill jag framhålla att en misstänkt vid varje förhörstillfälle måste få ta ställning till om han eller hon vill låta sig förhöras utan försvarare. En misstänkt kan inte anses bunden av att han eller hon tidigare uppgett att förhör kan hållas utan försvarare. Det gäller även under ett pågående förhör; om en misstänkt anger att han eller hon önskar en försvarare ska förhöret normalt sett avbrytas och återupptas när en försvarare kan närvara.

Av utredningen framgår att M.K. var svag och medtagen vid det första förhöret. Det framstår mot den bakgrunden som ännu mer olämpligt att låta M.K:s egen inställning vara avgörande för bedömningen av behovet av en försvarare vid nästa förhör. M.K:s uttalande om att det kändes bra att prata utan försvarare borde dessutom snarare ha väckt frågan om han insett innebörden av rätten till försvarare, och föranlett att Sandra Alrud kontrollerade detta. Det kan i vart fall inte anses vara ett klart och entydigt avstående från försvarare.

Det som kommit fram tyder på att det funnits brister i informationen till M.K. om rätten till försvarare, och det har inte säkerställts att han insett innebörden av denna rätt. Hans avstående från försvarare kan därmed under alla förhållanden inte anses ha skett på ett rättssäkert sätt.

Förundersökningsledarens och förhörsledarens ansvar

Det är primärt förundersökningsledaren som är ansvarig för att en misstänkts rätt till försvarare respekteras. Det innebär bl.a. att de direktiv som ges till förhörsledaren ska innefatta frågan om rätt till försvarare när det är aktuellt. För att en förundersökningsledare ska kunna ta sitt ansvar för dessa frågor under pågående utredningsarbete krävs det att förhörsledaren informerar och rådgör med förundersökningsledaren om det finns någon osäkerhet kring försvararnärvaron. Förundersökningsledaren kan då göra en egen bedömning av behovet av försvarare och ta ställning till hur förhöret ska genomföras.

I M.K:s fall var det alltså i första hand kammaråklagaren Mats Dahlberg som var ansvarig för att M.K. fick tillgång till försvarare i tillräcklig omfattning. Mats Dahlberg har uppgett att han och Sandra Alrud inte berörde frågan om försvararen skulle närvara vid förhöret den 10 februari 2015, men att han utgick från att hon enligt den normala rutinen skulle kontakta försvararen inför förhöret.

Mats Dahlberg har alltså inte lämnat något direktiv i frågan om försvararens närvaro vid förhöret med M.K. Det bör i och för sig inte heller krävas av honom eftersom åtgärden att underrätta en offentlig försvarare om att förhör ska hållas normalt sett får anses vara en sådan rutinåtgärd som ska utföras av polisen utan ett särskilt direktiv. Det är därför angeläget att förhörsledaren informerar förundersökningsledaren om han eller hon frångår denna rutin eller – som i detta fall – försvararen av någon annan anledning inte avser att närvara vid förhöret, eller det uppstår andra frågor kring försvararnärvaron.

Förhörsledaren har alltså ett ansvar för att lyfta frågan om behovet av försvarare vid förhör till förundersökningsledaren. Detta innebär dock inte att en förhörsledare i alla fall måste kontrollera med förundersökningsledaren om det

går bra att hålla ett förhör utan en försvarare närvarande. I fall där det handlar om misstankar om relativt lindrig brottslighet, den misstänkte är vuxen och det inte heller finns några särskilda personliga förhållanden som gör att en försvarare bör närvara kan det normalt sett inte krävas att förhörsledaren kontrollerar med förundersökningsledaren om förhöret kan hållas utan en försvarare. Detta förutsätter naturligtvis att den misstänkte godtar det.

Eftersom det huvudsakligen är förundersökningsledaren som ska ta ställning till behovet av försvarare vid förhör är det dock viktigt att förhörsledaren i tveksamma fall tar upp frågan med förundersökningsledaren. Det går inte att i detalj ange i vilka situationer som detta bör ske, utan det får avgöras i det enskilda fallet. Bedömningen av när det är tveksamt om ett förhör kan hållas utan en försvarare varierar säkerligen också mellan olika förhörsledare. Det kan t.ex. bero på tidigare erfarenhet, men också på samarbetet och dialogen med förundersökningsledaren. Jag kan i vart fall konstatera att det i en situation som den här aktuella – misstankar om allvarlig brottslighet och särskilda personliga förhållanden hos den misstänkte – i princip inte finns något utrymme för förhörsledaren att själv besluta att förhör kan hållas utan en försvarare närvarande.

Mot denna bakgrund anser jag att Mats Dahlberg hade fog för att utgå från att Sandra Alrud kallade försvararen till förhöret, och att försvararen också närvarade vid detta. Det är anmärkningsvärt att Sandra Alrud – som i viss mån själv verkar ha övervägt försvararnärvaron – inte tog upp frågan med Mats Dahlberg innan hon bestämde sig för att hålla förhöret med M.K. Eftersom hon inte gjorde det kan inte Mats Dahlberg anses ansvarig för att förhöret genomfördes på det sätt som nu skedde.

Avslutande synpunkter

Sammanfattningsvis borde förhöret med M.K. den 10 februari 2015 inte hållits utan att hans försvarare var närvarande. Därmed har hans rätt till tillgång till försvarare inte respekterats, och det är förhörsledaren Sandra Alrud som ska kritiseras för det. Hon har angett att det på grund av de särskilda förhållanden som rådde – att M.K. var skadad och behövde sjukhusvård – fanns anledning att vara mer flexibel än normalt. Hon har också anfört att hon lät M.K:s önskemål styra. Det framstår alltså som om Sandra Alrud anser att hon agerade utifrån M.K:s bästa, och jag har i och för sig inte något skäl att tro att hon hade någon annan avsikt med sitt handlande. Med anledning av det som kommit fram vill jag dock betona att det primärt är förundersökningsledaren som ska bedöma om en misstänkt har behov av en försvarare vid förhör. Rätten till försvarare är fundamental för misstänktas rätt att försvara sig. Det är därför angeläget att det i sådana frågor görs kvalificerade bedömningar och att de är sakliga.

De uppgifter M.K. lämnade vid förhöret fick inte någon avgörande betydelse i rättegången mot honom. Tingsrätten har uttryckligen angett att det funnits anledning att vara försiktig med att lägga hans uppgifter till grund för bedömningen. Mats Dahlberg har också uppgett att eftersom M.K. inte mindes så mycket av händelsen var utredningen inriktad på annan bevisning. Vid en samlad bedömning av rättsprocessen mot M.K. finns det enligt min mening inte

grund för att avsaknaden av försvarare vid förhöret medfört att han inte fick en rättvis rättegång. Oavsett detta har hans rätt att försvara sig, och därmed hans rättssäkerhet, äventyrats, vilket naturligtvis är allvarligt.

Som framgått ovan är i ett fall som det här aktuella utrymmet för den misstänkte att förfoga över frågan om försvarare ytterst begränsat. M.K:s inställning till att låta sig förhöras utan försvarare närvarande var därför inte av avgörande betydelse; försvararen borde av rättssäkerhetsskäl ha närvarat ändå. Med anledning av att jag ifrågasätter både om M.K. insett innebörden av rätten till försvarare och om hans uttalande över huvud taget borde ha tolkats som ett avstående från försvarare vill jag betona vikten av att ett avstående från försvarare sker på ett rättssäkert sätt.

De brister som kommit fram i detta ärende är enligt min erfarenhet inte helt ovanliga. Jag har bl.a. vid inspektioner sett exempel på att det hållits omfattande förhör med misstänkta om relativt allvarlig brottslighet utan att försvarare närvarat. Det kan äventyra både den misstänktes rättssäkerhetsintressen och förhörens bevisvärde. Brottsmisstänktas rätt till tillgång till försvarare är en grundläggande rättssäkerhetsfråga, och det är också en prioriterad fråga för JO. Åklagarmyndigheten arbetar för närvarande med att ta fram riktlinjer om rätten till försvarare vid förhör, vilket jag välkomnar.

Ärendet avslutas med den kritik som uttalats ovan.

Kritik mot dels polisen för dröjsmål med att anmäla ett gripande av en 15-åring till åklagare, dels två åklagare för att 15-åringen anhölls och att anhållandet inte hävdes tidigare än som skedde

(Dnr 6383-2014)

Beslutet i korthet: Y.F., som var 15 år, greps som misstänkt för försök till stöld ur ett skåp i ett omklädningsrum på ett badhus. Nästan fem timmar efter gripandet påbörjades förhöret enligt 24 kap. 8 § rättegångsbalken med Y.F. Ytterligare en timme senare anmäldes gripandet till åklagaren som beslutade att anhålla Y.F. JO konstaterar att frågan om en ung person ska vara frihetsberövad är en sådan sak som många gånger kan vara tveksam eller svår att bedöma. Om den som gripits är under 18 år är det därför särskilt angeläget att åklagaren snarast möjligt underrättas om gripandet. Det kan i sådana fall ofta vara lämpligt att det sker redan innan ett förhör har hållits med den misstänkte. JO kommer fram till att polisens hantering av frågan om underrättelse till åklagaren och förhöret med Y.F. inte varit förenlig med skyndsamhetskravet i 24 kap. 8 § andra stycket rättegångsbalken. Det kan inte uteslutas att polismyndighetens agerande har påverkat den tid som Y.F. kom att vara frihetsberövad. Dåvarande Polismyndigheten i Skåne kritiseras för dröjsmålet.

När brottsmisstankar riktas mot ungdomar måste ett antal lagregler beaktas som sammantagna leder till att unga personer endast i undantagsfall kan anhållas och häktas. JO anser att det brott som Y.F. misstänktes för inte var

tillräckligt allvarligt för att det kan anses ha varit proportionerligt att anhålla honom, och det oavsett hur stark kollusionsfaran bedömdes vara. I samma riktning talar det förhållandet att en frihetsberövande påföljd inte kunde förväntas komma i fråga för Y.F. Omständigheterna var enligt JO långtifrån sådana att det fanns synnerliga skäl för häktning, och det fanns därmed inte tillräckliga förutsättningar för anhållande. Åklagaren kritiseras för beslutet att anhålla Y.F.

Den åklagare som därefter tilldelades ärendet borde omgående ha hävt anhållandet och försatt Y.F. på fri fot. Som händelserna nu utvecklade sig kom Y.F. i stället att vara frihetsberövad i sammanlagt mer än ett dygn. Åklagaren kritiseras för det sätt som han hanterade det fortsatta frihetsberövandet på.

JO ser allvarligt på att en så ung person som Y.F. har varit anhållen utan att det funnits tillräckliga förutsättningar för det.

Initiativet

I en anmälan till JO riktade en advokat kritik mot dåvarande Polismyndigheten i Skåne för handläggningen av en förundersökning där Y.F., som var 15 år, var misstänkt för försök till stöld ur ett skåp i ett omklädningsrum på ett badhus (JO:s dnr 5510-2014). Av myndighetens handlingar framgick att Y.F. greps av en väktare den 24 augusti 2014 kl. 14.05. Förhör med honom inleddes kl. 18.54. Därefter, kl. 20.05, anmäldes gripandet till åklagaren som kl. 20.17 beslutade att anhålla Y.F. Anhållandet hävdes av åklagaren dagen därpå kl. 15.18 och Y.F. försattes på fri fot kl. 15.55.

Anmälningsärendet avslutades samtidigt som en utredning inleddes inom ramen för ett initiativärende avseende frågorna om proportionaliteten i de tvångsåtgärder som vidtagits mot Y.F. och hur skyndsamhetskraven i 24 kap. 8 § rättegångsbalken hade följts i ärendet.

Utredning

JO begärde att polismyndigheten och Åklagarmyndigheten skulle yttra sig.

Polismyndighetens yttrande

Polismyndigheten (Monica Nebelius, chefen för rättsenhet polisregion Syd) yttrade sig. Till yttrandet bifogades upplysningar från de berörda tjänstemännen.

Polismyndigheten lämnade följande redogörelse för handläggningen:

> Väktare Demitri Selitski grep Y.F. den 24 augusti 2014 kl. 14.05 såsom misstänkt för försök till stöld från ett skåp i ett omklädningsrum på Aq-vakul i Malmö. Gripandet prövades och fastställdes kl. 14.59 av polisassistent Petersson. Därefter, kl. 15.30, förhördes målsäganden samt Demitri Selitski och polisassistent Kristoffer Gannby beslutade om beslag av en nyckelknippa. När polispatrullen var klar på platsen blev Y.F. kl. 15.45 införd till arresten på Davidshalls polisstation i Malmö och kl. 15.50 blev identiteten fastställd varvid Y.F. blev, efter beslut av stationsbefäl Timmy Jeppsson, insatt i arresten. Därefter, kl.16.57, underrättades Y.F:s vårdnadshavare om

gripandet och socialtjänsten underrättades kl. 17.04. Efter att patrullen avrapporterat och utredaren läst in sig på ärendet förhördes Y.F. i enlighet med 24 kap. 8 § [rättegångsbalken] kl. 18.54 och gripandet anmäldes kl. 20.05 till Åklagarmyndigheten. Kammaråklagare Pernilla Trimmel beslutade att anhålla Y.F. kl. 20.17, att Y.F. skulle fotograferas med de kläder han hade på sig vid gripandet, att Y.F:s kusiner, två vittnen, skulle förhöras och att förnyad åklagarkontakt skulle ske påföljande dag. Fotograferingen verkställdes kl. 21.00.

[V]ittnesförhör ägde rum den 25 augusti 2014 kl. 12.20 respektive kl. 14.29 varefter anhållandet hävdes kl. 15.18 av kammaråklagare Johan Larsson. Y.F. lämnade Davidshalls polisstation kl. 15.55.

Polismyndigheten höll förnyat målsägandeförhör med fotokonfrontation den 27 augusti 2014 […] och förnyat förhör med Y.F. den 5 september 2014 […]. Åklagarmyndigheten har sedermera lagt ned förundersökningen.

– – –

I samband med gripandet av Y.F. uppstod misstanke om narkotikabrott, eget bruk […]. Vid införandet beslutade polismyndigheten om att Y.F. skulle genomgå en kroppsbesiktning varpå Y.F. lämnade urinprov.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning:

När det gäller unga lagöverträdare är det särskilt viktigt att handläggningen sker skyndsamt och att samhällets förhållningssätt är konsekvent och tydligt. Vid tillfället för gripandet av Y.F. var identiteten inte fastställd och det förelåg kollusionsfara då två kusiner var närvarande på brottsplatsen. Därtill uppstod även misstanke om att Y.F. var påverkad av narkotika. Med [beaktande] av rådande omständigheter är det Polismyndighetens bedömning att det inte var oproportionerligt att gripa och införa Y.F. till Davidshalls polisstation i Malmö för att vidta nödvändiga utredningsåtgärder. Polisområde Malmö hanterar en arbetsbörda som tillskrivs en av Sveriges största städer och det är Polismyndighetens bedömning att förundersökningen mot Y.F. har prioriterats i enlighet med bestämmelserna i [lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare] om särskild skyndsamhet och handlagts i enlighet med Åklagarmyndighetens direktiv.

Åklagarmyndighetens yttrande

Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren Kerstin Skarp) redovisade i sitt yttrande upplysningar från kammaråklagarna Pernilla Trimmel och Johan Larsson vid åklagarkammaren i Malmö samt kammarledningen genom chefsåklagaren Ola Sjöstrand.

Pernilla Trimmel lämnade följande upplysningar:

Y.F., född 1999, greps av polis den 24 augusti 2014 kl. 14.05. 24:8-förhör inleddes kl. 18.54 och därefter, kl. 20.05, anmäldes ärendet till mig. Efter föredragning beslutade jag kl. 20.17 att anhålla Y.F. såsom på sannolika skäl misstänkt för försök till stöld. Den särskilda anhållningsgrunden var kollusionsfara samt att synnerliga skäl förelåg med hänsyn till utredningen.

Y.F. var misstänkt för försök till stöld genom att i ett omklädningsrum på ett badhus ha tagit sig in i ett låst skåp och därur försökt att tillgripa gods […]. Målsäganden hade påträffat Y.F. när denne stod vid skåpet med ena handen i skåpet. I låset hängde en nyckelknippa med tre nycklar varav man kunde öppna skåpet med en av nycklarna (dock en felaktig nyckel). Y.F. hade vid 24:8-förhöret förnekat brott och lämnat en redogörelse kring händelsen. Han hade bl.a. uppgett att han varit på plats tillsammans med två kamrater/kusiner och att de hade träffat på en okänd man som de haft viss

kontakt med. Det var den okände mannen som hade öppnat skåpet och sedan försvunnit, Y.F. förnekade att han hade haft handen inne i skåpet. Kamraterna var identifierade.

Vid anhållandet gav jag direktiv om att offentlig försvarare skulle förordnas så snart som möjligt på morgonen efter, att fotografier skulle tas av de kläder som den misstänkte bar vid tillfället samt att de två kamraterna som var med vid händelsen skulle höras.

Jag gjorde följande överväganden inför anhållningsbeslutet.

Mot bakgrund av att stöldförsöket hade föregåtts av inbrott i ett låst skåp ansåg jag att straffvärdet för brottet var högre än för försök till stöld i allmänhet. Y.F. hade lämnat en relativt detaljerad berättelse om händelsen och enligt denna berättelse var de två kamraterna närvarande hela tiden. Jag ansåg därför att det var av synnerlig vikt för utredningen att de två kamraterna förhördes innan Y.F. fick utrymme att prata med dem. Med tanke på att det var just kamrater/närstående till Y.F. ansåg jag att det var extra påkallat att han inte fick möjlighet till kontakt med dem innan de hördes av polis. Ärendets fortsatta utredning skulle enligt min bedömning helt och hållet påverkas av om kamraterna vidimerade Y.F:s uppgifter eller ej.

Beroende på vad som framkom i förhöret med kamraterna kunde det komma att krävas ett omförhör med Y.F. Det var därför särskilt viktigt att en offentlig försvarare skulle utses så snart som möjligt. Jag påtalade även detta till polisen, att offentlig försvarare skulle begäras direkt på morgonen när lottad åklagare fått ärendet.

Johan Larsson lämnade bl.a. följande upplysningar:

Som skäl för anhållandet angavs kollusionsfara och synnerliga skäl förelåg enligt beslutet med hänsyn till utredningen. Y.F. meddelades restriktioner avseende gemensam vistelse, brev eller annan försändelse samt besök och telefonsamtal.

Dagen därpå, måndagen den 25 augusti 2014, blev jag tilldelad ärendet. Jag konstaterade att det rörde sig om en misstänkt som var 15 år och att det därför var av stor vikt att ärendet hanterades skyndsamt. Jag samrådde direkt med vice chefsåklagare Anna Håkansson och vi var överens om att det var mycket angeläget att frihetsberövandet kunde avslutas så snart det var möjligt med hänsyn till den misstänktes ålder. Av jouråklagarens anteckningar i ärendet framgick det att avsikten var att hålla förhör med de ytterligare två ynglingar som varit i sällskap med den misstänkte. Av utredningshandlingarna framgick även att det på övervakningsbilder syntes att ytterligare en person var i sällskap med övriga tre ynglingar när dessa gick in på badhuset. Denna person var ännu inte identifierad. Jouråklagaren hade gett direktiv till polisen att ta kontakt med åklagare tidig morgon för förordnande av offentlig försvarare, fotografera den gripnes kläder samt hålla förhör med de två kamraterna (kusiner till den misstänkte).

Min bedömning var att det förelåg synnerliga skäl för frihetsberövandet med hänsyn till den mycket starka kollusionsfaran – den misstänkte var släkting till de båda vittnena och det var helt avgörande för utredningen att förhör kunde hållas utan att man hade möjlighet att tala sig samman om händelseförloppet. Jag ansåg dock att det, med hänsyn till den misstänktes ålder och det brott han var misstänkt för, endast var motiverat med ett kortare frihetsberövande. Min avsikt var därför att anhållandet skulle hävas så snart förhör med vittnena hade hållits och att det under alla förhållanden inte fick fortgå mer än några timmar.

Jag upprättade genast en framställan om offentlig försvarare som jag skickade till tingsrätten (expedierades elektroniskt kl. 08.56). Därefter upprättade jag ett direktiv som jag skickade till polisen (expedierades elektroniskt kl. 09.09). I direktivet förklarade jag att jag hade tilldelats ärendet och att jag hade begärt offentlig försvarare till den misstänkte. Jag upprepade samtidigt jouråklagarens direktiv, dvs. att förhör skulle hållas med de två

kusinerna och att den misstänktes kläder skulle fotograferas. Jag angav även att det var brådskande att hålla förhören med hänsyn till den misstänktes ålder.

Strax därefter hade jag kontakt per telefon med utredaren […] som uppgav att de båda kusinerna hade sökts i hemmen men skulle enligt uppgift befinna sig i skolan. Jag gav då direktiv om att skyndsamt höra vittnena och att de fick sökas i skolan. Återkoppling skulle snarast ske för det fall någon ytterligare fördröjning uppstod varvid den misstänkte skulle komma att släppas (framgår av tjänsteanteckning färdigställd kl. 10.51).

Senare samma dag meddelade utredaren att de båda vittnena var hörda och att det i samband med förhören hade gått att identifiera den okände som också pekades ut som gärningsman av ett av vittnena. Jag bedömde att fortsatt frihetsberövande inte var proportionerligt och hävde anhållandet kl. 15.18.

Åklagarmyndigheten upplyste att förundersökningen mot Y.F. var nedlagd och att en annan person – 16 år gammal – dömts för det brott som Y.F. var misstänkt för. Påföljden bestämdes till 35 timmars ungdomstjänst, vilket motsvarar ett straffvärde på en månads fängelse.

Åklagarmyndigheten redovisade följande bedömning:

Utgångspunkten för bedömningen av om det kan anses befogat att anhålla en person under arton [år] är omständigheterna i det enskilda fallet med avseende på brottslighetens beskaffenhet och anhållningsskälens styrka. Vad gäller brottslighetens beskaffenhet måste ställas högre krav för att frihetsberöva en ung lagöverträdare än vad som gäller för en vuxen. Det får inte förekomma att unga personer anhålls för brott som i och för sig är anhållningsgrundande men som framstår som mindre allvarliga ([Riksåklagarens riktlinjer för handläggning av ungdomsärenden] RåR 2006:3 s. 37). I många fall är det den unges ålder som blir avgörande för huruvida frihetsberövande ska ske eller inte.

Kravet på synnerliga skäl ska tolkas mot bakgrund av vilken åtgärd beslutet gäller och bedömningen ska baseras på samtliga omständigheter vid den tidpunkt då åklagaren har att fatta beslut i saken. Därtill ska även den uppskattade tiden för frihetsberövandet beaktas (RåR 2006:3 s. 37 f.).

Tvångsmedel som avser frihetsberövanden av underåriga ska självfallet användas restriktivt och bedömningen av proportionaliteten måste göras utifrån samtliga kända omständigheter i det enskilda fallet.

I förevarande ärende har genom handläggande åklagares upplysningar framkommit hur de resonerat såväl avseende brottslighetens beskaffenhet som anhållningsskälens styrka. Pernilla Trimmel ansåg att straffvärdet för den aktuella gärningen var högre än för försök till stöld i allmänhet. Såväl Pernilla Trimmel som Johan Larsson var av uppfattningen att det på grund av en mycket stark kollusionsfara var av synnerlig vikt för utredningen att vissa utredningsåtgärder vidtogs innan anhållandet kunde hävas. Vidare har både Pernilla Trimmel och Johan Larsson varit aktiva i sitt förundersökningsledarskap och lämnat tydliga direktiv till utredarna av ärendet. Johan Larsson konstaterade dessutom omgående att det var av stor vikt att ärendet hanterades skyndsamt och att det med hänsyn till den misstänktes ålder och det brott han var misstänkt för endast var motiverat med ett kortare frihetsberövande.

Åklagarnas grund för beslut om anhållande och den därefter följande handläggningen av ärendet utgör en utpräglad bedömningsfråga där man inte sällan kan ha olika uppfattningar.

Efter att ha tagit del av åklagarnas upplysningar och i ärendet tillgängliga handlingar instämmer jag i deras bedömning att straffvärdet var högre än i normalfallet. Detta utifrån att det synes ha varit en planerad gärning,

att falska nycklar använts, att inbrottet skett i ett obevakat klädskåp där normalt sett personliga tillhörigheter och värdesaker förvaras och att brottet varit nära sin fullbordan.

Därutöver instämmer jag i handläggande åklagares bedömning att det förelåg en mycket stark kollusionsfara då de inblandade personerna var närstående till den misstänkte.

Det är förvisso fråga om ett frihetsberövande av en 15-årig person men med hänsyn till brottets beskaffenhet och den starka kollusionsfaran delar jag handläggande åklagares bedömning att det har förelegat synnerliga skäl och varit proportionerligt att frihetsberöva den underårige. Detta särskilt med beaktande av att avsikten var ett kortvarigt frihetsberövande. Anhållandet har sedan också hävts dagen därpå så snart vittnena blivit hörda.

Vad gäller skyndsamhetskraven i 24 kap. 8 § rättegångsbalken framgår av upplysningarna att den misstänkte greps den 24 augusti 2014 kl. 14.05. Ett förhör enligt 24 kap. 8 § rättegångsbalken hölls av polis och inleddes samma datum kl. 18.54. Först därefter anmäldes ärendet till åklagare kl. 20.05. Beslut om att anhålla fattades av åklagare kl. 20.17.

Min bedömning är att åklagaren härigenom omedelbart fattat beslut i frågan om anhållande och därigenom uppfyllt skyndsamhetskravet i fråga om anhållningsbeslutet. Det ska dock påpekas att med hänsyn till den gripnes ålder och det brott som han misstänktes för borde polisen ha anmält frihetsberövandet till åklagare så snart som möjligt.

I ett beslut den 5 april 2016 anförde *JO Renfors* följande:

Rättslig reglering

Förutsättningar för häktning, anhållande och gripande

I 24 kap. rättegångsbalken (RB) finns bestämmelser om häktning, anhållande och gripande. Bestämmelserna om gripande och anhållande anknyter till bestämmelserna om häktning på så sätt att de förutsätter att det finns häktningsskäl för att de ska aktualiseras.

En grundläggande förutsättning för att någon ska kunna häktas är att han eller hon är på sannolika skäl misstänkt för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse ett år eller mer (24 kap. 1 § första stycket RB). Det krävs vidare att det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet finns risk för att han eller hon avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring eller straff (s.k. flyktfara), genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning (s.k. kollusionsfara) eller fortsätter sin brottsliga verksamhet (s.k. recidivfara).

En risk för att den misstänkte genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning finns bl.a. om den misstänkte, till men för utredningen, kan befaras påverka personer som kan ha upplysningar att lämna om brottet, t.ex. målsägande, vittnen eller medmisstänkta.

Om det finns skäl att häkta någon får han eller hon anhållas i avvaktan på rättens prövning av häktningsfrågan. Under vissa förutsättningar är det tillräckligt för ett anhållningsbeslut att en person är skäligen misstänkt för brottet. Beslut om anhållande fattas av åklagaren. (Se 24 kap. 6 § RB.)

Om det finns skäl att anhålla någon, vilket alltså förutsätter häktningsskäl, får en polisman i brådskande fall gripa den misstänkte även utan anhållningsbeslut (24 kap. 7 § första stycket RB). Ett sådant gripande är en provisorisk

åtgärd i förhållande till anhållande och häktning. Om åklagarens beslut i anhållningsfrågan utan fara kan avvaktas får ett gripande inte ske. Syftet med åtgärden är att säkerställa att en misstänkt person inte hinner avlägsna sig innan åklagaren har hunnit ta ställning till anhållningsfrågan.

Om den som har begått brott, som kan leda till fängelse, påträffas på bar gärning eller flyende fot, får han eller hon gripas av envar. Den gripne ska skyndsamt överlämnas till närmaste polisman. (Se 24 kap. 7 § andra stycket RB.)

För all användning av tvångsmedel gäller den s.k. proportionalitetsprincipen. Den innebär att ett straffprocessuellt tvångsmedel får användas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Proportionalitetsprincipen kräver att det i varje enskilt fall prövas om den aktuella tvångsåtgärden i fråga om art, styrka, omfattning och varaktighet står i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden. Om detta inte är fallet får man antingen använda en mindre ingripande åtgärd eller helt avstå från att använda tvångsåtgärder. (Se bl.a. prop. 1988/89:124 s. 26 f. och 65 f. samt JO 1997/98 s. 147, dnr 4928-1995, JO 2008/09 s. 108, dnr 1907-2006, och JO 2015/16 s. 99, dnr 457-2014.) Av proportionalitetsprincipen följer att större restriktivitet bör iakttas i fråga om användning av tvångsmedel ju lindrigare det misstänkta brottet är (prop. 1986/87:112 s. 31 f.). Proportionalitetsprincipen ska beaktas fortlöpande så länge en person är frihetsberövad (Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, 3 uppl., s. 247).

När det gäller häktning kommer proportionalitetsprincipen till uttryck i 24 kap. 1 § tredje stycket RB. Om det kan antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter, får häktning inte ske enligt en uttrycklig lagregel (24 kap. 1 § fjärde stycket RB). Även när påföljden kan antas bli svårare än böter kan dock en tillämpning av proportionalitetsprincipen innebära att häktning inte ska ske med hänsyn till den förväntade påföljden (se JO 1996/97 s. 56, dnr 1813-1994 m.fl., och Per-Olof Ekelöf m.fl., Rättegång III, 7 uppl., s. 52 f.).

Häktning av unga

Om det på grund av den misstänktes ålder, hälsotillstånd eller någon annan liknande omständighet kan befaras att häktning skulle komma att medföra allvarligt men för den misstänkte, får häktning ske endast om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas (24 kap. 4 § första stycket RB). Den som är under 18 år får antas alltid lida allvarligt men av häktning. I bestämmelsen ligger enligt förarbetena att möjligheterna att ersätta häktning med någon annan åtgärd ska ha prövats grundligt innan en underårig häktas. (Se prop. 1964:10 s. 163 f.).

Lagstiftningen bygger på att de syften som en häktning ska tjäna i fråga om ungdomar kan tillgodoses genom att den unge omhändertas inom socialtjänsten (se bl.a. JO 1994/95 s. 255, dnr 3104-1992, och JO 2009/10 s. 252, dnr 641-2007). Möjligheterna att åstadkomma en betryggande övervakning med mindre ingripande åtgärder än häktning är dock ofta mindre när det är fråga om kollusionsfara och det finns behov av restriktioner än när häktningsskälen är flykt-

eller recidivfara (se RH 2004:61 och Riksåklagarens riktlinjer för handläggning av ungdomsärenden, RåR 2006:3 s. 21 f.).

Ytterligare inskränkningar i fråga om häktning av en lagöverträdare som inte fyllt 18 år finns i 23 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Där anges att den som inte har fyllt 18 år får häktas endast om det finns synnerliga skäl. Det innebär att häktning av ungdomar får ske endast i undantagsfall. Frågan om det finns synnerliga skäl för häktning ska bedömas med hänsyn främst till den misstänktes ålder och brottslighetens allvar. Av betydelse är också styrkan i de särskilda häktningsskälen. (Se NJA 2015 s. 649.)

Anhållande och gripande av unga

Det finns inte något formellt krav på synnerliga skäl för anhållande av den som är mellan 15 och 18 år. Det anses emellertid att kravet på synnerliga skäl i princip ska vara uppfyllt även när det gäller anhållande av en person under 18 år. (Se JO 1996/97 s. 56, dnr 1813-1994 m.fl. och Gunnel Lindberg, a.a. s. 774.)

På samma sätt som övervakning är ett alternativ till häktning av unga är det ett alternativ till anhållande. Frågan hinner dock sällan aktualiseras på grund av de korta anhållningstiderna. Ju yngre den frihetsberövade är, desto viktigare är det att möjligheten till övervakning övervägs av åklagaren. Det finns inte några särskilda bestämmelser i fråga om gripande av misstänkta i åldern 15–18 år. (Se Gunnel Lindberg, a.a. s. 774.)

Bestämmelser om påföljd

Som framgått ovan har den förväntade påföljden betydelse vid den proportionalitetsbedömning som ska göras inför ett beslut om häktning.

Påföljden för stöld är fängelse i högst två år. Försök till stöld har samma straffmaximum som det fullbordade brottet, men en lindrigare påföljd än fängelse kan väljas. Straffvärdet av ett försöksbrott är dock ofta lägre än för fullbordade brott. (Se 8 kap. 1 och 12 §§ samt 23 kap. 1 § brottsbalken, BrB.)

Vid bestämmande av påföljd är bestämmelsen i 29 kap. 7 § första stycket BrB av intresse. Där anges att om någon har begått brott innan han eller hon fyllt 21 år, ska hans eller hennes ungdom beaktas särskilt vid straffmätningen. Rätten får då döma till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet. För brott som någon har begått innan han eller hon fyllt 18 år gäller vidare att rätten får döma till fängelse endast om det finns synnerliga skäl (30 kap. 5 § första stycket BrB).

Anmälan till åklagaren och anhållningsförhör

En gripen person ska förhöras så snart som möjligt efter gripandet. Har åklagaren inte redan underrättats om frihetsberövandet, ska det skyndsamt anmälas till honom eller henne. (Se 24 kap. 8 § andra stycket RB.) Med begreppet skyndsamt avses ”snarast möjligt” efter gripandet (se JO:s beslut den 9 april 2010, dnr 3741-2008, och Gunnel Lindberg, a.a. s. 221). Att åklagaren underrättas skyndsamt är av särskild betydelse om den som gripits är under 18 år (se nyss nämnda JO-beslut och Peter Fitger m.fl., Rättegångsbalken, oktober 2015, Zeteo, kommentaren till 24 kap. 8 §).

Efter förhöret ska åklagaren omedelbart besluta om den misstänkte ska anhållas eller friges (24 kap. 8 § andra stycket RB). När ett gripande anmäls till åklagare innebär det att åklagaren tar över ansvaret för frihetsberövandet (JO 1954 s. 197).

Om polisen håller det s.k. anhållningsförhöret kan anmälan till åklagaren om frihetsberövandet i de flesta fall vänta till efter förhöret. Är saken tveksam eller svår kan det emellertid vara nödvändigt att en anmälan om frihetsberövandet görs redan före förhöret för att åklagaren ska kunna antingen själv höra den misstänkte eller lämna instruktioner om vad den misstänkte ska höras om. (Se prop. 1986/87:112 s. 74.)

JO har tidigare uttalat att anhållningsförhör inte får uppehållas av utredning om andra brott än det som avses med frihetsberövandet, av annan utredning rörande brottet, t.ex. en brottsplatsundersökning, eller av samråd om vem av olika åklagare som lämpligen borde ha hand om saken (se JO 1954 s. 197, JO 1979/80 s. 23 särskilt s. 47 samt JO:s beslut den 9 november 2006, dnr 3368-2005, och den 21 december 2015, dnr 6507-2014). För att ett anhållningsförhör inte ska fördröjas får nu angivna omständigheter – i de fall då en anmälan om gripandet ska göras före anhållningsförhöret – givetvis inte heller fördröja anmälan till åklagaren.

I 24 kap. 8 § andra stycket RB anges inte någon frist för att hålla anhållningsförhör utan endast att förhöret ska hållas så snart som möjligt. Det anses dock att fristerna i 23 kap. 9 § RB kan tjäna som vägledning för anhållningsförhöret. Enligt denna bestämmelse är den som inte är anhållen eller häktad inte skyldig att stanna kvar för förhör längre än sex timmar. Är det av synnerlig vikt att den som kan misstänkas för brottet är tillgänglig för fortsatt förhör, är han skyldig att stanna kvar ytterligare sex timmar. Fristerna i 23 kap. 9 § RB får emellertid inte ses som en tidsrymd som alltid står till de brottsutredande myndigheternas förfogande. Utgångspunkten är att förhöret alltid ska påbörjas så snart som möjligt. (Se Gunnel Lindberg, a.a. s. 256.)

Om det inte längre finns något skäl för anhållningsbeslutet ska åklagaren omedelbart häva det (24 kap. 10 § RB). Åklagaren är skyldig att göra en kontinuerlig prövning av ett frihetsberövande och att häva ett anhållningsbeslut om det inte längre finns något skäl till det. När det uppstår dröjsmål är det särskilt viktigt att frågan om frihetsberövandet ska kvarstå övervägs. (Se JO 2014/15 s. 161, dnr 2556-2013.)

Bedömning

Utgångspunkter

Min granskning har inte avsett bedömningen att Y.F. var misstänkt för försök till stöld. Utredningen har i stället varit inriktad på om det i övrigt funnits förutsättningar att använda tvångsmedel mot en så ung person som Y.F. och hur skyndsamhetskraven i 24 kap. 8 § rättegångsbalken (RB) har följts i ärendet.

Det krävs naturligtvis starka skäl för att beröva en person friheten. Det är av stor vikt att polis och åklagare vid användandet av straffprocessuella tvångs-

medel försäkrar sig om, utöver att de särskilda förutsättningarna för tvångsmedlet är uppfyllda, att handlandet inte hamnar i konflikt med de allmänna principer som gäller för användning av tvångsmedel.

Beslutet om gripandet och anmälan till åklagaren m.m.

Ett gripande är ett allvarligt ingrepp i den personliga friheten, och det gäller i särskilt hög grad för unga personer. Ett beslut att gripa någon ska i princip grundas på en bedömning av om det finns skäl för häktning. Polismyndigheten har redogjort för de omständigheter som föranlett beslutet att gripa Y.F. och föra honom till polisstationen. Med hänsyn till den förklaring som Polismyndigheten lämnat om bakgrunden till gripandet finns det inte någon anledning för mig att ifrågasätta gripandet i sig.

I viss mån skiljer sig gripande från anhållande och häktning eftersom det är ett provisoriskt frihetsberövande som är avsett att gälla endast under en kort tid innan åklagaren prövar frågan om den misstänkte ska anhållas eller friges. Det är därför angeläget att en gripen person inte är frihetsberövad längre än nödvändigt innan saken underställs åklagaren. Genom bestämmelsen i 24 kap. 8 § andra stycket RB säkerställs att åklagarens prövning av ett gripande görs i så nära anslutning till detta som rimligen kan ske. Frågan om en ung person ska vara frihetsberövad är en sådan sak som många gånger kan vara tveksam eller svår att bedöma. Om den som gripits är under 18 år är det alltså särskilt angeläget att åklagaren snarast möjligt underrättas om gripandet, och det kan i sådana fall ofta vara lämpligt att det sker redan innan ett förhör har hållits med den misstänkte.

När Y.F. påträffades vid det upplåsta skåpet var två av hans kamrater närvarande. Omständigheterna kring det misstänkta brottet får anses ha varit sådana att saken inte framstod som helt okomplicerad. Med hänsyn till Y.F:s inställning till brottsmisstanken måste det redan från början ha stått klart för polisen att det skulle bli aktuellt att hålla förhör med flera personer. Mot denna bakgrund och med beaktande av Y.F:s låga ålder anser jag att polisen borde ha anmält gripandet till åklagaren i omedelbar anslutning till att Y.F. fördes in till polisstationen och hans identitet blev klarlagd. Åklagaren hade då i ett tidigt skede blivit informerad om ärendet och kunnat ge polisen direktiv om den fortsatta utredningen. Som det blev nu påbörjades förhöret enligt 24 kap. 8 § RB med Y.F. först kl. 18.54, dvs. nästan fem timmar efter gripandet. Även om omständigheterna hade varit sådana att det framstått som motiverat att hålla förhör med Y.F. utan att dessförinnan göra en anmälan till åklagaren anser jag att det dröjde alltför lång tid innan förhöret ägde rum. Detta bidrog i sin tur till att åklagaren underrättades om frihetsberövandet först sex timmar efter gripandet.

Polisens hantering av frågan om underrättelse till åklagaren och förhöret med Y.F. har inte varit förenlig med skyndsamhetskravet i 24 kap. 8 § andra stycket RB. Det kan inte uteslutas att polismyndighetens agerande har påverkat den tid som Y.F. kom att vara frihetsberövad. Dåvarande Polismyndigheten i Skåne ska kritiseras för dröjsmålet.

Anhållningsbeslutet

Anhållande är en provisorisk åtgärd som i princip inte får beslutas om häktning inte kan bli aktuell. Ett anhållande får inte ske i något annat syfte, även om det skulle bidra till att underlätta utredningen av brottet eller lagföringen av den misstänkte. Frågan om det i ett visst fall finns skäl för häktning och därmed också för anhållande är av den arten att den ger ett visst utrymme för olika bedömningar som var för sig kan vara godtagbara. Detta innebär emellertid inte att åklagarens agerande vid ett sådant ingripande är undantaget från en granskning i efterhand av JO. Självfallet bör viss försiktighet iakttas vid en sådan prövning.

Det kan inledningsvis konstateras att en misstanke om försök till stöld i och för sig kan läggas till grund för ett beslut om anhållande eller häktning. Som framgått ovan har min utredning inte avsett bedömningen att Y.F. var misstänkt för det brottet.

När det gäller de särskilda häktningsskälen har utredningen visat att kammaråklagarna Pernilla Trimmel och Johan Larsson gjorde bedömningen att det fanns en mycket stark kollusionsfara då Y.F. var släkt med de båda vittnena. Det var enligt åklagarnas uppfattning avgörande för utredningen att förhör kunde hållas utan att vittnena haft möjlighet att tala ihop sig om händelseförloppet. Det finns inte skäl för mig att ifrågasätta bedömningen att det fanns en kollusionsfara i ärendet.

När brottsmisstankar riktas mot ungdomar måste ett antal lagregler beaktas som sammantagna leder till att unga personer endast i undantagsfall kan anhållas och häktas. Den som är under 18 år får häktas endast när det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan anordnas på annat sätt, och det ska dessutom finnas synnerliga skäl för häktning. Frågan om det finns synnerliga skäl för häktning ska bedömas med hänsyn främst till den misstänktes ålder och brottslighetens allvar. Av betydelse är också styrkan i de särskilda häktningsskälen. De angivna begränsningarna i möjligheterna att häkta personer under 18 år ger uttryck för att häktning alltid kan befaras medföra allvarligt men för den misstänkte och att häktning av ungdomar får ske endast i undantagsfall. De skäl som bär upp denna regel gör sig gällande även i fråga om anhållningsbeslut, och kravet på synnerliga skäl ska därför i princip vara uppfyllt också när det är fråga om att anhålla personer som är under 18 år. Som vid all annan tvångsmedelsanvändning ska åtgärden vara proportionerlig.

Något annat har inte kommit fram än att åklagaren fattade beslut i frågan om anhållande omedelbart efter att polisen hade anmält gripandet till åklagaren.

När det gäller brottslighetens allvar har Åklagarmyndigheten fört fram att det framstod som en planerad gärning, att falska nycklar använts, att inbrottet skett i ett obevakat klädskåp där normalt sett personliga tillhörigheter och värdesaker förvaras och att brottet varit nära sin fullbordan. Enligt Åklagarmyndigheten var därför straffvärdet för brottet högre än för försök till stöld i allmänhet. Jag ställer mig något tveksam till om utredningen ger tillräckligt stöd för bedömningen att gärningen varit planerad, men har i och för sig inget att

invända mot vad Åklagarmyndigheten har anfört i övrigt när det gäller straffvärdet.

Även om straffvärdet för den nu aktuella gärningen var högre än för försöksbrott i allmänhet har den i sig inte varit av särskilt allvarligt slag. Det kan enligt min mening diskuteras om det hade funnits tillräckliga skäl för häktning under motsvarande förhållanden om den misstänkte i stället hade varit vuxen, i vart fall om det rört sig om en enstaka händelse. Vid bedömningen av om det finns förutsättningar att anhålla någon kan man inte heller bortse från vilken påföljd som kan tänkas följa på det brott som misstankarna avser. Det framstår enligt min mening som uppenbart att en påföljd förenad med frihetsberövande inte skulle ha blivit aktuell för Y.F. i detta fall. Som framgår av Åklagarmyndighetens yttrande kom påföljden att bestämmas till 35 timmars ungdomstjänst för den person som dömdes för gärningen.

Sammantaget anser jag att det brott som Y.F. misstänktes för inte var tillräckligt allvarligt för att det kan anses ha varit proportionerligt att anhålla honom, och det oavsett hur stark kollusionsfaran bedömdes vara. I samma riktning talar det förhållandet att en frihetsberövande påföljd inte kunde förväntas komma i fråga för Y.F. Omständigheterna var enligt min mening långtifrån sådana att det fanns synnerliga skäl för häktning, och det fanns därmed inte tillräckliga förutsättningar för anhållande. Pernilla Trimmel ska mot den bakgrunden kritiseras för beslutet att anhålla Y.F.

Det fortsatta frihetsberövandet

En åklagare är skyldig att kontinuerligt pröva ett frihetsberövande och att häva ett anhållningsbeslut om det inte längre finns något skäl till det. När det uppstår dröjsmål är det särskilt viktigt att frågan om frihetsberövandet ska kvarstå övervägs.

Av utredningen framgår att Johan Larsson tilldelades ärendet på morgonen och att han hävde anhållandet senare samma dag, kl. 15.18. Y.F. försattes på fri fot kl. 15.55. Johan Larsson har uppgett att hans avsikt varit ett kortvarigt frihetsberövande och att det under alla förhållanden inte fick fortgå mer än några timmar.

När Johan Larsson tog över ansvaret för ärendet gav han visserligen direktiv om att det var brådskande att hålla förhör med vittnena. Mot bakgrund av omständigheterna i ärendet borde han enligt min mening i stället omgående ha övervägt om det över huvud taget fanns förutsättningar att hålla Y.F. fortsatt frihetsberövad. I enlighet med den uppfattning som jag redovisat ovan borde en sådan prövning ha mynnat ut i att det saknades förutsättningar för ett fortsatt anhållande. Oavsett vilka utredningsåtgärder som återstod borde Johan Larsson redan på morgonen ha hävt anhållandet och försatt Y.F. på fri fot.

I den situationen att anhållandet kvarstod var det olyckligt att förhören med vittnena påbörjades först kl. 12.20 och kl. 14.29, vilket förefaller ha sin orsak i att de befann sig i skolan och fick hämtas där. När det under förmiddagen visade sig att förhören med vittnena skulle komma att bli fördröjda borde Johan

Larsson inte ha avvaktat vittnesförhören ytterligare utan i vart fall då hävt anhållningsbeslutet. Som händelserna nu utvecklade sig kom Y.F. i stället att vara frihetsberövad nästan ända fram till kl. 16 på eftermiddagen.

Johan Larsson ska kritiseras för det sätt han hanterade det fortsatta frihetsberövande av Y.F. på.

Avslutande synpunkter

Jag ser allvarligt på att en så ung person som Y.F. har varit anhållen utan att det funnits tillräckliga förutsättningar för det. Frihetsberövandet har sammanlagt pågått i mer än ett dygn. Under en stor del av denna tid har hans möjlighet till kontakt med omvärlden dessutom varit mycket begränsad. Utöver det allvarliga men som ett frihetsberövande alltid måste anses innebära för en person i Y.F:s ålder kan man utgå från att detta förhållande har inneburit en särskild påfrestning för honom. Med dessa uttalanden avslutas ärendet.

Kritik mot en f.d. åklagare för att känsliga uppgifter från en mobiltelefontömning delgavs den misstänkte trots att de saknade betydelse för brottsutredningen

(Dnr 6673-2014)

Beslutet i korthet: I beslutet gör JO uttalanden om den misstänktes rätt till insyn i förundersökningsmaterialet och möjligheterna att med hänvisning till sekretess begränsa den insynsrätten. JO redogör för de skilda uppfattningar i frågan som har kommit till uttryck i förarbeten, praxis och doktrin, och konstaterar att gällande rätt numera är att den misstänktes insynsrätt kan begränsas med stöd av 10 kap. 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Enligt JO finns det goda skäl för en sådan ordning. De rättssäkerhetsskäl som insynsrätten vilar på kan inte anses kräva att den misstänkte ska ha en ovillkorlig rätt att ta del av alla uppgifter – även sådana som helt saknar betydelse för brottsutredningen – som förekommit i en förundersökning. Insynsrätten får dock självklart inte begränsas i en sådan omfattning eller avse sådana uppgifter att det äventyrar eller inkräktar på den misstänktes möjligheter att på alla sätt ta till vara sin rätt eller förbereda sitt försvar.

I den aktuella förundersökningen genomfördes en tömning av målsägandens mobiltelefon. Protokollet över tömningen togs i sin helhet med i det preliminära förundersökningsprotokoll som skickades till försvaret, trots att uppgifter utan betydelse för brottsutredningen inte ska ingå i ett förundersökningsprotokoll. Enligt JO ska en målsägande kunna utgå från att de rättsvårdande myndigheterna vidtar relevanta åtgärder för att undvika att integritetskänsliga uppgifter sprids. Den ansvarige åklagaren kritiseras för att hans kontroll av vilka uppgifter från telefontömningen som skulle ingå i förundersökningsprotokollet har varit bristfällig. Detta ledde dessutom till att uppgifter som sannolikt hade kunnat hemlighållas för den misstänkte med stöd av 10 kap. 3 § första stycket OSL röjdes för honom.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 21 november 2014 förde H.E., genom A.S., fram klagomål mot Åklagarmyndigheten, åklagarkammaren i Falun. Hon anförde i huvudsak följande.

Hon har blivit utsatt för fysiska och psykiska övergrepp av sin f.d. sambo, N.E. Han är tidigare dömd för dråpförsök. Sommaren 2014 gjorde hon en polisanmälan mot N.E. Han fick kontaktförbud gentemot henne, och han ansågs som så farlig att hon fick skyddade personuppgifter och polisens personlarm. Hon hade även kontinuerlig kontakt med Polismyndighetens personsäkerhetsgrupp. Hon och hennes son har bott på två olika skyddade boenden.

Under förundersökningen lämnade hon in sin mobiltelefon till polisen eftersom det fanns sms-konversation mellan henne och N.E. som skulle användas som bevisning. När hon senare läste förundersökningsprotokollet upptäckte hon att det i protokollet fanns med många sms som inte skickats mellan henne och N.E. och som inte hade med ärendet att göra. Av sms:en framgick bl.a. hennes portkod, namnet på hennes områdes- och bostadsvärd, vilka av hennes vänner som visste var hon bodde, att hon skulle på möten med personsäkerhetsgruppen, ett privat nummer till en anställd vid ett av de skyddade boenden hon vistats på, kontaktuppgifter till en annan boende på det skyddade boendet, adress till ytterligare en person som hade skyddade personuppgifter och att hennes bror kände till hennes bostadsadress. Att N.E. tog del av denna information utsatte henne och hennes anhöriga för en allvarlig risk.

Utredning

JO har tagit del av förundersökningsprotokollet och protokollet över den s.k. tömning av anmälarens telefon som gjorts under förundersökningen.

Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren Kerstin Skarp) yttrade sig efter att ha hämtat in upplysningar från kammaråklagaren Barbro Brännlund och chefsåklagaren Fredrik Skoglund, båda vid åklagarkammaren i Falun.

Fredrik Skoglund anförde i huvudsak följande. Kammaråklagaren Niclas Eltenius var ursprungligen förundersökningsledare i ärendet men slutade vid Åklagarmyndigheten den 31 augusti 2014. Inför yttrandet har han varit i kontakt med den polis, Anette Stenius, som handlade ärendet hos polisen. Niclas Eltenius lämnade den 25 juni 2014 direktiv om att H.E:s mobiltelefon skulle tas i beslag och tömmas på sms mellan H.E. och den misstänkte. Den 4 juli 2014 översändes resultatet från tömningen till åklagaren. Niclas Eltenius gav den 22 augusti 2014 direktiv om att utredningen skulle sättas samman i ett förundersökningsprotokoll och delges den misstänkte och dennes försvarare. Den 28 augusti 2014 skickade polisen det preliminära förundersökningsprotokollet till dem för delgivning. Anette Stenius har uppgett att hon gick igenom resultatet från telefontömningen innan det sattes in i förundersökningsprotokollet i syfte att dels leta efter sådant som kunde ha relevans för utredningen i målet, dels kontrollera att det inte fanns med uppgifter som skulle kunna vara till skada för H.E. Efter den genomgången gjorde hon bedömningen att det inte fanns några uppgifter som skulle kunna skada H.E. Det framgår inte av handlingarna i ärendet om Niclas Eltenius också gjorde en sådan genomgång innan han gav

direktiv om att förundersökningsprotokollet skulle sättas samman. Anette Stenius kan inte i dag minnas om hon och Niclas Eltenius närmare diskuterade vad som skulle tas med i protokollet från telefontömningen. Fredrik Skoglund har vid en genomgång av tömningen haft svårt att hitta de närmare uppgifter som åsyftas när det gäller t.ex. namnet på H.E:s bostadsvärd och kontaktuppgifter till andra personer med skyddat boende då han inte vet vilka dessa personer är. En portkod framgår men inte till vilken adress den går. Eftersom materialet är mycket omfattande och det inte är alldeles lätt att hitta och förstå uppgifterna har han viss förståelse för att Anette Stenius inte uppmärksammade dessa vid sin genomgång. Det finns dock ingen anledning att ifrågasätta H.E:s påståenden om att alla de uppgifter som påstås går att utläsa av tömningen. Med anledning av detta ärende har samtliga åklagare på kammaren uppmärksammats på vikten av att noggrant överväga vilka uppgifter som ska tas med i ett förundersökningsprotokoll i samband med tömning av telefoner eller datorer samt att det är förundersökningsledaren som är ytterst ansvarig för vad som slutligen ska ingå i ett förundersökningsprotokoll.

Barbro Brännlund, som tog över ledningen av förundersökningen från Niclas Eltenius den 1 september 2014, lämnade i huvudsak följande upplysningar. När hon gick igenom det preliminära förundersökningsprotokollet noterade hon att kontakter samt samtal och sms som rörde en stor mängd andra människor än H.E. och den misstänkte fanns med, uppgifter som inte var relevanta för att utreda brotten. Hon gav direktiv om att protokollet skulle göras om och irrelevant material tas bort. Detta ledde till att det mesta av uppgifterna från tömningen av H.E:s telefon togs bort. Det preliminära förundersökningsprotokollet felmarkerades av henne eftersom hon ansåg att det var ett felaktigt upprättat protokoll som hon inte kunde ta ansvar för. Det innehöll alltför mycket känsligt material som det inte fanns någon som helst anledning att offentliggöra. Hon såg till att det togs bort ur diariet för att minimera risken att det skulle sammanblandas med det slutliga förundersökningsprotokollet och expedieras av misstag. Av uppgifterna i det preliminära protokollet avseende H.E:s telefon framgick att den misstänkte redan under sommaren 2014 hade kännedom om var H.E. befann sig, dvs. alltså redan före den 22 augusti 2014 då direktiv om slutdelgivning gavs.

Åklagarmyndigheten anförde följande.

> Uppgifter i folkbokföringen är normalt offentliga. Sekretess gäller endast om det av någon särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs, 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL). JO har nyligen redogjort för innebörden av det som med en gemensam beteckning brukar kallas skyddade personuppgifter, se beslut i ärende dnr 5085-2013, beslutsdatum 2014-08-29.
>
> Av 23 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken (RB) och 1 a § förundersökningskungörelsen (FUK) framgår att det är förundersökningsledaren som har ansvar för förundersökningen i dess helhet. Förundersökningsledaren har således att ta ställning till inriktningen på och innehållet i förundersökningen. Ansvaret innefattar också att ta ställning till innehållet i ett förundersökningsprotokoll och eventuella förändringar av dess innehåll.
>
> En misstänkt har som part, enligt 23 kap. 18 § RB, rätt att ta del av materialet från utredningen. Även om delar av utredningen läggs i sidomaterialet, eller den s.k. slasken, har den misstänkte rätt att ta del även av

detta material, dock med undantag för uppgifter som av ett eller annat skäl är belagda med sekretess. I 10 kap. 3 § OSL finns bestämmelser som rör partsinsyn. Av bestämmelsen i OSL framgår att en parts insyn endast kan inskränkas om det är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift inte röjs. Exempel på uppgifter som regelmässigt är av sådan beskaffenhet är bl.a. uppgifter om skyddade adresser enligt 22 kap. 1 § OSL (se Anna-Lena Dahlqvist, Sekretess inom rättsväsendet, upplaga 2, s. 91). Av Åklagarmyndighetens Rätts-PM 2008:4 om den misstänktes rätt till insyn under brottsutredningen framgår bl.a. att vikten av att uppgifterna förblir hemliga i förhållande till parten rimligen aldrig kan ha sådan omfattning eller avse sådana uppgifter att det äventyrar eller inkräktar på den misstänktes möjlighet att på alla sätt ta till vara sin rätt eller förbereda sitt försvar. Sekretessen hindrar aldrig den misstänktes rätt att ta del av alla omständigheter som läggs till grund för beslut eller dom och som har getts in till domstolen och blivit processmaterial, se 10 kap. 3 § andra stycket OSL (se s. 8–10 i nämnda promemoria).

Åklagarmyndigheten redovisade följande bedömning.

I aktuellt ärende har målsäganden en markering om särskild sekretessprövning i folkbokföringsregistret. Sekretessmarkeringen innehade målsäganden även vid tidpunkten för de aktuella brotten och under förundersökningen. De ifrågasatta uppgifterna har främst förekommit i ett protokoll över en telefontömning av målsägandens mobiltelefon. Liksom kammarledningen, finner jag inte anledning att ifrågasätta att det i materialet förekommit uppgifter som varit hänförliga till målsägandens personliga förhållanden.

Det är givetvis olyckligt att uppgifter som kunnat hänföras till målsäganden och andra i målsägandens omgivning och som eventuellt kunnat röja målsägandens skyddade adress, funnits med i de handlingar som skickats ut till den misstänkte i samband med slutdelgivningen. Ett röjande av en skyddad adressuppgift kan få förödande konsekvenser för den vars adress är skyddad och det är naturligtvis allvarligt om så sker.

Förundersökningsledaren är ytterst ansvarig för de uppgifter som bifogas i ett förundersökningsprotokoll. Upplysningar har […] inte kunnat inhämtas från Niclas Eltenius. [– – –]

Den misstänktes rätt till insyn i en brottsutredning är långtgående. Endast för det fall det är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift inte röjs kan en parts insyn begränsas. De uppgifter som var skyddade i detta ärende var främst målsägandens folkbokföringsuppgifter. Även om man naturligtvis ska vara försiktig med att inkludera uppgifter som kan ge en indikation om var den skyddade personen har sin folkbokföring är jag ändå tveksam till, utifrån materialets utformning och innehåll, om samtliga anförda uppgifter hade kunnat förbli hemliga i förhållande till den misstänkte med stöd av reglerna i 10 kap. 3 § och 22 kap. 1 § OSL jämfört med hans rätt till insyn enligt 23 kap. 18 § RB.

Det ska dock understrykas att oavsett om sekretess förelegat eller inte avseende vissa uppgifter så bör förundersökningsledaren, såsom Barbro Brännlund gjort, inför åtalsbeslutet gå igenom materialet och ta bort de uppgifter som inte är av betydelse i målet och som kan anses vara känsliga, såväl för målsäganden som den misstänkte.

Slutligen ser jag positivt på att man på kammaren har uppmärksammat ärendet och vikten av att noggrant överväga vilka uppgifter som ska tas med i förundersökningsprotokollet och att det ytterst är förundersökningsledaren som är ansvarig för vad som slutligen ska ingå.

JO gav Niclas Eltenius tillfälle att yttra sig över anmälan. Han anförde i huvudsak följande. Han kände till att H.E:s adressuppgifter var skyddade på grund av

den hotfulla situation som rådde för hennes del i förhållande till den misstänkte. Han hade flera telefonkontakter med utredaren vid polisen där frågan om sluthandelgivning diskuterades. Utskriften av innehållet i telefonen var på ca 240 sidor. Han gick så gott han kunde igenom detta material och fann inte omedelbart någonting som han uppfattade kunde göra att H.E:s adress röjdes. Han kunde inte uttyda uppgifter som skulle kunna leda till att en person med närmare kännedom om de faktiska förhållandena och vilka personer som fanns i H.E:s närhet skulle kunna förstå var hon uppehöll sig. Han ifrågasätter dock inte det som påstås om att någon mer insatt skulle kunna hitta sådan information bland det delgivna materialet. Han vill minnas att utredaren hade gjort motsvarande genomgång och att han förlitade sig på deras gemensamma bedömning. I efterhand kan han se att resultatet av denna bedömning inte blev tillfredsställande för H.E:s del och att det funnits anledning till den gallring av materialet som sedan gjorts. Det var även motiverat med tanke på andra uppgifter av mer personlig karaktär från telefontömningen.

I ett beslut den 30 juni 2016 anförde *JO Renfors* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Förundersökningsprotokoll och den misstänktes insynsrätt

Vid en förundersökning ska föras protokoll över vad som förekommit av betydelse för utredningen (23 kap. 21 § första stycket RB). Förundersökningsprotokollets huvudsakliga betydelse är att ge åklagaren underlag för bedömningen av åtalsfrågan och att förbereda målet inför huvudförhandling. Utredningsåtgärder, beslut och material som upprättas eller inhämtats under en förundersökning ska dokumenteras löpande. Med termen förundersökningsprotokoll åsyftas normalt inte denna löpande dokumentation. I stället brukar avses den sammanställning av utredningen som görs i slutet av en förundersökning.

Förundersökningsprotokollet ska ge en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet (se 22 § FUK). Bedömningen av vad som ska ingå i protokollet är av central betydelse för en rättvis rättegång och ställer stora krav på åklagarens objektivitet (se 23 kap. 4 § RB). Såväl sådant som är till fördel som sådant som är till nackdel för den misstänkte ska redovisas. Det som är betydelselöst för utredningen ska inte tas med i protokollet. Det är samtidigt viktigt att uppgifter som ur försvarets synvinkel framstår som betydelsefulla inte utmönstras. (Se t.ex. SOU 2010:14 s. 56, prop. 1994/95:23 s. 83, JO 1964 s. 212 och JO 2007/08 s. 87, särskilt s. 96–97, dnr 2181-2005.) Det förundersökningsmaterial som åklagaren bedömer inte ska ingå i förundersökningsprotokollet utgör s.k. sidomaterial.

Det är förundersökningsledaren som har ansvaret för förundersökningen i dess helhet. Han eller hon ska se till att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara och ska ge dem som biträder honom eller henne de direktiv som behövs för arbetet. (Se 1 a § andra stycket FUK.)

Den misstänkte och försvararen har rätt att fortlöpande ta del av vad som förekommit vid förundersökningen, i den mån det kan ske utan men för utredningen. De har vidare rätt att ange den utredning de anser önskvärd och i övrigt

anföra vad de anser nödvändigt. Den misstänkte och försvararen ska underrättas om detta och ges skäligt rådrum att lämna synpunkter. (Se 23 kap. 18 § första stycket RB.) Vid denna s.k. slutdelgivning får den misstänkte och försvararen vanligen var sitt exemplar av det preliminära förundersökningsprotokollet. (Se t.ex. JO 1996/97 s. 72, dnr 4276-1994, JO 2007/08 s. 87, särskilt s. 96, och Peter Fitger m.fl., Rättegångsbalken [1 oktober 2015, Zeteo], kommentaren till 23 kap. 18 §.) Vid den tidpunkten anses det inte längre möjligt att med stöd av rättegångsbalkens bestämmelser undanhålla försvaret några uppgifter i förundersökningen. Det gäller oavsett om de har tagits in i ett preliminärt förundersökningsprotokoll eller finns i sidomaterialet. (Se t.ex. SOU 2010:14 s. 66, JO 1964 s. 212, särskilt s. 214, och JO 2007/08 s. 87, särskilt s. 99–100.)

Insynsrätt och sekretess

Enligt 21 kap. 3 § första stycket OSL gäller sekretess för uppgift om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysningar om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs.

I en utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men (35 kap. 1 § första stycket OSL). I ett förundersökningsförfarande är således sekretesskyddet starkare för sådana uppgifter som avses i 21 kap. 3 § första stycket OSL än vad som följer av den bestämmelsen (se 7 kap. 3 § OSL).

I 10 kap. 3 § OSL finns en bestämmelse som reglerar förhållandet mellan rätten till partsinsyn och sekretess. Enligt första stycket hindrar sekretess inte att en enskild som är part i ett mål eller ärende hos en domstol eller annan myndighet och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av handling eller annat material i målet eller ärendet. En sådan handling eller ett sådant material får dock inte lämnas ut till parten om det är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift inte röjs. Enligt andra stycket innebär sekretess inte någon begränsning i en parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för ett avgörande i ett mål eller ärende.

Frågan om den misstänkte är part i ett förundersökningsförfarande – och om 10 kap. 3 § OSL över huvud taget är tillämplig när det gäller den misstänktes insynsrätt – har varit föremål för skilda uppfattningar. Enligt ett synsätt är ett förundersökningsförfarande inte ett ärende där någon kan vara part. Sekretess kan därför över huvud taget inte åberopas av en förundersökningsmyndighet mot den misstänkte. Detta synsätt har tidigare framhållits av JO (JO 1995/96 s. 29, se särskilt s. 49–51, dnr 2388-1990), Buggningsutredningen (SOU 1998:46 s. 111) och Ekosekretessutredningen (SOU 1999:53 s. 413–414). Enligt ett annat synsätt är förundersökningsförfarandet ett ärende där den miss-

tänkte är part. Konflikten mellan den misstänktes rätt till partsinsyn och sekretessbestämmelserna ska enligt det synsättet lösas med hjälp av 10 kap. 3 § OSL. Det innebär att sådana uppgifter som inte omfattas av andra stycket i den bestämmelsen kan hållas hemliga för den misstänkte om det är av synnerlig vikt. (Se SOU 2010:14 s. 90–91, prop. 1986/87:89 s. 146, RÅ 2001 ref. 27, JK:s beslut den 21 september 2006, dnr 3704-04-21, och Riksåklagarens yttrande till JK i det ärendet, Anna-Lena Dahlqvist, Sekretess inom rättsväsendet, andra uppl., s. 88, och Åklagarmyndighetens Rätts-PM 2008:4 – Den misstänktes rätt till insyn under en brottsutredning, s. 8.)

Sekretesskyddade adressuppgifter är regelmässigt så känsliga att det är av synnerlig vikt att de inte röjs för en part. (Se Anna-Lena Dahlqvist, a.a., s. 91.)

Bedömning

Under en förundersökning kan det vidtas utredningsåtgärder som leder till att uppgifter som saknar betydelse för brottsutredningen flyter in i förundersökningsmaterialet. När utredningsåtgärden består i tömning av en målsägandes privata mobiltelefon är naturligtvis risken påtaglig för att sådana uppgifter, som dessutom kan vara mycket känsliga ur integritetssynpunkt, förekommer. Enligt min mening ska en målsägande kunna utgå från att de rättsvårdande myndigheterna – under förutsättning att det inte går ut över den misstänktes möjligheter att försvara sig – vidtar relevanta åtgärder för att undvika att integritetskänsliga uppgifter sprids.

Av utredningen framgår att det undersökningsprotokoll som upprättades över tömningen av H.E:s mobiltelefon i sin helhet fanns med i det preliminära förundersökningsprotokoll som skickades till N.E. vid slutdelgivningen. Av förundersökningsmaterialet framgår att H.E. bodde hemma hos sin mor under perioden maj–juni 2014 och att hon i slutet av juni 2014 flyttade till en ny bostad. När det gäller de känsliga uppgifter som H.E. har lyft fram i sin anmälan har jag kunnat konstatera att det i det preliminära förundersökningsprotokollet fanns uppgifter om portkoden till det nya boendet, telefonnumret till en vaktmästare och om personer som kände till hennes nya boendeadress. Jag har inte anledning att ifrågasätta att även de övriga uppgifter som H.E. har pekat på framgick. Dessa uppgifter saknade såvitt jag kan bedöma helt betydelse för brottsutredningen. Det fanns även ytterligare uppgifter som uppenbart saknade betydelse för brottsutredningen och som därför inte heller skulle ha funnits med i förundersökningsprotokollet, t.ex. telefonbok, sms-konversationer av privat natur med andra personer än N.E., lösenord och koder. Att uppgifterna ändå fanns med i det preliminära förundersökningsprotokollet utgör en brist i handläggningen, oavsett hur man ser på frågan om det hade varit möjligt att hemlighålla dem för N.E. om han hade begärt att få ta del av dem.

När det gäller frågan om 10 kap. 3 § OSL är tillämplig på den misstänktes rätt till insyn enligt 23 kap. 18 § RB och alltså i viss utsträckning begränsar den rätten gör jag följande överväganden. Enligt den praxis som bildats genom Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden anses – med utgångspunkt i uppfattningen att den misstänkte intar ställning som part i förundersökningsförfarandet – att den misstänktes insynsrätt kan begränsas med stöd av 10 kap. 3 §

OSL. (Se t.ex. RÅ 1995 ref. 28, RÅ 2001 ref. 27 samt Kammarrätten i Stockholms domar den 9 februari 2004 i mål nr 7873-03 och den 7 december 2006 i mål nr 6537-06 och 6633-06.) Den är också det synsätt som Justitiekanslern har anslutit sig till i det ovannämnda beslutet och som Åklagarmyndigheten fört fram såväl i ärendet här som i andra sammanhang. Som framgått av redogörelsen ovan är det en uppfattning som får stöd också i den juridiska litteraturen och som Insynsutredningen redovisat som gällande rätt i SOU 2010:14. Mot den bakgrunden får det anses stå klart att den förhärskande uppfattningen numera är att rätten till insyn i en brottsutredning kan begränsas med tillämpning av den s.k. kollisionsregeln i 10 kap. 3 § OSL och att det är gällande rätt.

Jag anser att det finns goda skäl för en sådan ordning, även med beaktande av att rätten att ta del av vad som förekommit vid en förundersökning är av grundläggande betydelse för att den misstänktes intressen ska kunna tillgodoses. Det bör i detta sammanhang framhållas att enligt rättegångsbalkens regler (23 kap. 18 § RB) har den misstänkte rätt till insyn i allt förundersökningsmaterial, dvs. även i sådant material som ansetts vara betydelselöst för utredningen och därför inte tagits med i förundersökningsprotokollet. Detta är huvudregeln och måste vara utgångspunkten. Rätten till insyn är, som nyss anförts, en viktig rättssäkerhetsgaranti till skydd för den misstänkte. De rättssäkerhetsskäl som insynsrätten vilar på kan dock inte anses kräva att den misstänkte ska ha en ovillkorlig rätt att ta del av alla uppgifter som förekommit i en förundersökning. Det är enligt min mening svårt att motivera en ordning som innebär att den misstänkte har en obegränsad rätt att ta del av sådana uppgifter som inte tagits in i ett förundersökningsprotokoll och som helt saknar betydelse för den misstänktes möjligheter att försvara sig men som skulle leda till stora skadeverkningar, t.ex. för en målsägande, om de röjdes för den misstänkte. Mot bakgrund av att det i brottsutredningar allt oftare förekommer tömning av elektroniska informationsbärare – vilka kan innehålla en stor mängd personliga uppgifter helt utan relevans för brottsutredningen – kan man dessutom förvänta sig att sådana uppgifter kommer att bli vanligare i sådant material som ingår i en förundersökning. Den misstänktes insynsrätt får dock självklart aldrig begränsas i en sådan omfattning eller avse sådana uppgifter att det äventyrar eller inkräktar på den misstänktes möjligheter att på alla sätt ta till vara sin rätt eller förbereda sitt försvar.

Mot bakgrund av att H.E. hade en sekretessmarkering i folkbokföringsregistret samt de uppgifter om skyddat boende och relationen med N.E. som fanns i brottsutredningen kan det enligt min mening inte råda någon tvekan om att uppgifter som kunde avslöja H.E:s bostadsadress var sekretesskyddade med stöd av 35 kap. 1 § första stycket OSL, och att det var av synnerlig vikt att sådana uppgifter inte röjdes för N.E. Med anledning av vad Barbro Brännlund har anfört om att N.E. ändå visste var H.E. bodde vill jag här framhålla att det visserligen framgår att N.E. visste att H.E. bodde hos sin mor en period under sommaren, men att det inte finns några uppgifter som tyder på att han kände till vart H.E. flyttade i slutet av juni. I det preliminära förundersökningsprotokollet fanns vidare uppgifter om H.E:s portkod, lösenord till tre.se, kod för online-inköp hos ett matföretag, bekräftelsekod från Facebook och säkerhetskod för ett Microsoftkonto. Det kan ifrågasättas om inte även dessa uppgifter hade

kunnat hemlighållas för N.E. vid en prövning enligt 35 kap. 1 § OSL och 10 kap. 3 § första stycket OSL om de – som jag redan konstaterat borde ha skett – hade hanterats som sidomaterial.

Niclas Eltenius hade i egenskap av förundersökningsledare det yttersta ansvaret för innehållet i det preliminära förundersökningsprotokoll som försvaret fick ta del av. Även om jag har viss förståelse för att det varit lätt att förbise karaktären av vissa uppgifter i det omfattande undersökningsprotokollet konstaterar jag att hans kontroll av vilka delar av det protokollet som skulle ingå i förundersökningsprotokollet varit bristfällig. Detta ledde dessutom till att uppgifter som helt saknade betydelse för brottsutredningen och som sannolikt hade kunnat hemlighållas för N.E. med stöd av 10 kap. 3 § första stycket OSL även om han hade begärt att få ta del av sidomaterialet röjdes för honom, vilket är allvarligt. Niclas Eltenius ska kritiseras för handläggningen.

Jag ser positivt på att åklagarkammaren i Falun har vidtagit åtgärder för att informera om vikten av att åklagare noggrant överväger vilka uppgifter som ska ingå i förundersökningsprotokollet i samband med tömning av telefoner och datorer.

Ärendet avslutas.

Kritik mot en åklagare för att en häktad person inte har beviljats lättnader i restriktioner avseende besök och brevförsändelser i större omfattning än vad som skett

(Dnr 679-2015)

Beslutet i korthet: H.B. var häktad på grund av att han var misstänkt för grov misshandel, synnerligen grovt brott. Målsägande var hans två söner. H.B. ålades under cirka fyra månader restriktioner avseende gemensam vistelse, brev eller annan försändelse, besök och telefonsamtal.

JO har inte funnit skäl att ifrågasätta att H.B. hade restriktioner eftersom kollusionsfaran i ärendet var betydande. Utredningen hos JO har avsett åklagarens beslut om lättnader i restriktionerna avseende besök och brevförsändelser.

Enligt JO har H.B. inte beviljats lättnader i restriktionerna i tillräcklig omfattning, särskilt eftersom han inte tilläts ha någon kontakt med sin hustru under hela brottsutredningen. Detta har medfört att restriktionerna i förhållande till henne har blivit oproportionerligt ingripande. Efter det att förundersökningen delgetts H.B. borde det enligt JO åtminstone ha varit möjligt att tillåta vissa brevförsändelser och bevakade besök. I JO:s utredning har det i vart fall inte kommit fram tillräckliga skäl för att inte tillåta sådana lättnader i restriktionerna.

I beslutet betonar JO vikten av att den som är häktad inte underkastas mer omfattande inskränkningar i sin frihet än vad som är absolut nödvändigt. Det får naturligtvis inte förekomma att misstänkta slentrianmässigt åläggs restriktioner. Det är också angeläget att åklagare inte är onödigt restriktiva med att tillåta olika typer av lättnader eller undantag från restriktionerna. JO

framhåller också att det för den häktade kan vara viktigt att få information om de närmare skälen för restriktionerna. Det kan öka förutsättningarna för att han eller hon ska acceptera, eller i vart fall förstå anledningen till, restriktionerna. Det är därför enligt JO angeläget att åklagare fullgör sin underrättelse- och dokumentationsskyldighet.

Bakgrund

På begäran av kammaråklagaren My Lindholm vid åklagarkammaren i Norrköping häktades H.B. den 28 mars 2014. Han var på sannolika skäl misstänkt för grov misshandel, synnerligen grovt brott, vid flera tillfällen under tiden den 16 december 2013–25 mars 2014. Målsägande var hans två söner, födda i december 2013. De särskilda häktningsskälen var kollusions- och recidivfara. Förutsättningarna för s.k. obligatorisk häktning var också uppfyllda. Tingsrätten gav vidare tillstånd att meddela restriktioner, dvs. att inskränka H.B:s rätt till kontakt med omvärlden. My Lindholm beslutade om restriktioner för H.B. avseende gemensam vistelse, brev eller annan försändelse, besök och telefonsamtal.

Häktningsförhandlingar hölls regelbundet under våren 2014. Den 3 juni 2014 delgavs H.B. förundersökningen och begärde därefter att den skulle kompletteras med ett rättsmedicinskt yttrande. Åtal väcktes den 15 juli 2014.

Huvudförhandlingen avslutades vid Nyköpings tingsrätt den 31 juli 2014. Tingsrätten upphävde samma dag tillståndet att ålägga H.B. restriktioner. Den 22 augusti 2014 dömdes H.B. för grov misshandel vid tre tillfällen till fängelse i två år och sex månader. Tingsrätten beslutade att H.B. skulle stanna kvar i häkte tills domen i ansvarsdelen vunnit laga kraft mot honom.

Både åklagaren och H.B. överklagade domen. I samband med huvudförhandlingen i Svea hovrätt den 17 oktober 2014 försattes H.B. på fri fot. Hovrätten ändrade den 31 oktober 2014 tingsrättens dom och dömde H.B. för vållande till kroppsskada, grovt brott, för en gärning riktad mot en av målsägandena den 13 mars 2014. Påföljden bestämdes till villkorlig dom.

H.B. överklagade domen till Högsta domstolen, som inte meddelade prövningstillstånd.

Anmälan

H.B. förde i en anmälan till JO fram klagomål på kammaråklagaren My Lindholms handläggning av hans restriktioner under den tid han var häktad. Hans klagomål gällde främst att hon inte hade beviljat vissa besök och inte låtit honom ta emot och skicka vissa brev. Detta fick till följd att han i princip var helt isolerad från sin familj under fyra månader. H.B. anförde i huvudsak följande.

Han och hans familj informerades om att alla brev som skickades till och från honom skulle granskas av åklagaren. Om breven innehöll någonting som kunde påverka utredningen skulle åklagaren stoppa dem. Med den vetskapen var både han och hans familj noga med att endast skriva om vardagliga händelser som inte hade någon koppling till den pågående brottsutredningen. Trots detta stoppade My Lindholm i stort sett samtliga brev till och från hans hustru.

Han fick inte heller ta emot vissa brev från andra familjemedlemmar och vänner.

H.B. begärde också att bl.a. hans hustru, bror, mor och svärföräldrar skulle få besöka honom. Först i mitten av juni fick han ta emot vissa besök, som bevakades av polisens utredare. Hans hustru och svärfar fick dock inte besöka honom över huvud taget.

H.B:s hustru, mor och svärföräldrar förhördes som vittnen i brottsutredningen under mars och april 2014. Eftersom de inte lämnade några negativa uppgifter om honom borde det redan då stått klart för My Lindholm att ingen av dessa personer skulle vara aktuell att åberopa som vittne av åklagarsidan. Det fanns därmed inte anledning att tro att det kunde påverka utredningen om de hade kontakt med honom. H.B. hade också kännedom om de uppgifter som hans anhöriga hade lämnat till socialnämnden med anledning av en utredning om tvångsomhändertagande av hans barn enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. Trots att My Lindholm visste om detta fortsatte hon att hävda att det fanns en kollusionsfara, utan att närmare precisera skälen för den ståndpunkten.

H.B. har också fört fram att han mådde mycket dåligt under frihetsberövandet – både på grund av de allvarliga och felaktiga anklagelserna och av frihetsberövandet i sig. Han hade därför stort behov av att ha kontakt med sina anhöriga och vänner.

Utredning

Handläggningen av H.B:s restriktioner

Av handlingarna i ärendet framgår att H.B. ålades restriktioner avseende gemensam vistelse, brev eller annan försändelse, besök och telefonsamtal i samband med att han anhölls den 25 mars 2014. Som nämnts ovan gällde dessa restriktioner fram till den 31 juli 2014. Han fick under denna tid vissa lättnader i restriktionerna genom att åklagaren tillät en del bevakade besök och att han fick ta emot och skicka vissa brev. Det är huvudsakligen My Lindholm som beslutat om lättnader i restriktionerna.

Besök

H.B. gjorde totalt 27 framställningar om att få ta emot besök av familj, släkt och vänner. Av dessa beviljades åtta stycken. Det gjordes med villkoret att de skulle vara bevakade, dvs. att en utredningsman från polisen skulle vara närvarande.

Fram t.o.m. den 28 maj avslogs samtliga framställningar om besök. Den första begäran därefter gjordes den 11 juni och avsåg H.B:s mor, bror och hustru. Den 13 juni fattade åklagaren beslut om att modern och brodern fick besöka H.B., och de fick sedan besöka honom ytterligare en gång, enligt ett beslut den 1 juli. H.B. beviljades också besök av sin kusin i ett beslut den 16 juni och av en kamrat i ett beslut den 18 juni. Vidare tilläts han besök av sin svägerska i ett beslut den 27 juni och av sin svärmor i ett beslut den 20 juli.

H.B. fick avslag på samtliga framställningar om att hans hustru eller hans svärfar skulle få besöka honom.

Brev

I fråga om brevförsändelser har, såvitt framgått, åklagaren under perioden april till juni nekat H.B. att ta emot sex försändelser och godkänt fyra. H.B. har inte fått ta emot något brev där hustrun varit angiven som avsändare. De brev som H.B. velat skicka till henne har också stoppats av åklagaren. Även ett brev som H.B:s hustru skrivit från deras dotter med teckningar och fotografier har stoppats. H.B. har inte heller fått ta emot ett brev från sin bror som skickades i slutet av maj. Tre brev som skickats till H.B. i april och i juni har såvitt framgår av åklagarens beslut haft okänd avsändare. H.B. har fått ta emot två av dessa. Han har också fått skicka ett brev till sin dotter i april.

H.B. har bifogat några av de brev som åklagaren stoppat. Som exempel kan nämnas det nyss nämnda brevet från brodern. I brevet har denne bl.a. angett att han har arbetat stenhårt för H.B. och att vi hemma ”håller humöret uppe och tänker på dig och vi väntar och står sedan som ditt stöd när du kommer ut”. Beslutet att han inte fick ta emot brevet fattades av My Lindholm den 28 maj.

När det gäller breven från H.B:s hustru handlar de i huvudsak om familjelivet och barnens utveckling. Hon har också angett att hela familjen kämpar för H.B., att han ska hålla ut och vara stark och att hon och dottern saknar honom och längtar tills han kommer hem. De brev som H.B. gett in är daterade den 12 april, 16 maj och 12 juni. Beslutet att han inte fick ta emot det sistnämnda brevet fattades av en kollega till My Lindholm den 19 juni.

Åklagarmyndighetens yttrande

Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren Kerstin Skarp) yttrade sig över hur frågan om restriktioner hade handlagts. Kammaråklagaren My Lindholm och chefsåklagaren vid åklagarkammaren i Norrköping, Torsten Angervåg, hade lämnat upplysningar inför yttrandet.

Handläggningen av häktningen och restriktionerna m.m.

My Lindholm har uppgett följande om handläggningen av ärendet.

> Upprepade häktningsförhandlingar hölls under våren [2014] vid Nyköpings tingsrätt. Vid varje förhandling begärde jag två veckors åtalstidsförlängning (vid ett tillfälle ytterligare några dagar med hänsyn till mellankommande helgdagar). Nyköpings tingsrätt fick på så sätt möjlighet att regelbundet ta ställning till bl.a. frågan om restriktioner. Vid häktningsförhandlingarna redogjorde jag för varför jag ansåg att kollusionsfara förelåg och motiverade varför behov av restriktioner fanns.
>
> – – –
>
> H.B. överklagade samtliga häktningsbeslut utom det sista (då han själv begärt komplettering av utredningen). I sina överklagandeskrifter berörde försvararen restriktionsfrågan och påpekade också att personer som ingick i H.B:s nätverk var hörda. Svea hovrätt avslog i samtliga fall H.B:s överklaganden. H.B. önskade under sin tid som häktad, vid upprepade tillfällen, lättnader i restriktionerna.

Om skälen för restriktionerna har My Lindholm uppgett följande.

> Flera omständigheter låg till grund för beslutet att använda restriktioner och flera överväganden gjordes i fråga om H.B:s möjligheter till kontakter med omvärlden. Utgångspunkten var att H.B. var misstänkt för mycket allvarlig brottslighet och att han förnekade brott. Ärendet gällde vidare misstankar om brott i nära relation. Att det rörde sig om misstankar om våldsbrott inom familjen hade stor betydelse för frågan om kollusionsfara förelåg och i vilken mån restriktioner skulle användas. I den aktuella ärendetypen är risken för otillbörlig påverkan ofta stor.
>
> Ärendet engagerade av förklarliga skäl familj och släkt, vilket jag hade att beakta när jag fattade beslut angående vilka lättnader i restriktionerna jag ansåg var lämpliga. Jag fick således ha i åtanke att t.ex. besök av en släkting kunde innebära att oönskad information fördes vidare till H.B:s hustru. [Hon] delgavs aldrig misstanke om brott. Hon och maken levde emellertid tillsammans under påstådd brottstid och hade gemensamt ansvar för vården och omsorgen av sönerna. Hon var hemma, har hon uppgett i förhör, när H.B. menar att han förorsakade sin ena son ett tvärbrott på högra lårbenet. Det var alltså, under hela utredningen, särskilt angeläget att hon och H.B. inte skulle ha kontakt med varandra. Det var av stor vikt att deras uppgifter inte på ett oriktigt sätt lades till rätta och anpassades till varandras. Även brev, där aktuella brottsmisstankar inte avhandlades, stoppades med motiveringen att en kontakt i sig utgjorde en risk för att bevis undanröjdes eller på något annat sätt kunde komma att försvåra sakens utredning.
>
> Förundersökningen var omfattande och flera förhör hölls med H.B. Även förhör med släkt och vänner till H.B. och hans hustru genomfördes. Under hela förundersökningen beaktade jag i vilket utredningsskede vi befann oss och att det kunde bli aktuellt med ytterligare förhör, t.ex. med H.B:s familjemedlemmar, eller andra utredningsåtgärder, när jag hade att ta ställning i restriktionsfrågan.
>
> H.B. var häktad under en längre tid och det kan då vara särskilt viktigt att få ha kontakt med omvärlden. En behovs- och proportionalitetsprövning gjordes för varje enskild restriktion. Kollusionsrisken och brottsmisstankarnas allvar vägdes mot det intrång eller men i övrigt som restriktionerna kunde innebära för H.B. Således hade han under hela utredningen tillgång till tidningar och tidskrifter samt radio och TV.
>
> Samtliga omständigheter i ärendet resulterade också i att, allteftersom utredningen fortlöpte, lättnader i restriktionerna medgavs i större utsträckning än tidigare. Att så var fallet framgår av de för H.B. positiva beslut gällande t.ex. besök av hans svärmor och andra, som jag och mina kolleger fattade.

Åklagarmyndighetens bedömning

Kerstin Skarp anförde i sin bedömning att utgångspunkten för prövningen av om det kan anses befogat att anhålla och häkta en person samt belägga denne med restriktioner är omständigheterna i det enskilda fallet. Frågan om det finns grund för beslut om tvångsmedel är en utpräglad bedömningsfråga där man inte sällan kan ha olika uppfattningar.

Den primära utgångspunkten för åklagaren är enligt Kerstin Skarp att den frihetsberövade inte ska utsättas för mer påfrestningar än vad som är absolut nödvändigt. Rutinmässiga bedömningar ska inte förekomma utan åklagaren ska, inför varje beslut om inskränkningar av den enskildes kontakter med omvärlden, ta ställning till behovet av den enskilda restriktionen och göra en proportionalitetsbedömning.

När det gäller H.B. anförde Kerstin Skarp att misstankarna avsåg allvarliga våldsbrott mot två spädbarn som den misstänkte var vårdnadshavare för och som sammanbodde med den misstänkte. Vidare ansåg hon att det fanns en betydande kollusionsfara då den misstänkte sammanbodde med den andra vårdnadshavaren. Dessutom var flera av förhörspersonerna i utredningen närstående till båda vårdnadshavarna.

Kerstin Skarp uppgav att kammaråklagaren My Lindholm i förhållande till varje enskild restriktion hade gjort en behovs- och proportionalitetsprövning. De överväganden som gjorts låg inom ramen för den rättsliga regleringen och har även skett på det sätt som föreskrivs i Åklagarmyndighetens riktlinjer på området (RåR 2015:1). Även om man i detta ärende objektivt sett har begränsat antalet samtal, besök och försändelser ansåg Kerstin Skarp inte att det fanns anledning att ifrågasätta My Lindholms bedömning av behovet och omfattningen av restriktionerna. Allteftersom utredningen fortlöpte meddelades också lättnader i restriktionerna.

Vidare konstaterade Kerstin Skarp att samtliga häktningsbeslut utom det sista hade överklagats till hovrätten och att frågan om restriktioner hade varit föremål för rättens prövning vid varje tillfälle. Hovrätten gjorde inte någon annan bedömning än tingsrätten såvitt avser frågan om att tillåta åklagaren att ålägga H.B. restriktioner.

Kerstin Skarp anförde sammanfattningsvis att hon med hänsyn till brottets allvarliga beskaffenhet och den betydande kollusionsfaran delade My Lindholms bedömning att restriktionerna har varit nödvändiga och proportionerliga.

H.B:s yttrande

H.B. yttrade sig över det som Åklagarmyndigheten fört fram. Han anförde bl.a. att My Lindholm fortfarande inte angett varför brev från hans hustru och barn, som inte innehöll någonting om brottsmisstankarna, skulle innebära en kollusionsfara. Han förde också fram att om besöken hade varit bevakade hade ingen information kunnat överföras.

I ett beslut den 12 april 2016 anförde *JO Renfors* följande:

Rättslig reglering

Frågor om restriktioner regleras främst i 24 kap. 5 a § rättegångsbalken (RB) och i 6 kap. häkteslagen. Åklagarmyndigheten har dessutom föreskrifter och allmänna råd om restriktioner (ÅFS 2015:2) och riksåklagaren har utfärdat riktlinjer om restriktioner och långa häktningstider (RåR 2015:1).

En person som är häktad, anhållen eller gripen på grund av misstanke om brott får åläggas restriktioner om det finns risk för att han eller hon undanröjer bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning, dvs. om det finns kollusionsfara. Restriktioner kan avse t.ex. inskränkningar i rätten att ta emot besök, att ha kontakter genom elektronisk kommunikation och att skicka eller ta emot brev eller andra försändelser. När det förekommer restriktioner görs en prövning i varje enskilt fall av om en viss kontakt ska tillåtas. Åklagaren kan medge lättnader i restriktionerna genom att t.ex. vissa besök och telefonsamtal

tillåts och att brev vidarebefordras efter granskning. (Se 6 kap. 1 och 2 §§ häkteslagen och Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel, 3 uppl., s. 796.)

För en misstänkt som är häktad får restriktioner meddelas endast om rätten gett tillstånd till det. Ett sådant beslut får överklagas särskilt, utan inskränkning i tiden. (Se 24 kap. 5 a §, 49 kap. 5 § 6 och 52 kap. 1 § RB.)

När rätten gett tillstånd till restriktioner är det åklagaren som beslutar vilka slags restriktioner som ska gälla och hur de närmare ska utformas. Sådana beslut ska omprövas av åklagaren så ofta det finns anledning till det. Liksom när det gäller beslut om generellt tillstånd till restriktioner kan den häktade överklaga beslut att ålägga honom eller henne restriktioner av ett visst slag och t.ex. begära att granskningen av hans korrespondens upphör. Det gäller dock inte frågor om lättnader eller undantag från restriktioner, såsom en åklagares beslut att hindra ett besök eller att inte vidarebefordra ett visst brev. Åklagarens beslut i sådana frågor kan dock överprövas av högre åklagare. (Se 7 kap. 5 § RB, 6 kap. 3 och 4 §§ häkteslagen och prop. 2009/10:135 s. 203.)

Utgångspunkten är att restriktioner ska användas restriktivt. De får inte vara mer inskränkande för den frihetsberövade än vad som är nödvändigt och ska stå i rimlig proportion till syftet med åtgärden (jämför 1 kap. 6 § andra stycket häkteslagen). I riksåklagarens riktlinjer anges att om åklagaren kommer fram till att det finns en risk för att en misstänkt otillbörligt kan komma att påverka utredningen ska denna risk och brottets allvar ställas mot det intrång eller men i övrigt som restriktionerna innebär för den misstänkte. Det betonas också att åklagaren ska ta ställning till behovet av varje enskild restriktion och göra separata proportionalitetsprövningar. Det anges vidare att det för att restriktionerna inte ska bli oproportionerligt ingripande är angeläget att åklagaren inte är onödigt restriktiv med att tillåta olika typer av lättnader eller undantag. Det måste alltid göras en riskbedömning av hur exempelvis ett bevakat samtal eller besök skulle kunna tänkas försvåra utredningen. Åklagaren ska enligt riktlinjerna vara särskilt uppmärksam på om kollusionsfaran och behovet av restriktioner minskar och i förekommande fall på eget initiativ häva restriktioner som inte längre är nödvändiga, eller besluta om lättnader.

I 23 § häktesförordningen finns bestämmelser om underrättelse och dokumentation av beslut om restriktioner. Det anges bl.a. att de omständigheter som föranleder ett beslut om restriktioner ska dokumenteras och att den intagne ska få del av dokumentationen, om det kan ske utan men för utredningen. I Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om restriktioner finns det mer detaljerade bestämmelser om åklagarens underrättelse- och dokumentationsskyldighet.

Bedömning

Utgångspunkter

Att den misstänktes kontakter med omvärlden begränsas kan, framför allt när det förekommer muntlig bevisning, vara av avgörande betydelse för en brottsutredning. Ett skäl till det är att det i första hand är de uppgifter som vittnen och andra förhörspersoner lämnar under huvudförhandlingen som ska läggas till grund för domen i ett brottmål (se 30 kap. 2 § RB). Syftet med restriktioner

är alltså att undvika att den misstänkte till skada för utredningen ges möjlighet att påverka t.ex. vittnen eller målsägande. Det finns ofta en sådan risk i ärenden av detta slag, där de som är berörda av utredningen är närstående. Jag har därför inte någon anledning att ifrågasätta att H.B. hade restriktioner. Den frågan har också prövats av domstol i samband med häktningsförhandlingarna. Min utredning har avsett om åklagaren borde ha beviljat lättnader och undantag i restriktionerna i större omfattning än vad som skett.

Att vara häktad med restriktioner är en väsentlig inskränkning i den enskildes frihet och det är därför angeläget att restriktionerna inte är mer ingripande än nödvändigt. Som anges i riksåklagarens riktlinjer är det viktigt att åklagaren kontinuerligt prövar om restriktionerna ska bestå, och att man i möjligaste mån medger lättnader i form av t.ex. bevakade besök. Det är särskilt viktigt i ett fall som detta, när häktningstiden är relativt lång.

H.B:s restriktioner

H.B:s klagomål gäller främst åklagarens beslut i fråga om besök och brevförsändelser. Han har särskilt framhållit att han inte fick ha någon kontakt, vare sig via brev eller genom besök, med sin hustru under häktningstiden och att han varit helt isolerad från sin familj.

Kammaråklagaren My Lindholm har uppgett att det var av stor vikt att H.B:s och hans hustrus uppgifter inte på ett oriktigt sätt lades till rätta och anpassades till varandra. Jag har inte någon invändning mot den utgångspunkten. Misstankarna mot H.B. avsåg allvarlig brottslighet mot två spädbarn som skulle ha skett bl.a. i hans och hustruns gemensamma hem. H.B:s hustru delade vårdnaden om barnen med honom och hon kan antas ha haft kännedom om barnen hade några skador, och hur dessa i så fall kan ha uppkommit. Hon får därför anses ha varit en central person i brottsutredningen.

När det gäller den övriga familjen och nära släktingarna har My Lindholm angett att det fanns en risk att de skulle föra vidare oönskad information från H.B. till hans hustru. I förhållande till dem avsåg kollusionsfaran alltså inte i första hand att H.B. skulle kunna påverka deras uppgifter i utredningen, utan att de skulle medverka till att han fick kontakt med hustrun. Med hänsyn till att utredningen avsåg misstankar om våld mot barn inom familjen, som enligt My Lindholm engagerade även släktingarna, har jag inte anledning att ifrågasätta bedömningen att det fanns en sådan risk.

Jag har mot denna bakgrund inte någon invändning mot My Lindholms och Åklagarmyndighetens ståndpunkt att ärendet var av det slaget att kollusionsfaran i förhållande till H.B:s familj och andra närstående var betydande. Även om utrymmet för lättnader och undantag i restriktionerna därmed får anses ha varit relativt begränsat har My Lindholm haft ett ansvar för att beakta H.B:s starka och berättigade intresse av att få ha kontakt med sina närstående. Detta innebär bl.a. att i möjligaste mån tillåta och underlätta kontakterna.

Med dessa utgångspunkter redovisar jag nedan min bedömning av om H.B. beviljats lättnader i restriktionerna avseende besök och brevförsändelser i tillräcklig omfattning.

Besök

My Lindholm har uppgett att det med hänsyn till utredningsläget var särskilt angeläget att H.B. och hans hustru inte hade någon kontakt med varandra under utredningen. Det är mot den bakgrunden hon beslutat att inte tillåta några besök av H.B:s hustru. Först i mitten av juni medgav hon besök av bl.a. H.B:s mor, bror och kusin. Därefter fick även hans svärmor och svägerska besöka honom. Samtliga besök beviljades med villkoret att de skulle vara bevakade.

Att åklagaren har möjlighet att besluta att besök ska vara bevakade av t.ex. en polis eller personal från häktet ökar förutsättningarna för att kunna bevilja besök. Det kan då säkerställas att den häktade och besökaren inte talar om brottsutredningen. Som nämnts ovan har My Lindholm dock gjort bedömningen att vissa besök, t.ex. av H.B:s hustru, ändå skulle kunna försvåra utredningen.

Jag har i och för sig förståelse för att det kan vara svårt att bedöma om en brottsutredning kan försvåras av att en misstänkt får ta emot besök av en viss person. Det kan vara särskilt svårt när det gäller personer som har en nära relation och som är vana vid att kommunicera med varandra. Som anges i riksåklagarens riktlinjer är det dock viktigt att det görs en konkret prövning av risken av hur ett bevakat besök skulle kunna tänkas försvåra utredningen.

My Lindholm har inte utvecklat sin bedömning av detta när det gäller H.B:s hustru på annat sätt än att en kontakt i sig utgjorde en risk för att bevis undanröjdes eller på något annat sätt kunde komma att försvåra sakens utredning. Som nämnts ovan var H.B:s hustru en viktig person i utredningen, bl.a. eftersom hennes uppgifter om hur barnens skador uppstått skulle kunna ha avgörande betydelse. Det finns därför inte anledning att ifrågasätta att det fanns ett starkt intresse av att H.B. inte skulle tillåtas att påverka hennes uppgifter i utredningen, eller att de skulle ges möjlighet att anpassa sina utsagor till varandra. Jag är däremot inte övertygad om att det verkligen skulle ha funnits en sådan risk om besöken hade varit bevakade. I vart fall har My Lindholm inte angett några konkreta skäl för en sådan risk.

Genom ett besök kan i och för sig en misstänkt person antas få viss information om besökarens inställning till misstankarna, även om man inte talar om själva brottsutredningen. Till exempel skulle ett besök av H.B:s hustru kunna ge honom en indikation om hennes inställning till misstankarna, särskilt med hänsyn till att de var närstående och att misstankarna gällde brott mot deras gemensamma barn. Därmed skulle han kunna dra slutsatser om vilka uppgifter hon lämnat i utredningen och anpassa sin utsaga efter det. En sådan risk är dock i princip endast relevant innan förundersökningen delgetts den misstänkte; därefter har han eller hon ändå fått information om vad övriga förhörspersoner uppgett. Att H.B. inte tilläts bevakade besök av sin hustru efter det att han hade fått del av förundersökningen framstår därför enligt min mening som ett onödigt restriktivt beslut.

När det gäller övriga familjemedlemmar och släktingar har My Lindholm medgett ett antal bevakade besök efter det att H.B. delgetts förundersökningen den 3 juni 2014. I dessa fall har hon alltså kontinuerligt gjort konkreta bedömningar av behovet av restriktioner och medgett lättnader efter hand. Det kan

t.ex. noteras att den första begäran om besök som gjordes efter det att H.B. hade fått del av förundersökningen beviljades delvis då hans mor och bror fick besöka honom enligt ett beslut den 13 juni 2014. Jag har inte underlag för att göra någon närmare bedömning om dessa besök borde ha tillåtits tidigare under utredningen eftersom My Lindholm inte utvecklat sin riskbedömning. Jag kan dock konstatera att det, med hänsyn till bl.a. den kollusionsfara som fanns, i vart fall inte framstår som oproportionerligt att neka besök av familj och släkt fram till dess att H.B. fått del av förundersökningen.

Det kan vidare noteras att det har gjorts individuella bedömningar av de anhöriga, t.ex. har H.B:s svärmor och svägerska fått besöka honom, men inte hans svärfar. My Lindholm har emellertid inte angett något skäl för att besök av svärfadern skulle bedömas mer restriktivt än andra besök och det har inte av utredningen här kommit fram något som förklarar en sådan hållning.

Mot bakgrund av att My Lindholm inte angett på vilket sätt även bevakade besök utgjorde en risk för att utredningen skulle försvåras är det svårt för mig att ha någon bestämd uppfattning om det har varit proportionerligt att inte tillåta besök av hustrun, och att inte i större utsträckning än vad som skett tillåta besök av övrig familj och släkt. Med hänsyn till att kollusionsfaran i ärendet generellt sett var hög och att det kan vara svårt att förutse vilka risker för en utredning som ett besök kan medföra anser jag ändå att beslutet att inte bevilja några besök innan förundersökningen delgetts H.B. ligger inom det bedömningsutrymme som finns i denna typ av frågor. Däremot finns det enligt min mening anledning att ifrågasätta att H.B. inte beviljades bevakade besök av sin hustru efter det att han hade fått del av förundersökningen.

Brev

H.B. har också klagat på att han inte fick skicka brev till sin hustru, och att han inte fick ta emot brev från henne eller från sin bror. Han anser att det är särskilt anmärkningsvärt eftersom både han och hans familj var väl införstådda med vad restriktionerna innebar och att de därför inte skrev någonting i breven om förundersökningen. Av utredningen här framgår att fler brev än de H.B. bifogat sin anmälan stoppades av åklagaren, och att det också var några som släpptes igenom. Eftersom jag inte känner till innehållet i dessa brev, utgår jag i min bedömning från de brev som finns i ärendet här. Som tidigare nämnts innehöll de inte någon information om själva brottsutredningen eller vad familjen hade uppgett i förhör. Av breven framgick det dock att familjen tog ställning för H.B. och stöttade honom.

Jag kan konstatera att åklagaren normalt sett relativt enkelt kan göra en bedömning av innehållet i ett brev. Det borde därför ofta vara lättare att förutse hur ett brev kan komma att påverka utredningen än ett besök. Generellt sett bör det därför enligt min mening finnas ett större utrymme för lättnader i restriktioner när det gäller brev än när det gäller besök.

Det är naturligtvis inte acceptabelt att neka en häktad att ta emot brev endast av det skälet att han eller hon inte ska få känna moraliskt stöd från familj, släkt och vänner. Det måste finnas en verklig risk att utredningen ska försvåras av att den häktade får ta del av innehållet i breven. Liksom när det gäller bevakade

besök är det därför viktigt att åklagaren gör en konkret prövning av risken av hur ett brev skulle kunna tänkas påverka utredningen.

My Lindholm har som motivering till varför brev som inte behandlade brottsmisstankarna stoppades angett att en kontakt i sig utgjorde en risk för att bevis undanröjdes eller på något annat sätt kunde komma att försvåra sakens utredning. Liksom i fråga om besöken har hon inte redogjort närmare för denna riskbedömning.

På samma sätt som att ett besök, trots att det är bevakat, kan ge viss information till den häktade kan innehållet i ett brev ge vissa indikationer om vilken inställning avsändaren har till brottsmisstankarna. Till exempel skulle breven från H.B:s hustru, där hon bl.a. anger att familjen kämpar för H.B., kunna ha gett honom en indikation om hennes inställning till misstankarna och vilka uppgifter hon lämnat i brottsutredningen. Det kan i och för sig inte uteslutas att sådan information hade kunnat försvåra utredningen eftersom H.B. skulle kunna ha anpassat sin utsaga efter den. På samma sätt som med bevakade besök är dock ett sådant antagande i princip endast relevant innan förundersökningen delgetts den misstänkte, och han eller hon fått ta del av de förhör som hållits. Jag kan mot den bakgrunden inte se något rimligt skäl till beslutet att stoppa brevet från H.B:s hustru den 19 juni, eftersom han vid den tidpunkten hade fått ta del av förundersökningen.

När det gäller breven från hustrun som stoppades i april och maj är det mer befogat att anta att det skulle kunna ha försvårat utredningen om H.B. fått ta del av dem, särskilt som hon var en central person för brottsutredningen. Som jag angett ovan finns det dock i många fall anledning att vara mindre restriktiv med att tillåta brev än besök eftersom förutsägbarheten om vilken information eller vilka signaler som lämnas är större. Det är dessutom fråga om ensidig kommunikation; i H.B:s fall hade han inte kunnat ge någon information till sin hustru även om han hade fått ta emot brev från henne. Det ska också beaktas att H.B. angett att han visste att hans anhöriga inte hade lämnat några negativa uppgifter om honom till socialnämnden med anledning av en utredning om omhändertagande av barnen. My Lindholm har inte bemött hans påstående om att hon var medveten om detta. Jag nöjer mig därför med att konstatera att sådana omständigheter naturligtvis ska beaktas vid prövningen av om ett brev eller någon annan kontakt ska tillåtas och att det – om H.B. redan var medveten om familjens inställning till misstankarna – är svårt att se hur innehållet i breven från hustrun skulle kunna påverka och försvåra brottsutredningen.

Jag kan inte heller se hur det skulle ha försvårat brottsutredningen om H.B. hade fått ta emot brevet från brodern, även om det skedde innan H.B. delgavs förundersökningen. Innehållet i brevet var relativt neutralt och brodern var såvitt framgått inte en så central person för brottsutredningen att det kan anses ha varit av avgörande betydelse att H.B. inte skulle få reda på hans inställning till misstankarna. Jag noterar också att My Lindholm har angett att kollusionsfaran i förhållande till släktingarna huvudsakligen bestod i att de skulle förmedla information från H.B. till hustrun. Dessutom fattades beslutet om att stoppa brevet i slutet av maj, då förundersökningen var långt framskriden.

Mot bakgrund av att My Lindholm inte närmare angett vilka skäl som fanns för besluten är det svårt för mig att ha någon bestämd uppfattning om det har

varit proportionerligt att inte låta H.B. ta emot breven från hustrun och brodern. Med hänsyn till att breven främst hade karaktären av moraliskt stöd, och inte behandlade brottsutredningen, framstår besluten dock enligt min mening som onödigt restriktiva. Som nämnts ovan ifrågasätter jag särskilt besluten att H.B. inte fick ta emot dels brevet från hustrun efter det att han fått del av förundersökningen, dels brevet från brodern. Det ska noteras att det förstnämnda beslutet inte fattades av My Lindholm utan av en kollega till henne. My Lindholm får dock som förundersökningsledare anses ha haft det övergripande ansvaret för H.B:s restriktioner. Beslutet ligger också i linje med hennes uppfattning att all kontakt mellan H.B. och hans hustru skulle undvikas.

Avslutande synpunkter

Sammanfattningsvis anser jag att H.B. inte har beviljats lättnader i restriktionerna i tillräcklig omfattning, särskilt eftersom han inte tilläts ha någon kontakt med sin hustru under hela brottsutredningen. Detta har medfört att restriktionerna i förhållande till henne har blivit oproportionerligt ingripande. Efter det att förundersökningen delgetts H.B. borde det åtminstone ha varit möjligt att tillåta vissa brevförsändelser och bevakade besök. I utredningen här har det i vart fall inte kommit fram tillräckliga skäl för att inte tillåta sådana lättnader i restriktionerna.

Ärendet illustrerar de svåra avvägningar som kan finnas när det gäller restriktioner för häktade misstänkta för allvarlig brottslighet, som det finns ett starkt samhälleligt intresse av att beivra. Det är naturligtvis väsentligt att en brottsutredning kan bedrivas på ett korrekt sätt och att den misstänkte inte tillåts att på ett otillbörligt sätt påverka utredningen. Samtidigt ska det beaktas att häktning är det mest ingripande av de straffprocessuella tvångsmedlen, som i synnerhet i kombination med restriktioner gör att den enskilde utsätts för en omfattande inskränkning i sina fri- och rättigheter. Det är säkerligen särskilt påfrestande i ett fall som detta, när de personer som den häktade främst vill ha kontakt med är de som kollusionsfaran är störst i förhållande till.

Jag vill därför betona vikten av att den som är häktad inte underkastas mer omfattande inskränkningar i sin frihet än vad som är absolut nödvändigt. Det får naturligtvis inte förekomma att misstänkta slentrianmässigt åläggs restriktioner. Som tidigare nämnts är det också angeläget att åklagare inte är onödigt restriktiva med att tillåta olika typer av lättnader eller undantag från restriktionerna. Jag vill vidare framhålla att det för den häktade kan vara viktigt att få information om de närmare skälen för restriktionerna. Det kan öka förutsättningarna för att han eller hon ska acceptera, eller i vart fall förstå anledningen till, restriktionerna. Det är därför angeläget att åklagare fullgör sin underrättelse- och dokumentationsskyldighet.

Användandet av restriktioner är en fråga som återkommande uppmärksammas, bl.a. mot bakgrund av att Europarådets kommitté mot tortyr (Committee for the Prevention of Torture, CPT) har riktat kritik mot häktnings- och restriktionsanvändningen i Sverige (senast i CPT/Inf [2016] 1 s. 29 f.). Regeringen har den 23 juli 2015 gett en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag på

åtgärder för att minska användningen av häktning och restriktioner (dir. 2015:80). Uppdraget ska redovisas senast den 23 augusti 2016.

Åklagarmyndigheten har också på olika sätt arbetat med frågan. Här kan särskilt nämnas rapporten Häktningstider och restriktioner som innehåller överväganden och förslag på hur användningen av restriktioner för häktade kan minska och hur långa häktningstider kan undvikas. Som nämnts ovan har riksåklagaren under 2015 utfärdat riktlinjer för restriktioner och långa häktningstider som bl.a. syftar till att minska användandet av restriktioner.

Frågor som rör enskildas fri- och rättigheter är naturligtvis centrala och angelägna för JO och jag ser positivt på det arbete som pågår i frågor om häktning och restriktioner. Jag kommer att fortsätta att följa utvecklingen och bl.a. vid inspektioner granska hur åklagare använder restriktioner för häktade.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det som förts fram ovan i frågan om H.B. beviljats lättnader i restriktionerna i tillräcklig omfattning.

Granskning av hur beslut att meddela kontaktförbud motiverats

(Dnr 2771-2015)

Beslutet i korthet: JO Renfors har i tillsynsarbetet noterat att det i beslut att meddela kontaktförbud förekommer att de skäl som återgetts i besluten inte är tillräckligt individualiserade. På hennes uppdrag har det därför genomförts inspektioner av fem åklagarkamrar där beslut i ärenden om kontaktförbud granskats. Utgångspunkten för granskningen har varit kravet i 12 § lagen om kontaktförbud att ett sådant beslut ska vara skriftligt och ange de skäl som har bestämt utgången.

Vid inspektionerna har det kommit fram att det i 30–50 procent av besluten inte framgick tydligt av motiveringen vilka skäl kontaktförbudet grundades på. Besluten har däremot i allt väsentligt framstått som välgrundade i sak.

JO framhåller att ett kontaktförbud kan vara en väsentlig inskränkning i den enskildes integritet och rörelsefrihet. Det är därför viktigt att skälen framgår tydligt av beslutet och att det står klart för den som åläggs ett kontaktförbud vad åklagaren har haft för grund för beslutet. Det är en grundläggande förutsättning för rättssäkerheten att det kravet är uppfyllt och det är enligt JO angeläget att en förbättring kommer till stånd.

Bakgrund

Förutsättningarna för kontaktförbud m.m.

Frågor om kontaktförbud regleras i huvudsak i lagen om kontaktförbud. Kontaktförbud får meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den som förbudet ska gälla mot kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den som förbudet ska skydda (1 §). Vid bedömningen av om det finns en sådan risk ska det särskilt beaktas om den som

förbudet ska gälla mot har begått brott mot någon persons liv, hälsa, frihet eller frid. Ett kontaktförbud får meddelas endast om skälen för ett sådant förbud uppväger det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den berörde.

Ett ordinärt kontaktförbud innebär ett förbud för en person att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person eller att följa efter denna person (1 §). Om ett ordinärt kontaktförbud inte kan antas vara tillräckligt får det enligt 2 § utvidgas till att avse förbud att uppehålla sig i närheten av en annan persons bostad eller arbetsplats eller annat ställe där den personen brukar vistas (utvidgat kontaktförbud). Om detta överträds får förbudet enligt samma bestämmelse utökas till ett större område, med eller utan elektronisk övervakning (särskilt utvidgat kontaktförbud). Detta förutsätter dock att skälen för förbudet väger väsentligt tyngre än den inskränkning i rörelsefriheten som det innebär för den som förbudet ska gälla mot.

Ett kontaktförbud kan avse en gemensam bostad om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den som förbudet ska gälla mot kommer att begå brott mot en sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid (1 a §). En förutsättning för ett sådant förbud är bl.a. att skälen för förbudet väger väsentligt tyngre än det intrång eller men i övrigt som det innebär för den som förbudet ska gälla mot. Vid denna bedömning ska det särskilt beaktas om denne äger bostaden, har sin arbetsplats i hemmet eller annars kan ha svårt att försörja sig på grund av förbudet (prop. 2002/03:70 s. 71).

Frågor om kontaktförbud prövas av allmän åklagare och tas upp på begäran av den som förbudet ska skydda, eller när det annars finns anledning till det (7 §). Ett sådant ärende ska handläggas skyndsamt (6 a §). Åklagarens beslut i fråga om kontaktförbud ska prövas av tingsrätten, om den som ålagts kontaktförbudet eller den som förbudet ska skydda begär det (14 §). Om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det får åklagaren häva eller ändra ett beslut om kontaktförbud (23 §).

Ett kontaktförbud ska meddelas för viss tid – för ordinära kontaktförbud får förbudet avse högst ett år (4 §). Den som bryter mot ett kontaktförbud kan dömas för överträdelse av kontaktförbud till böter eller fängelse i högst ett år (24 §).

Motivering av beslut om kontaktförbud

Ett beslut att ålägga någon ett kontaktförbud ska enligt 12 § lagen om kontaktförbud vara skriftligt och ange bl.a. förbudets innebörd och omfattning, de skäl som har bestämt utgången, åberopade lagrum, vilken påföljd som överträdelse av förbudet kan medföra och upplysning om möjligheten att få rättens prövning och att begära omprövning. Det finns vissa undantag från motiveringsskyldigheten som bl.a. innebär att skälen för beslutet kan utelämnas om det är nödvändigt med hänsyn till skyddet för enskildas personliga förhållanden, om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen eller om det av någon anledning är uppenbart obehövligt att upplysa om skälen. Har skälen utelämnats bör åklagaren på begäran om möjligt upplysa om dem i efterhand. (Se 13 § lagen om kontaktförbud.)

Jag har i tillsynsarbetet noterat att det i beslut att meddela kontaktförbud förekommer att de skäl som återgetts i besluten inte är tillräckligt individualiserade. På mitt uppdrag har det därför genomförts inspektioner av fem åklagarkamrar där beslut i ärenden om kontaktförbud granskats. De åklagarkamrar som har inspekterats är åklagarkammaren i Västerås, Umeå, Kalmar och Helsingborg samt Norrorts åklagarkammare i Stockholm. Inspektionerna genomfördes under perioden juni 2014 till april 2015. Efter varje inspektion upprättades ett särskilt protokoll.

Iakttagelser vid inspektionerna

Inledning

Vid varje inspektion granskades 100 beslut att meddela kontaktförbud, 25 beslut att inte meddela kontaktförbud och 10 beslut att upphäva kontaktförbud. Granskningen var huvudsakligen inriktad på hur besluten hade motiverats. Särskild tyngdpunkt lades på besluten att meddela kontaktförbud, med utgångspunkt i kravet i 12 § lagen om kontaktförbud att ett sådant beslut ska vara skriftligt och ange bl.a. de skäl som har bestämt utgången.

Motivering av besluten

Flertalet av de granskade besluten avsåg s.k. ordinära kontaktförbud. Jag kommer därför i huvudsak att behandla beslut av det slaget. Jag kan dock konstatera att beslut om övriga former av kontaktförbud generellt sett var väl motiverade.

Beslut om ordinära kontaktförbud följde som regel en standardmall på så sätt att samtliga beslut inleddes med en redogörelse för lagtexten i 1 § andra stycket lagen om kontaktförbud om riskerna för att den s.k. förbudspersonen skulle komma att på något sätt allvarligt trakassera skyddspersonen. Därefter fanns en standardtext som var anpassad till om grunden för kontaktförbudet var att förbudspersonen tidigare dömts för brott, om det fanns en pågående utredning om brott eller om det fanns några andra särskilda omständigheter. Besluten avslutades regelmässigt med en hänvisning till den proportionalitetsbedömning som ska göras enligt bestämmelsens tredje stycke.

Dessa formuleringar följer de mallar som finns för beslutsmotivering i kontaktförbudsärenden i Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem Cåbra. Mallarna utgörs av standardtexter och ett fritextfält där det finns utrymme att ange beslutsskälen i det enskilda ärendet.

Vad som angetts i de granskade besluten utöver standardtexten varierade. Den slutsats som kan dras är att det i 30–50 procent av besluten inte framgick tydligt av motiveringen vilka skäl kontaktförbudet grundades på. Som exempel kan följande iakttagelser nämnas.

Tidigare brottslighet

I några ärenden hade beslutsmallen för att förbudspersonen tidigare dömts för brott använts utan någon individualisering. Det framgick endast att förbudspersonen tidigare dömts för brott mot närstående/våldsbrott/brott mot frihet eller frid och det hade inte angetts vilken eller vilka av de angivna förutsättningarna

som avsågs. I de flesta fall var skälen dock något mer detaljerade, t.ex. att förbudspersonen tidigare hade dömts för våldsbrott eller brott mot frid eller frihet, och i vissa fall framgick det att brottsligheten hade varit riktad mot skyddspersonen eller någon annan närstående. Det hade dock inte angetts något närmare om de avgörande omständigheterna för att kontaktförbud skulle utfärdas, t.ex. om det varit fråga om upprepad brottslighet i närtid, eller om det rörde sig om grov kvinnofridskränkning eller fridskränkning, som redan genom rubriceringen anger att det är fråga om upprepad brottslighet i nära relationer.

Pågående utredning

Vid varje åklagarkammare fanns det ett antal beslut som var motiverade endast enligt beslutsmallen och alltså enbart angav att en pågående utredning gav stöd åt ansökan, eller att uppgifterna i utredningen motiverade ett kontaktförbud. I några beslut hade det också angetts att det av utredningen framgick att det fanns en klar och konkret risk för att förbudspersonen kunde komma att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt trakassera skyddspersonen. Det framgick dock inte vilka omständigheter som åklagaren hade grundat den bedömningen på.

I relativt många beslut hade det angetts något mer än en hänvisning till att pågående utredning gav stöd åt ansökan. Motiveringarna var dock inte sådana att skälen för kontaktförbud framgick närmare. Som exempel kan nämnas att det angetts att det på grund av uppgifterna från målsäganden och omständigheterna i utredningen fanns skäl för kontaktförbud, eller att brottsligheten mot skyddspersonen motiverade kontaktförbud. I vissa ärenden hade åklagaren redovisat sin bevisvärdering i den pågående förundersökningen, t.ex. att det fanns vittnesbevisning. Det framgick dock inte vilken brottslighet som avsågs eller någon ytterligare motivering till varför det fanns skäl för kontaktförbud. Det fanns också exempel på att det endast hade angetts att avslutad huvudförhandling gav stöd åt ansökan om kontaktförbud.

Andra särskilda omständigheter

De beslut som huvudsakligen var motiverade med andra särskilda omständigheter än att förbudspersonen tidigare hade dömts för brott eller att pågående utredning gav stöd åt ansökan var generellt sett mer utförligt motiverade. En vanlig motivering i dessa ärenden var att förbudspersonen vid upprepade tillfällen hade tagit kontakt med skyddspersonen trots att han eller hon avböjt alla kontakter, och då beskrevs oftast dessa kontakter relativt ingående i besluten. Det fanns dock exempel på beslut där motiveringarna ändå inte framstod som tillräckligt individualiserade. Som exempel kan nämnas att det angetts att förbudspersonen hade missbruksproblem och hade uppträtt aggressivt mot skyddspersonen, eller att förbudspersonens psykiska tillstånd motiverade kontaktförbud. Att förbudspersonen under en huvudförhandling uttryckt ilska mot skyddspersonen eller att det allmänna straffhotet inte var tillräckligt för att hindra förbudspersonen från att begå brott mot skyddspersonen var andra exempel. Det framgick alltså vad som var den huvudsakliga anledningen till kontaktförbudet, men inte närmare vilka omständigheter som utgjorde risken för brott, förföljelse eller andra allvarliga trakasserier.

Kontroll av grunderna för besluten

En granskning av handlingarna i de ärenden där skälen inte framgick tydligt av besluten gav i så gott som samtliga fall vid handen att det var sakligt motiverat att utfärda kontaktförbud. I några fall framstod det som helt klart att kontaktförbud skulle utfärdas, vilket dock inte på något sätt återspeglades i motiveringen av besluten.

Åklagarmyndighetens yttrande

Inledning

Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren Kerstin Skarp) yttrade sig över det som kommit fram vid inspektionerna i fråga om motivering av beslut att meddela kontaktförbud och redogjorde för de åtgärder som vidtagits och planerades med anledning av JO:s iakttagelser.

Åklagarmyndigheten hade inför yttrandet hämtat in upplysningar från bl.a. de åklagarkamrar som inspekterats och från myndighetens utbildningscentrum. Utvecklingscentrum Göteborg, som är ansvarigt för att bedriva metod- och rättsutveckling och svara för den samlade kunskapen i frågor om kontaktförbud, hade också lämnat upplysningar.

Utvecklingscentrums arbete med kontaktförbudsärenden m.m.

Överåklagaren Marianne Ny har redogjort för hur Utvecklingscentrum Göteborg arbetar med utveckling och uppföljning av de operativa åklagarnas handläggning av kontaktförbudsärenden.

Hon har bl.a. upplyst att det under 2008 genomfördes en granskning av tilllämpningen av dåvarande besöksförbudslagstiftningen vid ett antal åklagarkamrar. Granskningen visade bl.a. att mer än hälften av besluten i ärenden om besöksförbud motiverades med standardformuleringar som enbart innehöll en avskrivning av lagtexten. Med anledning av detta infördes de särskilda mallarna, med en standardtext och ett fritextfält, för beslutsformuleringar i ärendehanteringssystemet Cåbra. Mallarna används fortfarande. En ny granskning som genomfördes 2012 visade att den vanligaste motiveringen bestod av standardtext i kombination med fritext. I ungefär en tredjedel av de granskade besluten hade dock endast standardtexten använts.

Utvecklingscentrum har också tagit fram en handbok för handläggningen av ärenden om kontaktförbud som är avsedd att vara ett operativt stöd för åklagarna. Handboken gavs ut 2010 och har därefter uppdaterats löpande. Den innehåller bl.a. ett avsnitt om beslutens utformning. Där finns en redogörelse för rättsläget när det gäller skyldigheten att motivera beslut i kontaktförbudsärenden med olika exempel på formuleringar som kan tjäna som utgångspunkt när beslutsskälen ska utformas. Med hänsyn till bl.a. vad som kommit fram vid JO:s inspektioner kommer denna del att utvecklas för att ge ytterligare stöd och ledning. Bland annat kommer handboken att utökas med en bilaga med goda exempel på beslutsmotiveringar i kontaktförbudsärenden.

Utvecklingscentrum har i yttrandet också redogjort för olika seminarier, rättsliga möten och utbildningar som genomförts och planeras, med fokus på bl.a. beslutsmotiveringar i kontaktförbudsärenden.

Överåklagaren Eva Lundström, som är nationellt ansvarig för relations- och sexualbrott, har redogjort för de åtgärder som hon varit delaktig i under 2014 och 2015. Dessa har bl.a. syftat till att säkerställa att myndighetens styrdokument, t.ex. kontaktförbudshandboken, är kända och tillämpas inom hela myndigheten och att samtliga åklagarkamrar tar del av JO:s inspektionsprotokoll.

Utbildning

Åklagarmyndighetens utbildningschef, Nicklas Lagrell, har redogjort för vilken utbildning som finns angående kontaktförbud – både i åklagarnas grundutbildning och i vidareutbildningen för de åklagare som handlägger ärenden om våld i nära relationer.

I utbildningarna har målen hitintills varit att deltagarna ska kunna tillämpa lagen om kontaktförbud, känna till vilka olika former av kontaktförbud som finns och vilka åtgärder som kan vidtas vid överträdelser av kontaktförbud. I fortsättningen kommer också vikten av att de skäl som har bestämt utgången i ärendet anges tillräckligt klart och utförligt i beslutet att ingå i utbildningen.

De berörda åklagarkamrarnas uppföljning av inspektionerna

De åklagarkamrar som JO har genomfört inspektioner hos har redovisat de åtgärder som vidtagits med anledning av det som kom fram vid inspektionerna. Av kamrarnas upplysningar framgår att de flesta har skickat ut protokollen över respektive inspektion till samtliga medarbetare. Det har också hållits särskilda möten där slutsatserna från inspektionerna diskuterats. Beslutsmotiveringar av kontaktförbud har också tagits upp vid uppföljningssamtal med enskilda åklagare.

Inom Åklagarområde Syd har det beslutats att åklagarkammaren i Kalmar, med visst stöd från åklagarkammaren i Helsingborg, ska ta fram adekvat information med anledning av vad kommit fram vid inspektionerna. De ska även ge förslag på hur informationen ska behandlas på kamrarna i området.

Inom Åklagarområde Stockholm har samtliga kamrar fått i uppdrag att gå igenom JO:s protokoll från inspektionen vid Norrorts åklagarkammare i Stockholm. Protokollet har också skickats till Nätverket för relationsvåld i Stockholm.

Slutsatser

Vice riksåklagaren Kerstin Skarp konstaterade att det under en relativt lång period pågått ett arbete inom myndigheten med att utbilda och på andra sätt informera åklagare om hur ärenden om kontaktförbud ska handläggas. Mot bakgrund av det arbete som genomförts på området är det enligt Kerstin Skarp beklagligt att JO:s inspektioner har visat att det i en relativt stor andel av besluten att meddela kontaktförbud inte har framgått tydligt av motiveringen på vilken grund som kontaktförbud har utfärdats.

Kerstin Skarp konstaterade vidare att en rad åtgärder kommer att vidtas för att åtgärda de brister som JO har påtalat. Hon har som exempel nämnt den planerade förändringen av utbildningen för åklagare, som framöver kommer att ha större fokus på att de skäl som har bestämt utgången i ett ärende om kontaktförbud ska anges tillräckligt klart och utförligt i beslutet. Hon har också hänvisat till att Utvecklingscentrum Göteborg, bl.a. med anledning av vad som kommit fram vid JO:s inspektioner, kommer att uppdatera handboken om kontaktförbud och utveckla avsnittet om beslutsmotiveringar för att ge ytterligare stöd och ledning till åklagarna. Det kommer också att genomföras rättsliga möten vid samtliga åklagarkamrar i landet där fokus ska ligga på beslutsmotiveringar i kontaktförbudsärenden.

Kerstin Skarp angav slutligen att det var hennes förhoppning att de åtgärder som planerades ska leda till att beslutsmotiveringarna i framtiden i betydligt större utsträckning uppfyller de krav som ställs i lagen om kontaktförbud. Hon uppgav att hon noggrant skulle följa utvecklingen på området genom att hålla sig informerad om de åtgärder som vidtas.

I ett beslut den 18 februari 2016 anförde *JO Renfors* följande:

Bedömning

Utgångspunkter

Syftet med kontaktförbud är att skydda personer som löper risk för att utsättas för brott eller trakasserier av en annan person, i situationer där det allmänna straffhotet inte ger tillräckligt skydd. Kontaktförbuden är alltså avsedda att ha en brottsförebyggande funktion. Eftersom ett kontaktförbud kan innebära bl.a. ett förbud att besöka någon eller uppehålla sig i ett visst område innebär det ett ingrepp i den enskildes fri- och rättigheter. Det antecknas också i belastningsregistret och det är straffbart att bryta mot ett kontaktförbud. Mot denna bakgrund är det väsentligt att både den som åläggs förbudet och den som förbudet ska skydda kan utläsa omfattningen av det. Det är vidare viktigt att parterna kan förstå vad som varit avgörande för åklagarens beslut att meddela förbudet. Detta har betydelse bl.a. för bedömningen av om det finns skäl att begära rättens prövning av beslutet. Det är svårare att ange varför ett beslut är felaktigt om skälen för beslutet inte framgår.

Som angetts ovan finns det i lagen om kontaktförbud ett uttryckligt krav på att de skäl som bestämt utgången ska anges i beslut att meddela kontaktförbud (12 §). Åklagaren ska alltså som huvudregel i beslutet klargöra hur han eller hon har kommit fram till avgörandet. Motiveringsskyldigheten sträcker sig dock i princip inte längre än den som i allmänhet gäller enligt förvaltningslagen. Det finns därför normalt sett inte anledning att ha någon detaljerad redogörelse av sakförhållandena i ärendet, och inte heller att ha alltför utförliga rättsliga resonemang. Det väsentliga är att återge det som varit avgörande – de ”springande punkterna”. Beslutsmotiveringen ska göra det begripligt för parterna vilka faktiska förhållanden som varit avgörande och vilka rättsregler som har tillämpats. (Se bl.a. prop. 1971:30 s. 493 och prop. 1987:88:137 s. 28.)

Närmare om motivering av de granskade besluten

De beslut som granskats vid inspektionerna där skälen framgått tydligt var i de flesta fall relativt kortfattade. I beslut om kontaktförbud kan det alltså många gånger vara tillräckligt att skriva några meningar utöver de standardiserade fraserna i beslutsmallen för att de avgörande omständigheterna ska komma fram.

Ett lämpligt sätt att avgöra vad som bör framgå av ett beslut kan vara att utgå från de omständigheter som är väsentliga för om kontaktförbud ska utfärdas. Den grundläggande förutsättningen för kontaktförbud är att det på grund av särskilda omständigheter finns en risk för att förbudspersonen utsätter skyddspersonen för brott, förföljelse eller andra allvarliga trakasserier. Risken ska vara klar och konkret och grunda sig på förhållandena i det enskilda fallet. Det är främst de omständigheter som är avgörande för riskbedömningen som ska anges i beslutet.

Tidigare brottslighet

En omständighet som kan ha betydelse vid riskbedömningen är om förbudspersonen tidigare har begått brott mot skyddspersonen eller mot någon annan. Att förbudspersonen tidigare dömts för brott var också en vanligt förekommande motivering i de granskade ärendena. Normalt sett räcker det dock inte att endast hänvisa till tidigare brottslighet för att ett beslut om kontaktförbud ska anses vara tillräckligt motiverat. Av beslutet bör det också framgå om brottsligheten riktats mot skyddspersonen eller mot någon annan, och vilken typ av brott det varit fråga om. Det är också relevant att ange om det har varit en eller flera gärningar, om brotten begåtts vid ett eller flera tillfällen och hur nära i tiden de ligger. Omständigheter av det slaget är oftast avgörande för den riskbedömning som ska göras vid ett beslut om att meddela kontaktförbud med anledning av tidigare brott.

Pågående utredning

En annan vanligt förekommande motivering av besluten om kontaktförbud var att en pågående utredning gav stöd åt ansökan. Riskbedömningen görs i de fallen utifrån vad som kommit fram i förundersökningen. I vissa av de granskade ärendena var detta den enda motiveringen, men det fanns också exempel på att åklagaren därutöver redovisat sin bedömning av bevisläget i utredningen. Det kan naturligtvis vara relevant att åklagarens uppfattning om bevisläget framgår av beslutet eftersom det ger en indikation på hur starka brottsmisstankarna är. Det är dock sällan ensamt avgörande för om kontaktförbud ska meddelas. När riskbedömningen är grundad på en pågående förundersökning är det, liksom vid tidigare brottslighet, framför allt omständigheterna kring det misstänkta brottet som är av avgörande betydelse. Det kan handla om t.ex. vilket brott det rör sig om, hur allvarligt det är och när i tiden det har begåtts. Det räcker alltså inte att endast konstatera hur bevisläget ser ut, eller att dra en allmänt hållen slutsats om utredningen.

Andra särskilda omständigheter

I de granskade besluten där grunden för kontaktförbud var någon annan än tidigare brottslighet eller pågående utredning var motiveringarna ofta mer utförliga. Det kan bero på att det för sådana beslut inte finns några standardfraser att utgå från, utöver tillämplig lagtext. En annan förklaring kan vara att det i de fallen ofta handlade om mer säregna händelser.

Alla beslut av detta slag var dock inte tillräckligt utförligt motiverade. Det är t.ex. inte tillräckligt att endast hänvisa till förbudspersonens psykiska tillstånd, utan det måste framgå vilka symtom som talar för risken för brott, förföljelse eller allvarliga trakasserier. Att endast ange att förbudspersonen varit aggressiv mot skyddspersonen är inte heller tillräckligt. Även i dessa fall kan det vara relevant att beskriva beteendet och att ange om det är fråga om upprepade fall av aggressivt beteende och hur nära i tiden handlingarna ligger.

Proportionalitetsbedömning

Om riskbedömningen resulterar i att det finns en sådan risk som krävs för att kontaktförbud ska meddelas, ska det göras en bedömning av proportionaliteten i åtgärden.

Åklagaren ska då göra en prövning av om skälet för ett förbud uppväger det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för förbudspersonen. I de granskade besluten redovisades åklagarens bedömning av proportionaliteten endast genom att lagtexten återgavs, dvs. i enlighet med en standardmall. Jag har inte någon invändning mot det, och anser att besluten i den delen normalt sett inte behöver individualiseras mer än så. Det kan dock finnas beslut där proportionalitetsbedömningen är särskilt komplicerad och det därför finns skäl att lyfta fram någon speciell omständighet som varit avgörande. Det kan också finnas skäl att närmare redovisa bedömningen av proportionaliteten i fråga om de mer ingripande formerna av kontaktförbud.

Särskilt om andra former av kontaktförbud än ordinära

Som nämnts inledningsvis var de granskade besluten om andra former av kontaktförbud än ordinära generellt sett relativt utförligt motiverade. Jag vill ändå betona vikten av att, utöver den grundläggande riskbedömningen, även de särskilda förutsättningarna för sådana beslut framgår av motiveringarna. Som exempel kan nämnas att det av beslut om utvidgat kontaktförbud bör framgå varför riskbedömningen visat att det inte är tillräckligt med ett ordinärt förbud för att uppnå den förebyggande effekten.

I fråga om särskilt utvidgat kontaktförbud är en förutsättning att det ska ha föregåtts av ett utvidgat kontaktförbud som har överträtts. Av beslutsskälen bör det då normalt sett framgå när och hur överträdelsen skett, t.ex. om förbudspersonen uppehållit sig i närheten av skyddspersonen och åklagarens bedömning av detta. Som nämnts ovan kan det i dessa fall finnas anledning att också utveckla proportionalitetsbedömningen eftersom det krävs att skälen för förbudet väger väsentligt tyngre än den inskränkning i rörelsefriheten som förbudet innebär för förbudspersonen. Det kan t.ex. finnas anledning att särskilt motivera avgränsningen av det geografiska området.

När det gäller kontaktförbud avseende gemensam bostad är den riskbedömning som ska göras något mer begränsad eftersom den endast ska avse risken för brott mot den sammanboende. I fråga om motiveringen av besluten gäller alltså att de omständigheter som gör att det finns en klar och konkret risk för brott mot den sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid ska framgå. Även i beslut av detta slag kan det i många fall finnas anledning att också motivera proportionalitetsbedömningen särskilt. Skälen för ett sådant förbud ska även i dessa fall väga väsentligt tyngre än det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för förbudspersonen. Intresset av att skyddspersonen kan bo kvar i bostaden utan att utsättas för brott ska vägas mot förbudspersonens intresse att bo kvar i bostaden. De omständigheter som då är av betydelse, t.ex. vem som äger bostaden, bör redovisas i motiveringen.

Avslutande synpunkter

Utredningen har visat att det finns brister i motiveringen av beslut om kontaktförbud vid de granskade åklagarkamrarna. De skäl som bestämt utgången har i många fall inte framgått av beslutsmotiveringen och har därmed inte uppfyllt lagens krav på precisering av skälen. Besluten har däremot i allt väsentligt framstått som välgrundade i sak.

Av de upplysningar som Åklagarmyndigheten lämnat om bl.a. resultatet av myndighetens egna granskningar framstår det som att brister i motiveringen av beslut om kontaktförbud är generellt förekommande vid myndigheten. Även om JO endast granskat fem åklagarkamrar kan därför de iakttagelser som gjorts antas gälla generellt.

Jag har inte några generella invändningar mot att Åklagarmyndigheten använder sig av beslutsmallar i ärenden om kontaktförbud. Det är tvärtom lämpligt att utgå från standardmallar eftersom det ger en struktur för besluten och anger relevant lagtext. Åklagarmyndighetens mallar framstår som lämpligt utformade med sina standardfraser som kan kombineras med de individuella skälen för det aktuella beslutet.

Det är naturligtvis inte godtagbart att endast använda standardmallen, utan någon individualisering. Det är inte heller acceptabelt att räkna upp olika omständigheter som kan ha betydelse, utan att ange vilka som varit utslagsgivande i det enskilda ärendet. Bland de granskade besluten fanns det flera exempel på sådana formuleringar. De vanligaste bristerna var dock att de ytterligare skäl som angetts var så allmänt hållna, t.ex. om tidigare brott eller pågående utredning, att motiveringen ändå var otillräcklig.

Som jag anfört ovan kan ett kontaktförbud vara en väsentlig inskränkning i den enskildes integritet och rörelsefrihet. Det är därför viktigt att skälen framgår tydligt av beslutet och att det står klart för den som åläggs ett kontaktförbud vad åklagaren har haft för grund för beslutet. Det är en grundläggande förutsättning för rättssäkerheten att det kravet är uppfyllt och det är angeläget att en förbättring kommer till stånd. Min granskning har inte visat att de bristfälligt motiverade besluten varit dåligt underbyggda i sak. Den förbättring som krävs handlar i stället om att enskilda åklagare behöver få ökade insikter om vikten

av att inte endast fatta i sak korrekta beslut, utan också att ange skälen för besluten i den utsträckning som krävs enligt bestämmelserna i lagen om kontaktförbud.

Åklagarmyndigheten har upplyst att man arbetar aktivt med utveckling och uppföljning av åklagarnas tillämpning av kontaktförbudslagstiftningen. Det har framgått att Åklagarmyndigheten tar frågan på stort allvar och jag ser positivt på de åtgärder som vidtagits med anledning av bl.a. JO:s inspektioner.

Med dessa synpunkter avslutas ärendet.

Socialförsäkring

Fråga om hur Försäkringskassans prövning bör göras när begärda kompletterande handlingar ges in efter att en ansökan har avvisats på grund av ett ofullständigt underlag

(Dnr 2962-2014)

Beslutet i korthet: I en anmälan till JO framfördes klagomål mot Försäkringskassan med anledning av myndighetens hantering av en ansökan om bostadsbidrag. Vid granskningen av det aktuella ärendet framkom bl.a. att ansökan hade avvisats på grund av ett ofullständigt underlag men att Försäkringskassan därefter hade mottagit vissa kompletteringar och med anledning av det inlett en process för att ändra det tidigare beslutet med stöd av den särskilda ändringsbestämmelsen i 113 kap. 3 § socialförsäkringsbalken. JO konstaterar att Försäkringskassan visserligen har tillämpat bestämmelsen för vidsträckt i det aktuella fallet men att den situation som uppstod löstes på ett sätt som var till fördel för den enskilde och i enlighet med förvaltningsrättslig praxis. JO finner inte anledning att rikta någon kritik mot kassans förfarande i det avseendet. Försäkringskassan kritiseras dock för en långsam handläggning av ändringsärendet och för bl.a. bristande journalföring.

I beslutet uttalar JO att det i en situation där en ansökan avvisats på grund av ett ofullständigt underlag finns goda skäl att anta att den som därefter ger in kompletterande handlingar eller uppgifter till kassan vill ha den förmån som han eller hon ursprungligen har begärt. Oavsett om kompletteringar ges in tillsammans med en uttrycklig begäran om omprövning eller inte bör utgångpunkten vara att den enskilde vill få en så fullständig prövning som möjligt. I många fall är rätten till retroaktiv ersättning beroende av vid vilken tidpunkt som en ansökan getts in till Försäkringskassan. Detta gäller exempelvis bostadsbidrag, som i regel inte lämnas för längre tid tillbaka än ansökningsmånaden. Försäkringskassan bör därför i de situationer där kompletteringar ges in inom omprövningsfristen på eget initiativ ta ställning till om en ansökan kan prövas i sak om inte den enskilde uttryckligen motsatt sig en sådan prövning. Därigenom erbjuds den enskilde en möjlighet att få en fullständig sakprövning av den ansökan som tidigare avvisats.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 18 maj 2014 framförde A.L. klagomål mot Försäkringskassans handläggning i ett ärende om bostadsbidrag för J.B:s räkning. A.L. anförde i huvudsak följande: J.B:s ansökan om bostadsbidrag skickades till Försäkringskassan den 25 september 2013. Myndigheten hade vid tiden för anmälan till JO ännu inte fattat något beslut i ärendet. Hon har vid ett flertal tillfällen ringt till Försäkringskassan som har lovat att påminna handläggaren om att driva ärendet framåt. Under ett telefonsamtal den 25 februari 2014

lovades hon dessutom ett besked i närtid. Därutöver har hon kunnat konstatera att Försäkringskassan inte heller har registrerat alla insända handlingar i ärendet.

Utredning

Handlingar i ärendet begärdes in och granskades.

Därefter remitterades ansökan till Försäkringskassan för yttrande. I sitt remissvar den 2 juli 2014 anförde myndigheten följande:

Bakgrund

I Försäkringskassans uppdrag ingår att se till att den som har rätt till bostadsbidrag ska få sitt beslut så enkelt och snabbt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Handläggningen ska ske med noggrannhet och uppmärksamhet. Försäkringskassan följer lagstiftningen för bostadsbidrag och handläggningen ska ske enligt fastställda handläggningsprocesser.

En försäkrad som är mellan 18-28 år kan efter ansökan bli beviljad bostadsbidrag. Om det vid handläggningen uppstår frågor som behöver utredas angående rätten till bidraget så kontaktas den försäkrade varpå denne har möjlighet att komplettera uppgifterna i sitt ärende.

Utredning

Den 24 september 2013 kom J.B. in med en ansökan om bostadsbidrag. Försäkringskassan påbörjade sin handläggning av ärendet den 4 oktober och konstaterade att ansökan inte var komplett. Försäkringskassan begärde att J.B. skulle komma in med kompletterande handlingar för att Försäkringskassan skulle kunna bedöma rätten till ersättning. De handlingar som Försäkringskassan begärde var kopia av godkännande av andrahandsuthyrningen från fastighetsägaren samt dokument som styrkte att förstahandshyresgästen var [*rätteligen inte var, JO:s anm.*] folkbokförd på adressen.

Den 15 november 2013 hade inga ytterligare handlingar eller uppgifter kommit in i ärendet. Beslut fattades därför om att avslå [*rätteligen avvisa, JO:s anm.*] J.B:s ansökan om bostadsbidrag.

Den 12 december 2013 kom begärda handlingar in som styrker att hyresvärden godkänt andrahandsuthyrningen.

Den 17 december 2013 påbörjades handläggningen för att ändra föregående beslut då begärda handlingar angående godkännande av andrahandsuthyrningen kommit in. Ärendet skickades till en försäkringsspecialist inom bostadsbidrag för att kvalitetssäkra att rättningen kunde genomföras. Vid kvalitetssäkringen uppmärksammades att förstahandshyresgästen fortfarande var folkbokförd på den ifrågavarande adressen. Med anledning av detta skickas ärendet åter till handläggaren för vidare utredning.

Den 19 februari 2014 kom det in ett brev från J.B. där hon efterfrågade beslut i sitt ärende samt att A.L. hade fullmakt att föra hennes talan i bostadsbidragsärendet.

Den 20 mars 2014 ringde A.L. till Försäkringskassans kundcenter och efterfrågade beslut i ärendet.

Den 24 mars 2014 kontaktade handläggaren A.L. via telefon och förklarade att en ändring av föregående beslut kunde göras när det var styrkt var förstahandshyresgästens bodde då dennes folkbokföringsadress var densamma som J.B. ansökte om bostadsbidrag för.

Den 31 mars 2014 lämnade A.L. in handlingar i vilka det framgick att förstahandshyresgästens folkbokföringsadress var en annan än J.B:s.

Den 9 april 2014 antecknade handläggaren i journalen att det inte pågick någon folkbokföringsutredning hos Skatteverket som avsåg förstahandshyresgästen.

Den 29 april 2014 kom det in ett brev från A.L. där hon undrade varför beslutet dröjde samt att hon ville bli kontaktad av Försäkringskassan.

Den 9 maj 2014 ringde A.L. till Försäkringskassans kundcenter. A.L. önskade ett beslut så snabbt som möjligt och ville att handläggaren kontaktade henne.

Den 23 maj 2014 fattade Försäkringskassan ett ändringsbeslut och J.B. beviljades bostadsbidrag.

Försäkringskassans slutsatser

Försäkringskassan kan konstatera att handläggningen av J.B:s ansökan om bostadsbidrag uppvisar både brister och passivitet.

I handläggningen av J.B:s ansökan om bostadsbidrag har Försäkringskassan inte fullföljt sitt åtagande i handläggningen. Handläggningsprocessen har inte följts vilket har orsakat passivitet och en fördröjning i handläggningen. Detta föranledde att bostadsbidrag inte betalades ut i tid till J.B. Serviceåtagandet inom bostadsbidrag är att det ska ta högst 30 dagar att handlägga ett komplett ärende. Vid behov av fler uppgifter eller handlingar så kontaktas kunden inom en vecka.

Uppenbara brister i journalföringen gör att det är svårt att följa ärendet och få en bra överblick. A.L. uppger att hon den 25 februari 2014 kontaktade Försäkringskassan. Det samtalet finns inte noterat i journalen.

I journalerna saknas även anteckningar om annan av A.L. påtalad kontakt. Detta bedöms som anmärkningsvärt.

Vid två tillfällen har dessutom A.L. begärt att bli kontaktad av Försäkringskassan utan att någon har kontaktat A.L. Det finns inga noteringar i journalen om att så har skett. Försäkringskassan ska i normalfallet besvara eller kontakta kund som begär detta inom 48 timmar. Detta har dock inte skett.

Utredningen visar även att vid handläggningen av J.B:s ärende så har inte de bevakningsanledningar och signalsystem som normalt använts för att undvika att man frångår handläggningsprocessen tidsmässigt använts. Detta har medfört att ärendet inte har blivit prioriterat med alltför lång handläggningstid som följd.

Initialt har J.B:s ärende handlagts skyndsamt och enligt processen för bostadsbidrag. Dock brister hanteringen när ärendet senare ska rättas då nya uppgifter har inkommit. Ett beslut i ärendet hade kunnat fattas snabbare, redan i samband med att Försäkringskassan får in handlingarna om förstahandshyresgästens folkbokföringsadress.

A.L. anger att hon sett att insända handlingar inte har blivit registrerade. Försäkringskassan uppfattar detta som att A.L. menar att hon inte ser det på ”Min sida” på fk.se. Denna självbetjäningstjänst ger dock enskild möjlighet att via Internet ansöka om förmån, skicka in intyg från vården, ändra uppgifter och ändra konton. Insända handlingar registreras inte där utan i Försäkringskassans handläggningssystem.

Försäkringskassan beklagar det inträffade och de olägenheter som det har inneburit för J.B. Med anledning av detta kommer enheten för bostadsbidrag vid Försäkringskassans nationella försäkringscenter i Kalmar att se över sina rutiner för att undvika att liknande händelser inträffar igen. Berörd handläggare är vidtalad.

A.L. gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 8 juli 2015 anförde *chefsJO Fura* följande:

Rättslig reglering

I 4 § förvaltningslagen (1986:223), FL, anges att varje myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde.

Enligt 7 § FL ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

Enligt 15 § FL ska uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Enligt 110 kap. 4 § socialförsäkringsbalken, SFB, ska en ansökan innehålla de uppgifter som behövs i ett ärende.

I 110 kap. 10 § SFB anges att om en ansökan är så ofullständig att den inte kan läggas till grund för någon prövning i sak ska den handläggande myndigheten avvisa den.

Enligt 110 kap. 11 § SFB får myndigheten dock inte avvisa en ansökan innan den enskilde först har fått en möjlighet att komplettera sin ansökan och dessutom fått information om att ansökan kommer att avvisas om kompletteringen inte görs.

I 113 kap. 3 § första stycket SFB anges att Försäkringskassan ska ändra ett beslut som har fattats av myndigheten och som inte har prövats av domstol, om beslutet på grund av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller en uppenbar oriktighet, har blivit oriktigt på grund av att det har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag, eller har blivit oriktigt på grund av uppenbart felaktig rättstillämpning eller annan liknande orsak. Enligt andra stycket ska beslutet ändras även om omprövning inte har begärts. Ändring behöver dock inte göras om oriktigheten är av ringa betydelse.

I 113 kap. 7 § första stycket SFB anges att Försäkringskassan ska ompröva ett beslut som har fattats av myndigheten om det skriftligen begärs av en enskild som beslutet angår och beslutet inte har meddelats med stöd av 3 §. Vidare anges i andra stycket att ett avvisningsbeslut som grundas på att en begäran om omprövning eller ett överklagande kommit in för sent inte får omprövas. Inte heller får omprövning avse en fråga som har avgjorts efter omprövning, eller av domstol.

I 113 kap. 19 § SFB anges att en begäran om omprövning enligt 7 § ska ha kommit in till den handläggande myndigheten inom två månader från den dag då den enskilde fick del av beslutet.

Bedömning

Av utredningen framgår att J.B:s ansökan om bostadsbidrag kom in till Försäkringskassan den 24 september 2013. Vidare framgår att Försäkringskassan bedömde att ansökan behövde kompletteras med vissa uppgifter. J.B. förelades därför den 4 oktober 2013 att senast den 21 oktober 2013 komma in med dessa kompletteringar och informerades om att hennes ansökan skulle avvisas om hon inte gjorde det. Enligt remissvaret inkom inte J.B. med de begärda kompletteringarna inom den förelagda tiden. Den 15 november 2013 fattade kassan

därför beslut om att avvisa ansökan, vilket under angivna förutsättningar var en korrekt åtgärd.

Den 12 december 2013 mottog kassan vissa av de tidigare begärda kompletteringarna. Med anledning av detta påbörjade kassan den 17 december 2013 en process för att ändra det tidigare beslutet med stöd av 113 kap. 3 § SFB.

Enligt nämnda bestämmelse är Försäkringskassan skyldig att, även om omprövning inte har begärts, i vissa fall ändra ett oriktigt beslut om förmåner enligt SFB. Samtliga situationer som omfattas tar dock sikte på ursprungliga felaktigheter i beslut, dvs. felaktigheter som förelegat redan vid tidpunkten för det första beslutet. Som framgår av bestämmelsen krävs dessutom att beslutet innehåller en uppenbar oriktighet för att Försäkringskassan ska kunna ändra beslut med stöd av bestämmelsen.

Försäkringskassans möjligheter att ändra beslut enligt 113 kap. 3 § SFB är också mer begränsade än de som står till buds vid en fullständig omprövning enligt 113 kap. 7 § SFB. I en situation som den nu aktuella, där ett grundbeslut innebär att en ansökan avvisats på grund av ett ofullständigt underlag, gör en omprövning enligt 113 kap. 7 § SFB det möjligt att pröva sakfrågan i dess hela vidd.

Som jag konstaterat var beslutet att avvisa J.B:s ansökan en korrekt åtgärd under de omständigheter som då förelåg. Förutsättningarna för att tillämpa 113 kap. 3 § SFB för att ändra det tidigare beslutet var därmed inte uppfyllda. Såvitt framkommit har Försäkringskassan således tillämpat bestämmelsen mer vidsträckt än vad den medger. Det bör dock tilläggas att bestämmelsen i 113 kap. 3 § SFB endast innefattar en miniminivå för den handläggande myndighetens skyldigheter att ändra ett felaktigt beslut. En annan sak är att myndigheten ändå kan ha befogenhet att, enligt de regler som har vuxit fram i praxis, ändra ett redan fattat beslut till den enskildes fördel. För att en sådan ändring av ett tidigare fattat beslut ska få göras krävs inte att det förekommit några direkta felaktigheter, utan det räcker att myndigheten gör en ny lämplighetsbedömning.

I en situation där en ansökan avvisats på grund av ett ofullständigt underlag finns det goda skäl att anta att den som därefter ger in kompletterande handlingar eller uppgifter till kassan vill ha den förmån som han eller hon ursprungligen har begärt. Oavsett om kompletteringar ges in tillsammans med en uttrycklig begäran om omprövning eller inte bör utgångpunkten vidare vara att den enskilde vill få en så fullständig prövning som möjligt.

I många fall är rätten till retroaktiv ersättning beroende av vid vilken tidpunkt som en ansökan getts in till Försäkringskassan. Detta gäller exempelvis den förmån det är fråga om i det här fallet. Enligt 96 kap. 14 § SFB får nämligen bostadsbidrag, med undantag för en situation som nu inte är aktuell, inte lämnas för längre tid tillbaka än ansökningsmånaden.

Försäkringskassan bör därför i de situationer där kompletteringar ges in inom omprövningsfristen på eget initiativ ta ställning till om en ansökan kan prövas i sak om inte den enskilde uttryckligen motsatt sig en sådan prövning. Därigenom erbjuds den enskilde en möjlighet att få en fullständig sakprövning av den tidigare avvisade ansökan. Även om ansökningshandlingarna bedömts

vara bristfälliga är de i dessa fall förvaltningsrättsligt sett inkomna, och ärendet anses anhängiggjort det datum då ansökan kom in till Försäkringskassan.

Av utredningen framgår att Försäkringskassan i det här fallet rent faktiskt har gjort en fullständig omprövning. Försäkringskassans ställningstaganden i sak ledde även till att J.B., den 23 maj 2015, beviljades bostadsbidrag fr.o.m. oktober 2013, i överensstämmelse med sin ursprungliga begäran. Sammanfattningsvis kan det således konstateras att Försäkringskassan har löst den situation som uppstått på ett sätt som varit till fördel för J.B. och i enlighet med förvaltningsrättslig praxis. Jag finner inte anledning att rikta någon kritik mot Försäkringskassans förfarande i detta avseende.

Däremot har den handläggning som Försäkringskassan inledde den 17 december 2013, med anledning av de kompletterande uppgifter som lämnades den 12 december 2013, brustit i flera avseenden.

Utredningen visar bl.a. att handläggningen av ärendet avstannade redan inledningsvis efter att det vid kvalitetssäkringen bedömts föreligga ett behov av ytterligare kompletteringar för att en rättelse skulle kunna genomföras. Därefter återupptogs handläggningen först den 24 mars 2014, dvs. efter nästan tre månaders passivitet, genom att handläggaren kontaktade A.L. per telefon och lämnade upplysningar om vad som krävdes för att det tidigare beslutet skulle kunna ändras. Denna passivitet är inte förenlig med förvaltningslagens krav på en skyndsam handläggning. Den 31 mars 2014 inkom de efterfrågade kompletteringarna. Sedan dessa kommit in dröjde det emellertid fram till den 23 maj 2014, dvs. nästan ytterligare två månader, innan Försäkringskassan fattade sitt ändringsbeslut i ärendet. Försäkringskassan har medgett att beslut i ärendet hade kunnat fattas redan i samband med mottagandet av kompletteringarna den 31 mars 2014. Dröjsmålet i denna del framstår därför som anmärkningsvärt.

Som framgår av remissvaret har det även funnits andra brister i handläggningen, däribland i fråga om utebliven återkoppling. Under handläggningen mottog Försäkringskassan, den 19 februari 2014 och den 29 april 2014, brev från J.B. respektive A.L. vari de efterfrågade besked i ärendet. Dessa brev besvarades aldrig, vilket naturligtvis inte är acceptabelt. Under handläggningens gång, bl.a. den 20 mars 2014 och den 9 maj 2014, har A.L. dessutom ringt till Försäkringskassans kundcenter och efterfrågat besked i ärendet samt bett om att bli kontaktad av handläggaren utan att samtalen har följts upp. Jag är kritisk till Försäkringskassans underlåtenhet även i dessa avseenden.

Därtill framgår att Försäkringskassan har kunnat konstatera sådana brister i journalföringen att det enligt myndigheten orsakat dem svårigheter att följa ärendet och få en bra överblick. Detta utgör en brist i sig.

Den långsamma och bristfälliga handläggningen har enligt uppgift berott på att de bevakningsanledningar och signalsystem som vanligtvis ska användas inte har använts. Jag noterar att vissa åtgärder har vidtagits för att förhindra att liknande händelser inträffar igen och jag förutsätter att dessa får avsedd effekt.

Det som i övrigt har kommit fram i ärendet föranleder inte något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som uttalats ovan.

Försäkringskassan har i ett stort antal fall inte fattat beslut om ersättning för vård utomlands inom den lagstadgade tiden

(Dnr 3950-2014)

Beslutet i korthet: Lagen om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom EES trädde i kraft den 1 oktober 2013. Lagen omfattar både planerad och nödvändig vård samt vård hos privata vårdgivare i andra länder och gör det möjligt att få ersättning för hälso- och sjukvård, tandvård, läkemedel m.m. Enligt lagen ska beslut om ersättning fattas så snart som möjligt och senast 90 dagar från det att en fullständig ansökan har kommit in till Försäkringskassan.

I beslutet konstateras att Försäkringskassan i över 2 000 ärenden har överskridit den lagstadgade tiden på 90 dagar. Försäkringskassan anger som förklaring till den långa handläggningstiden samverkande orsaker som att kassan inledningsvis missbedömde hur många ansökningar som skulle komma in och att det också varit svårt att få in användbara yttranden från de berörda landstingen. I beslutet uttalar JO att det inte är acceptabelt att handläggningstiden har blivit så utdragen när det i lagtexten uttryckligen anges att Försäkringskassan ska fatta beslut inom 90 dagar, och JO kritiserar därmed kassan för den långa handläggningstiden.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 8 juli 2014 klagade J.R. på Försäkringskassans långa handläggningstid av ansökningar om ersättning för kostnader till följd av vård i annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Han anförde bl.a. följande: Han är ombud för över 2 000 personer som har sökt ersättning. Ansökningarna har skickats in till Försäkringskassan från i november 2013 och framåt. Inte i något fall har Försäkringskassan fattat beslut inom den lagstadgade tidsfristen på 90 dagar. I förra veckan hade Försäkringskassan fattat beslut i ca 500 fall varav de flesta hade en handläggningstid på sex månader. För närvarande är det således över 1 500 fall där tidsgränsen på 90 dagar har passerats utan att Försäkringskassan har fattat beslut. Vissa av dessa ärenden kom in till Försäkringskassan redan i november 2013. Redan på ett tidigt stadium försåg han kassan med ett omfattande underlag och med information om vårdprogram och prislistor för att göra det möjligt för kassan att fatta ett beslut utan dröjsmål. I de fall som rör ca 500 patienter från Region Skåne har kassan uppgett att Region Skåne inte inkommit med ett yttrande inom den föreskrivna tiden, vilket är förklaringen till att kassan inte fattat beslut inom 90 dagar. Till anmälan bifogades bl.a. ett antal exempel på ansökningar om ersättning för kostnader till följd av vård i annat land inom EES.

Utredning

Anmälan remitterades till Försäkringskassan för yttrande. I ett remissvar den 19 september 2014 anförde Försäkringskassan följande:

Relevanta regler

Samtliga ärenden som anmälan till JO avser gäller rätt till ersättning för planerad gränsöverskridande vård.

Vårdkostnader som uppkommit efter den 1 oktober 2013 prövas enligt lagen (2013:513) om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (ersättningslagen).

Enligt 15 § ersättningslagen ska beslut om ersättning fattas så snart som möjligt och senast 90 dagar från det att en fullständig ansökan har kommit in till Försäkringskassan. Om det finns särskilda skäl får tiden överskridas. Ett exempel på en situation då särskilda skäl kan anses föreligga är när Försäkringskassan i ett komplicerat ärende behöver inhämta utredning från en annan myndighet än ett landsting, till exempel Socialstyrelsen eller Läkemedelsverket (prop. 2012/13:150 s. 72).

Enligt 12 § ersättningslagen ska det landsting som enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) har ansvar för patientens vård i Sverige yttra sig i ärenden om ersättning eller förhandsbesked enligt lagen. Av paragrafen följer också att det endast är i de fall det är uppenbart obehövligt som Försäkringskassan kan underlåta att inhämta yttrande från ett landsting. Ett exempel på en sådan situation är när Försäkringskassan klart kan konstatera att en ansökan om ersättning inte kommer att kunna bifallas (prop. 2012/13:150 s. 74).

Försäkringskassans utredning och slutsatser

I samtliga aktuella ärenden har handläggningstiden överskridit 90 dagar.

Försäkringskassan kan konstatera att den utdragna handläggningstiden berott på flera samverkande omständigheter. Dessa utgör inte sådana särskilda skäl som gör det möjligt att överskrida 90-dagarstiden varför de inte kan ursäkta utan endast förklara att Försäkringskassan överskridit tiden. Försäkringskassans har dock inom ramen för den nu aktuella remissen inte haft möjlighet att granska varje enskilt ärende för att på så vis kunna utröna om det i något ärende funnits något särskilt skäl.

Ikraftträdandet av den nya lagen har lett till svårigheter för Försäkringskassan att uppskatta storleken på ärendeinflödet. Det kan konstateras att ärendeinflödet har varit mycket högt. Handläggningstiden har påverkats av att arbetsrutinerna kring hanteringen av ärenden enligt den nya lagstiftningen inte var tillräckligt upparbetade och beprövade. Eftersom Försäkringskassan enligt den nya lagen har en skyldighet att samråda med det landsting som enligt hälso- och sjukvårdslagen har ansvar för patientens vård i Sverige har det varit nödvändigt att upparbeta ett nytt arbetssätt och nya arbetsrutiner även i förhållande till landstingen.

Försäkringskassan har inte haft möjlighet att fatta beslut innan respektive landsting har yttrat sig i varje enskilt ärende. Försäkringskassan har vidare, trots påminnelser, i ett stort antal ärenden, haft svårigheter att få in yttranden av tillräckligt god kvalitet i tid från landstingen. Att Försäkringskassan haft svårigheter att få in yttranden av tillräckligt god kvalitet har medfört att Försäkringskassan i många ärenden behövt tillfråga landstingen flera gånger.

Sammantaget konstaterar Försäkringskassan att handläggningstiden gått utöver vad sökanden i de nu aktuella ärendena med fog kunnat förvänta sig.

Detta är givetvis inte acceptabelt. Försäkringskassan ser mycket allvarligt på det inträffade och beklagar de olägenheter som det har medfört för de enskilda patienterna.

Vad gäller läget för pågående ärenden arbetar Försäkringskassan aktivt med att påskynda beslutsprocessen. Genom nyanställningar och hjälpinsatser över avdelningsgränserna inom Försäkringskassan har bemanningen av

gruppen som arbetar med ansökningar gällande planerad gränsöverskridande vård ökat. En särskild arbetsgrupp har tillsatts för att fatta beslut om ersättning i resterande ärenden. Vidare pågår en stor övertidsinsats.

Samverkan mellan Försäkringskassan och landstingen har även medfört att svarstiderna har kortats ner.

Av de totalt 2 000 ärenden som anmälan avser har beslut fattats i cirka 1 762 ärenden. Att beslut ännu inte har fattats i samtliga ärenden som anmälan avser beror på att Försäkringskassan inte fått yttranden från landstingen i samtliga ärenden.

Det kan tilläggas att när det gäller de ansökningar om ersättning för planerad gränsöverskridande vård som har kommit in från ombudet från och med juni månad år 2014 fattar Försäkringskassan beslut inom de lagstadgade 90 dagarna.

J.R. kommenterade remissvaret och uppgav bl.a. att den genomsnittliga handläggningstiden för de beslut som han erhållit fortfarande är cirka sex månader.

I ett beslut den 10 juli 2015 anförde *chefsJO Fura* följande:

Bedömning

Lagen (2013:513) om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) trädde i kraft den 1 oktober 2013. Lagen omfattar både planerad och nödvändig vård samt vård hos privata vårdgivare i andra länder. Den gör det möjligt att få ersättning för hälso- och sjukvård, tandvård, läkemedel m.m. Enligt 15 § i lagen ska beslut om ersättning fattas så snart som möjligt och senast inom 90 dagar från det att en fullständig ansökan har kommit in till Försäkringskassan. Om det finns särskilda skäl får denna tid överskridas.

Av remissvaret framgår att handläggningstiden i samtliga av de aktuella ärendena har överskridit 90 dagar. Försäkringskassan har som förklaring till den långa handläggningstiden angett samverkande orsaker. Inledningsvis missbedömde kassan hur många ansökningar som skulle komma in, vilket ledde till problem med brister i arbetsrutinerna. Det har också varit svårt att, trots påminnelser, få in användbara yttranden från de berörda landstingen.

Det är självfallet inte acceptabelt att handläggningstiden har blivit så utdragen när det i lagtexten uttryckligen anges att Försäkringskassan ska fatta beslut inom 90 dagar, om inte särskilda skäl föreligger. Som kassan har anfört i remissvaret kan inte något av det som kassan angett som förklaring anses som särskilda skäl.

Jag konstaterar att Försäkringskassan uppgett att den i nu pågående ärenden arbetar aktivt med att påskynda beslutsprocessen.

Försäkringskassan förtjänar kritik för den långa handläggningstiden.

Försäkringskassan har avslagit en ansökan om aktivitetsersättning utan föregående kommunicering av uppgifter från en försäkringsmedicinsk rådgivare

(Dnr 4649-2014)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 18 augusti 2014, klagade A.E. på Försäkringskassans handläggning av ett ärende om aktivitetsersättning. Av anmälan framgick bl.a. följande:

A.E:s son, L.E., hade ansökt om aktivitetsersättning på grund av psykisk ohälsa. I sitt beslut att avslå ansökan hänvisade Försäkringskassan till uttalanden av en försäkringsmedicinsk rådgivare. Det framgick dock inte vad denne sagt eller vem han eller hon var. Först efter påtryckningar fick A.E., som var ombud för L.E., information om den försäkringsmedicinske rådgivarens namn och specialitet. Det visade sig att han var specialist i ortopedi.

Utredning

Anmälan remitterades till Försäkringskassan som i ett yttrande den 30 oktober 2014 anförde följande:

Relevanta regler och handläggningsrutiner

De försäkringsmedicinska rådgivarna (FMR) hos Försäkringskassan hjälper handläggarna med medicinsk kunskap och har en rådgivande funktion. En FMR har särskild kompetens att vara rådgivare i försäkringsmedicinska frågor oavsett vilken specialitet han eller hon har i övrigt. Om en FMR inte kan svara på en frågeställning för att den kräver specialistkompetens på området så ska frågorna hänvisas till en annan rådgivare med sådan kompetens.

År 2009 införde Försäkringskassan ett nytt arbetssätt för att stärka handläggarens roll och de försäkringsmedicinska rådgivarnas uppdrag. Det nya arbetssättet innebar att ärendena skulle föredras avidentifierat i en gruppkonsultation. Tanken med arbetssättet var att det skulle leda till ökad kompetens genom att handläggarna fick tillgång till ett kunskapsstöd i handläggningsprocessen. Handläggarna skulle anteckna i den försäkrades journal att en gruppkonsultation skulle ske och efteråt anteckna att ärendet hade föredragits vid en gruppkonsultation samt vad handläggaren hade beslutat sig för att göra i nästa steg. Det skulle inte göras någon notering om vilken medicinsk rådgivare som konsulterats.

JO uttalade kritik mot Försäkringskassan för myndighetens tillvägagångssätt i samband med försäkringsmedicinska gruppkonsultationer (beslut den 27 februari 2013, dnr 3726-2011). Av den anledningen utvecklade Försäkringskassan arbetsmetoden vid konsultationerna och den 20 juni 2013 publicerade Försäkringskassan ett informationsmeddelande på intranätet (IM 2013:070). Förändringarna innebar att konsultationerna renodlades och att rutinerna för dokumentationen av dessa ändrades. Av dokumentationen efter konsultationen skulle det bland annat framgå vilken FMR som uttalat sig och vilket underlag som legat till grund för uttalandet. Dokumentationen skulle även kommuniceras med den försäkrade i de fall uppgifterna hade betydelse för utgången i ärendet och handläggaren övervägde att fatta ett beslut som gick emot den försäkrade.

Utredning

Grundbeslutet

L.E. ansökte om aktivitetsersättning den 14 maj 2013. Ett läkarutlåtande fanns då redan hos myndigheten. Den 28 juni gjorde handläggaren en utredning med L.E., vid ett telefonsamtal. Utredningen gällde sociala förhållanden, utbildning, aktuellt hälsotillstånd, arbetsförhållanden och rehabilitering. Utredningen journalfördes den 2 juli och förslag till beslut lämnades till en beslutsfattare för kvalitetssäkring samma dag.

Försäkringskassan skickade ett kommuniceringsbrev till L.E. den 15 juli 2013. Efter att ett kompletterande läkarutlåtande kommit in den 14 augusti konsulterades en FMR den 20 augusti. Den 23 augusti ringde handläggaren till den läkare som skrivit det senaste läkarutlåtandet och ställde frågor om L.E:s besvärsbild. Den 26 augusti konsulterades FMR igen.

I en journalanteckning den 10 september 2013 sammanfattade handläggaren sina slutsatser av konsultationen med FMR, utan att namnge denne och senare samma dag fattades ett beslut av beslutsfattaren.

Därefter ringde L.E:s far A.E., i egenskap av ombud för L.E., och ville veta vem FMR var och vilken specialistkompetens denna hade. Ombudet fick uppgifterna vid samtalet, men samtalet journalfördes inte.

Omprövningsbeslutet

Den 28 oktober 2013 kom en begäran om omprövning av beslutet den 10 september in till Försäkringskassan. Då något nytt underlag inte kom in i samband med omprövningen gjordes ingen ny konsultation med FMR. Den 25 november fattade Försäkringskassan beslut om att inte ändra grundbeslutet.

Processföringen

I överklagandet av Försäkringskassans beslut att avslå ansökan om aktivitetsersättning framförde L.E:s ombud, A.E., olika argument och bifogade ett nytt medicinskt underlag från överläkare P.S. Eftersom en av invändningarna var att Försäkringskassan hade använt en FMR som inte hade tillräckligt djupa medicinska kunskaper i psykiatri begärde Försäkringskassan in ett yttrande från en specialist i psykiatri. Yttrandet gav stöd för att underlagen i ärendet styrkte rätten till aktivitetsersättning vilket gjorde att Försäkringskassan medgav bifall till överklagandet. Förvaltningsrätten gjorde samma bedömning av underlagen i sin dom och biföll alltså överklagandet.

I samband med att domen skulle verkställas kom ombudet in med en begäran till Försäkringskassan om att få kopior av samtliga handlingar i ärendet. Efter att ombudet fått uppgifterna frågade han ytterligare en gång efter journalanteckningar från det samtal han haft med handläggaren efter beslutet men Försäkringskassan svarade då att han redan hade fått allt.

Försäkringskassans slutsatser

Handläggaren har haft personlig kontakt med L.E. i telefon enligt de rutiner som beskrivs i Försäkringskassans vägledning om aktivitetsersättning (2013:2 version 2, kapitel 5.6.1). Handläggaren har sedan konsulterat en FMR gällande de medicinska underlagen.

Det fanns en FMR med en specialistkompetens gällande barn och ungdomar med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar att konsultera i ärendet vid den aktuella tidpunkten. Handläggaren konsulterade dock en annan FMR.

I det aktuella ärendet framgår att handläggaren konsulterade en FMR vid två tillfällen efter att det nya arbetssättet kring gruppkonsultationer införts.

Först i en journalanteckning den 10 september 2013 sammanfattade handläggaren de slutsatser som han dragit av konsultationerna med FMR. Uppgifterna som framkom vid konsultationerna kommunicerades inte den försäkrade. Tillvägagångssättet stämmer inte överens med de krav förvaltningslagen ställer och den aktuella handläggaren tycks inte heller ha tillgodogjort sig informationen om det nya arbetssättet.

Sett i efterhand kan Försäkringskassan även ifrågasätta om inte handläggaren redan från början borde ha vänt sig till en FMR med specialistkunskap Av utredningen framgår att ombudet kontaktat Försäkringskassan för att få uppgift om FMR-konsultationerna. Samtalet har inte dokumenterats men då beslutet var fattat vid det tillfället fanns inte längre någon dokumentationsplikt.

Vid utredningen har Försäkringskassan även noterat att beslutet skickades till den försäkrade istället för ombudet.

Sammanfattningsvis konstaterar Försäkringskassan att ett flertal fel begåtts i handläggningen av A.E:s ärende. Med anledning av det inträffade kommer Försäkringskassan att

- genomföra informationsinsatser på den aktuella enheten gällande vikten av att följa gällande riktlinjer vid konsultationer med FMR
- genomföra informationsinsatser på den aktuella enheten gällande vikten av att omgående dokumentera vad som sker i ärendet
- föra en diskussion med FMR om vikten av att hjälpa handläggarna att identifiera ärenden och frågor som kan kräva specialistkunskap inom de olika medicinska områdena
- påminna den berörda delen av Försäkringskassan om att beslut ska skickas till ombudet och inte direkt till den försäkrade.

Försäkringskassan beklagar djupt det inträffade och de olägenheter som det medfört för L.E. och A.E. Försäkringskassan har också varit i kontakt med A.E. för att förklara situationen som har uppstått.

A.E. kommenterade remissvaret och anförde bl.a. att det inte stämmer att han direkt vid sin förfrågan fick besked om vilken försäkringsmedicinsk rådgivare som hade konsulterats i L.E:s ärende. Det krävdes flera skriftliga påminnelser och dröjde flera månader innan han fick svar på sina frågor.

I ett yttrande till JO den 18 december 2014 anförde Försäkringskassan att det vid en förnyad genomgång av ärendet hade kommit fram att det dröjde till den 13 januari 2014 innan A.E. skriftligen fick svar på sina frågor om den försäkringsmedicinske rådgivaren. Enligt Försäkringskassans uppfattning borde ärendet definitivt ha hanterats snabbare.

I ett beslut den 24 september 2015 anförde *stf JO Ragnemalm* följande:

Bedömning

Enligt 15 § förvaltningslagen (1986:233), FL, ska uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet antecknas, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Av 17 § FL följer att ett ärende inte får avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Myndigheten får dock i särskilt angivna undantagsfall avgöra ärendet utan att så har skett t.ex. om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften

saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga.

I JO:s beslut den 27 februari 2013 (dnr 3726-2011) om Försäkringskassans tillvägagångssätt vid försäkringsmedicinska gruppkonsultationer uttalade chefsJO Fura bl.a. följande om betydelsen av dokumentation och kommunicering.

> Som framgår av 15 § FL är en myndighet skyldig att dokumentera uppgifter som kan ha betydelse för ärendets utgång. Förvaltningslagens krav utgör emellertid endast en minimistandard. Enligt praxis bör också uppgifter som rör ärendets gång t.ex. kontakter med parter, andra personer eller myndigheter antecknas. Att så är fallet har JO konstaterat ett flertal gånger, bl.a. i ett beslut den 3 mars 2005 (dnr 4922-2003) där JO fann att det vid ett sammanträffande mellan myndigheten och den enskilde inte hade avhandlats frågor av betydelse för den sakliga utgången men att myndigheten, trots att någon skyldighet enligt 15 § FL inte förelåg, lämpligen borde ha antecknat att sammanträffandet hade ägt rum och översiktligt redogjort för vad som avhandlats. JO har i andra sammanhang även uttalat att en god dokumentation också bör omfatta sådant som anger och förklarar myndighetens ställningstaganden (se t.ex. JO:s beslut den 10 november 2011, dnr 5206-2010).
>
> – – –
>
> Att dokumentationsskyldigheten efterlevs är också nödvändigt för att myndigheten ska kunna uppfylla den kommunikationsplikt som följer av 17 § FL. Kommuniceringsförfarandet ger den enskilde möjlighet att komplettera och kommentera utredningen, vilket minskar risken för felaktiga beslut. Kommunikationsplikten är av oerhört stor betydelse, både för att parten ska få komma till tals innan ärendet avgörs och för att myndigheten ska få ett tillförlitligt beslutsunderlag.

Dokumentationen och kommuniceringen i ärendet

Utredningen visar att Försäkringskassan konsulterade en försäkringsmedicinsk rådgivare vid två tillfällen före grundbeslutet i L.E:s ärende om aktivitetsersättning. Om det gjordes individuellt eller vid gruppkonsultation framgår inte men saknar betydelse för min bedömning. Konsultationerna skedde den 23 respektive den 26 augusti 2013 men dokumenterades inte förrän den 10 september 2013. För att dokumentationen i ett ärende ska fylla sin funktion bör den ske i så nära anslutning till det inträffade som möjligt. Det är inte acceptabelt att, som i det här fallet, dokumentationen skjuts upp i flera veckor. Dokumentationen i L.E:s ärende var bristfällig även på det sättet att det inte framgick vilken försäkringsmedicinsk rådgivare som hade konsulterats. Om journalanteckningen innehöll uppgifter om vilket underlag som hade legat till grund för den försäkringsmedicinske rådgivarens bedömning framgår inte.

Beslut i ärendet fattades den 10 september 2013, dvs. samma dag som dokumentationen skedde och därmed utan att A.E. hade fått del av och möjlighet att yttra sig över de uppgifter som hade tillförts ärendet. Att en myndighet på detta sätt fattar beslut i strid med 17 § FL är allvarligt.

Övrigt

Efter att ha fått del av A.E:s kommentar till yttrandet den 30 oktober 2014 utredde Försäkringskassan ärendet på nytt i den del som gällde A.E:s begäran om

upplysningar om vilken försäkringsmedicinsk rådgivare som konsulterats i ärendet. Det framkom då att A.E. i samband med sin begäran om omprövning den 28 oktober 2013, och därefter vid ytterligare tre tillfällen, skriftligen upprepade sin begäran innan han fick svar den 13 januari 2014. Försäkringskassan anser att A.E:s frågor borde ha besvarats långt tidigare. Jag delar den uppfattningen.

Jag delar även Försäkringskassans uppfattning att det i detta ärende finns skäl att ifrågasätta valet av försäkringsmedicinsk rådgivare. Behovet av att den försäkringsmedicinske rådgivaren har en viss specialitet varierar dock beroende på frågeställningen. I de flesta fall får det antas att både handläggaren i ärendet och den försäkringsmedicinske rådgivare som tillfrågas kan bedöma om en konsultation är lämplig.

Utredningen i ärendet har slutligen visat att Försäkringskassan har brustit i sin handläggning genom att skicka beslutet direkt till L.E. trots att han hade ombud.

Sammantaget leder det som har framkommit om handläggningen av L.E:s ärende om aktivitetsersättning till allvarlig kritik från min sida.

Socialtjänst

Fråga om socialnämndens skyldighet att utreda gifta ensamkommande barns behov av skydd eller stöd

(Dnr 394-2016, 476-2016, 692-2016)

Beslutet i korthet: I november och december 2015 kom 25 ensamkommande barn till Malmö kommun som var i åldern 15–18 år och som uppgav att de var gifta med en vuxen person. Efter en skyddsbedömning placerades ett av barnen i ett hem för vård eller boende. Resterande barn följde med sina makar. Frågan är om socialtjänsten i Malmö kommun har brustit i sitt ansvar att utreda de gifta barnens behov av skydd eller stöd.

När det gäller barn som kan vara i behov av skydd eller stöd har socialnämnden ett långtgående utredningsansvar. När ett ensamkommande barn anländer till Sverige och det kommer fram uppgifter om att barnet har ingått äktenskap med en vuxen person bör socialnämnden enligt JO därför som regel inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen. I utredningen behöver bl.a. barnets inställning och möjlighet att göra ett eget val så långt som möjligt klarläggas. För att säkerställa att ett barns rättigheter inte kränks måste det ställas krav på att socialnämndens utredningar är omsorgsfulla. Ett eller två samtal vid ankomsten till Sverige kan enligt JO:s mening i de flesta fall inte anses tillräckligt. Barnet måste få anpassad och relevant information om sina rättigheter och möjligheter till skydd i Sverige. Först efter en noggrann och omsorgsfull utredning kan socialnämnden enligt JO ha ett tillräckligt gott beslutsunderlag för att avgöra om barnet har en reell möjlighet att ge uttryck för en önskan om att få bo med sin make eller maka och om barnet är i behov av skydd eller stöd.

Sociala resursförvaltningen har uppgett att en individuell skyddsbedömning har gjorts i fråga om samtliga aktuella barn men att en utredning inte alltid har inletts. Förvaltningen är medveten om att det har funnits brister i handläggningen av ärendena i form av att man inte har inlett utredningar. Mot den bakgrunden och med hänsyn till de åtgärder som förvaltningen redan har vidtagit genom bl.a. orosanmälningar till barnens anvisningskommuner finner JO inte skäl att rikta någon kritik mot socialnämnden för handläggningen av de aktuella ärendena.

Enligt JO:s mening är det angeläget att frågan om ensamkommande gifta barn följs upp av närmast ansvariga myndigheter. En kopia av beslutet skickas därför till Socialdepartementet.

Anmälan

I anmälningar till JO klagade Fredrik S., Bertil S. och Mikael R. på Malmö kommun när det gällde handläggningen av ärenden om ensamkommande barn som vid ankomsten till Sverige uppgav att de var gifta.

Klagomålen gällde att Malmö kommun, i strid med gällande lagstiftning, tillät att ensamkommande barn som uppgav att de var gifta fick följa med sina respektive makar till Migrationsverkets anläggningsboenden.

Utredning

JO begärde att förvaltningsdirektören Annelie Larsson vid sociala resursförvaltningen i Malmö kommun skulle lämna skriftliga upplysningar över det som Fredrik. S. (dnr 394-2016) hade uppgett i sin anmälan.

I ett yttrande som hade upprättats av stadsjuristen Natalie Glotz Stade anförde resursförvaltningen bl.a. följande (omnämnda bilagor har utelämnats):

Sociala resursförvaltningens i Malmö stad upplysningar

3. Det socialrättsliga spåret: far ett barn illa?

Socialnämndernas uppgift enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, är bland annat att garantera barn skydd och att se till att inte något barn far illa samt verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden (5 kap. 1 § SoL med flera bestämmelser). När socialtjänsten gör en bedömning av ett ensamkommande barn (ett barn, det vill säga en människa under 18 år, som har anlänt i Sverige utan en vårdnadshavare) och var det ska placeras, görs i ett allra första steg en skyddsbedömning (11 kap. 1 a § första stycket SoL). Kommer handläggaren i det enskilda fallet fram till att barnet behöver skydd vidtas akuta åtgärder: till exempel att barnet placeras på ett säkert sätt, självfallet inte tillsammans med en person som utgör själva risken för barnets välmående. Denna situation föreligger per automatik när det handlar om barn under femton år som är ”gifta” eftersom dessa barn är utsatta för brott såvida äktenskapet ”fullbordats”. Denna situation föreligger inte per automatik vad gäller barn från och med femton till och med sjutton år eftersom frivilliga sexuella handlingar då är tillåtna. Här ligger fokus på att röna ut om barnen far illa.

Detta får utredas noggrant med stor omsorg och en god observans. Det görs en barnavårdsutredning enligt 11 kap. l § socialtjänstlagen med stöd i 11 kap. 2 § SoL. Barnen har en rätt att komma till tals och deras vilja ska beaktas med hänsyn till ålder och mognad, precis som när det gäller barnavårdsärenden som gäller svenska barn eller sedan länge i Sverige bosatta barn (11 kap. 10 § SoL). Framkommer det att det förelegat ett äktenskapstvång, att ungdomen inte vill vara med ”maken” – eller ”makan” för den delen (det får inte glömmas bort att även pojkar kan tvingas gifta sig mot sin vilja, vilket även framhålls i förarbetena till lagstiftningen om kriminalisering av tvångsäktenskap, prop. 2013/14:208 s. 21) –, att ungdomen på olika sätt far illa, ska ungdomen placeras på ett tryggt och säkert sätt. Vill inte ungdomen skiljas från sin ”make” eller ”maka” och framkommer en fara för ungdomen som härrör från ett beteende som måste kunna definieras som ett socialt nedbrytande beteende enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) kan ett tvångsomhändertagande bli aktuellt. Denna fråga bedömer i slutändan alltid en förvaltningsdomstol. Bara förhållandet att en t.ex. sjuttonåring önskar få vara tillsammans med en person som den är gift med i ett äktenskap som inte erkänns i Sverige eller som inte skulle ha kunnat ingås i Sverige räcker förstås inte för ett tvångsomhändertagande, utan det måste finnas grava omständigheter i ungdomens beteende – som avviker från samhällets grundläggande normer – i det enskilda fallet som grund (3 § LVU).

Särskilt knepigt blir situationen då en ungdom, till exempel en sjuttonåring, har ett gemensamt barn med sin ”make” eller ”maka”. Det lilla barnet

har enligt svensk rätt en rätt till båda sina föräldrar. Se 6 kap. 2 a § föräldrabalken:

> ”Barnets bästa skall vara avgörande för alla beslut om vårdnad, boende och umgänge. Vid bedömningen av vad som är bäst för barnet skall det fästas avseende särskilt vid (...) – barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna.”

Att – när ett gemensamt barn är med i bilden vad gäller ett barnäktenskap – placera det lilla barnet per automatik med mamman, vilket Barnombudsmannen uttalat i Sveriges television, det vill säga att frånta barnet sin ena vårdnadshavare eller förälder, fadern, skulle i vart fall, när båda föräldrarna är vårdnadshavare till barnet, vara ett direkt lagstridigt förfarande, såvida det inte föregåtts av ett tvångsomhändertagande enligt LVU. Då måste det göras sannolikt att fadern brustit i omsorgen om barnet på ett sådant sätt att barnets hälsa och utveckling riskerar att skadas påtagligt (2 § LVU).

Kontentan blir: Socialtjänsten måste göra skyddsbedömningar och utredningar i varje enskilt fall och se till varje enskilt barns bästa.

När inga påtagliga risker för ungdomens (över femton år) hälsa eller utveckling framkommer och ungdomens trygghet finns hos den person som ungdomen i Sverige på ett civilrättsligt giltigt eller ogiltigt sätt är gift med, samt ungdomen inte önskar något annat än att vara kvar med den ifrågavarande personen kan det i fråga om dessa ungdomar som är över femton år innebära att de, utifrån principen om barnets bästa, bör placeras tillsammans med den person som de i Sverige är gifta eller sambor (civilrättsligt giltigt eller ogiltigt gifta) med. Som vanligt måste alla beslut vara välmotiverade och underbyggas av en gedigen utredning.

Hur arbetar Sociala resursförvaltningen i Malmö stad?

Socialtjänsten i Malmö stad har gjort skyddsbedömningar

Inledningsvis några siffror kring mottagandet av ensamkommande barn som en bakgrund i ärendet:

Hur många ensam kommande barn tog Malmö kommun emot i Malmö under november och december 2015?

6508 ensamkommande barn togs emot under november och december månad.

5000 barn mottogs i november månad, 1508 barn mottogs i december månad.

Hur många placerades på ankomst/transit-HVB, hur många placerades på Migrationsverkets anläggnings- och asylboenden (ÅBO), hur många placerades i egna boenden (EBO, som innebär att en asylsökande under väntetiden kan välja att ordna boendet på egen hand, till exempel hos släkt eller vänner)?

a) Under november månad:
   i. HVB:4830
   ii. ÅBO skyddsbedömningar: 145
   iii. EBO skyddsbedömningar: 25
b) Under december månad:
   i. HVB: 1421
   ii. ÅBO skyddsbedömningar: 71
   iii. EBO skyddsbedömningar: 16

c) Totalt:
i. HVB: 6251
ii. ÅBO skyddsbedömningar: 216
iii. EBO skyddsbedömningar: 41

Hur många av de barn enligt ovan (c) var barn som angav att de var ”gifta”?

25 barn sammanlagt i november och december.

Hur många av dem placerades på HVB, hur många följde med partnern?

1 barn placerades på HVB, 24 barn följde med sin vuxna partner.

Hur gamla var de barn som följde med partnern?

Ålder	November	December	Totalt
15	1	1	2
16	3	3	6
17	6	10	16

Den administrativa gången

De ensamkommande barn som kommer själva och inte i konstellation med en vuxen möter i normalfallet Migrationsverket som första myndighetskontakt. Under perioden som avses var dock Migrationsverket så belastat att den första myndighetskontakten oftast var socialtjänsten. De ensamkommande barn som kommer i konstellation med en vuxen träffar i regel som första myndighet Migrationsverket då de söker asyl.

När det gäller de flickor som anmälaren i det här aktuella ärendet är bekymrad över uppstår således den första kännedom som kommunens socialtjänst får om dem genom att Migrationsverket sänder över en orosanmälan enligt 14 kap. 1 § Socialtjänstlagen, SoL. Dessa orosanmälningar faxas till Sociala jouren i Malmö kommun som lyder under Sociala resursförvaltningen. Omedelbart efter inkommen orosanmälan åker socialsekreterare från Sociala jouren till Migrationsverket för att göra en skyddsbedömning enligt 11 kap. 1 a § SoL. Under perioden som avses har dock belastningen varit så hög på socialtjänsten att det kan ha dröjt innan socialtjänsten haft möjlighet att komma till Migrationsverket. Bedömningen bör göras samma dag som anmälan kommer in men kan ha dröjt 2–3 dygn under den granskade perioden. Socialsekreterarna träffar både barnet och den vuxne som barnet har följt med. Båda intervjuas var för sig.

Det finns en lista med frågor som ställs vid dessa samtal, se bilaga 1.

Frågemallen är en utgångspunkt avseende alla barn som anländer tillsammans med en vuxen som inte är förälder eller vårdnadshavare, det vill säga även en släkting som inte anges vara make eller maka till barnet, exempelvis syskonskaror där några syskon är vuxna och några minderåriga.

Bland annat informeras de berörda om sekretesslagstiftningen, socialtjänstens ansvar i förhållande till Migrationsverkets ansvar, om socialtjänstens ansvar att se till ett barns bästa, att ett barn har rätt att bo på ett HVB-hem, rätt till att få en god man, rätt till flykting hälsa samt om svensk rätt i fråga om äktenskaps giltighet samt att sexuellt umgänge med barn under femton år är olagligt. Barnet intervjuas om skolgång och läskunnighet, föräldrar och syskon, om flykten, svåra minnen, måendet och hälsan. Det ställs tämligen ingående frågor kring den vuxne som följt med barnet, även t.ex. om barnet har förtroende för den vuxne, om det finns respekt och öppenhet mellan dem med flera frågor. Utifrån dessa grundläggande frågor och de

svar som ges utvecklas självfallet följdfrågor. Efter intervjun gör socialsekreterarna sin bedömning om barnet har ett skyddsbehov och var barnet bör placeras.

Se även Sociala jourens i Malmö stad processbeskrivning i fråga om skyddsbedömningarna, bilaga 2.

Alla barn under femton som anger att de är gifta med den vuxne som de anlänt tillsammans med placeras på ett HVB-hem. Mannen och flickan informeras om att det är förbjudet att ha en sexuell relation med barn under femton år i Sverige, och att det inte är aktuellt att låta dem bo tillsammans. Barnet placeras som ett ensamkommande barn. Mannen har ingen juridisk koppling till barnet. De beslut som därefter fattas har mannen ingen möjlighet att påverka.

Vad gäller barn över femton år som anger att de är gifta med vuxna som de anlänt tillsammans med görs en bedömning utifrån omständigheterna i varje enskilt fall och utifrån barnets bästa, i enskilt samtal som hålls med den minderåriga informeras hen om sina rättigheter och möjligheter till alternativt boende. Ungdomen erbjuds alltid att följa med till ett HVB-hem. Socialsekreterarna är utifrån sin profession lyhörda för barnets mående. Barnets vilja ska beaktas med hänsyn till ålder och mognad. Det blir en helhetsbedömning av alla relevanta omständigheter utifrån den information som fås under samtalen. De bedömningar som görs under ett kort möte ställer höga krav på handläggarna. För att kunna hantera de beslut som ska tas kring att separera en minderårig från någon som den har en relation med och inte vill separeras från, har diskussioner förts med Malmö kommuns juridiska enhet vid ett flertal tillfällen.

Frågan som socialsekreteraren ska kunna ge svar på efter samtalet är om det aktuella barnet är i behov av omedelbart skydd.

Det kommer även minderåriga som anger att de är gifta med medföljande som har gemensamma barn. Ibland är även till exempel barnets far minderårig, dvs. under 18 år. Är alla minderåriga placeras alla på ett HVB-hem i form av ankomst/transitboende. I de fall mannen är över 18 år och den minderåriga flickan över femton år görs en bedömning om ifall det är till ungdomens och det lilla barnets bästa att familjen inte splittras.

Vid alla beslut där en minderårig kommer att bo tillsammans med en vuxen informeras alltid och omedelbart den socialnämnd i den kommun där barnet kommer att bo (EBO). I de fall där boendet är på Migrationsverkets anläggningar (ÅBO) så informerar Migrationsverket den kommun dit anvisning sker. Det är anvisningskommunen som har ansvaret att utreda den minderåriga flickans behov vidare.

Skyddsbedömningen dokumenteras i enlighet med socialtjänstlagens och Socialstyrelsens krav på dokumentation (5 kap. 4 § SOSFS 2015:5).

Om barnet behöver omedelbart skydd inleds omedelbart utredning enligt 11 kap. 1 § med stöd i 11 kap. 2 § SoL, akuta åtgärder vidtas för att skydda barnet

a) antingen på frivillig väg med den unges samtycke när den unge har fyllt 15 år,
b) eller genom ett omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU när frivillighet inte är möjlig och de juridiska förutsättningarna i övrigt föreligger.

Om barnet inte behöver omedelbart skydd, till exempel för att barnet uttrycker en genuin vilja att få vara med den vuxna som barnet har en ömsesidig relation med, och det inte framkommer att barnet på något sätt far illa med anledning av den ifrågavarande personen eller på annat sätt, kan socialsekreteraren komma fram till att det är till barnets bästa att placeras tillsammans med den person som barnet uppger är hens trygghet.

Paret har kanske flytt tillsammans, paret kan vara 17 och 18 år gamla. Det finns alla möjliga varianter, och varje fall får bedömas var för sig. Det

måste även iakttas att en separation innebär påfrestningar och bör göras först då stödmöjligheter finns för krisbearbetning. På ett ankomst/transitboende är tanken att barnen endast ska stanna en mycket begränsad tid. Att påbörja krisbearbetning kan då vara svårt men självfallet inget hinder för att separera paret när det är för barnets bästa. De juridiska förutsättningarna enligt tvångslagstiftningen måste självfallet vara uppfyllda för att kunna separera ett par som inte vill separeras eller – när paret har ett gemensamt barn – för att omhänderta det lilla barnet från en av sina vårdnadshavare.

Här följer ett exempel där socialtjänsten gjorde bedömningen att det var bäst för barnet (en sjuttonårig flicka) att följa med sin ”make” till Migrationsverkets anläggningsboende:

Konstellation: Flicka, 17 år, och hennes lillebror, tolv år, har tillsammans med flickans make, 22 år, kommit till Sverige från Syrien. Barnen uppger att de mår bra efter omständigheterna. Deras familj finns kvar i Syrien men planerar att åka till Sverige i ett senare skede. Barnen berättar att resan har varit lång och ansträngande men att de är glada över att ha varandra. Flickan berättar i enskilt samtal med socialsekreterare att hon är gift med mannen sedan sju månader tillbaka. De har känt varandra under lång tid och har en god relation. Flickan uppger att hon upplever mannen som en trygghet och att han även är snäll mot hennes lillebror. Lillebrodern berättar i enskilt samtal att han gärna vill bo tillsammans med sin syster och hennes man. Pojken uppger att han inte känner någon annan i Sverige och att syskonen inte heller har någon släkt här.

Den akuta bedömningen är att den vuxne mannen i konstellationen kan tillgodose barnens behov av trygghet, säkerhet och omvårdnad under tiden som de befinner sig i Malmö stad. En ny bedömning kommer att göras när konstellationen placeras i annan kommun. Båda barnen har uppgivit i enskilt samtal med socialsekreterare att de vill bo med mannen. Konstellationen godkänns. Barnen bedöms inte vara i behov av omedelbart skydd.

Det är viktigt att framhålla att en placering av en ungdom över femton år med sin partner i dessa fall inte sker för att paret, enligt sitt hemlands lagar är gifta, utan för att den vuxne ofta är den minderårigas enda anhörig i Sverige. Den vuxne brukar även vara den person ungdomen känner sig tryggast med. Känns deras samspel på något sätt otryggt eller om socialtjänsten ser tecken på att något är oroväckande i deras relation godkänns inte ett ABO/EBO-placering och skyddsbedömningen ger upphov till akuta åtgärder.

Socialtjänsten i Malmö stad har öppnat barnavårdsutredningar enligt 11 kap. 1 § med stöd i 11 kap. 2 § socialtjänstlagen i de fall en skyddsbedömning lett till ett konstaterande att barnet är i behov av omedelbart skydd.

När en kommun får kännedom om att ett ensamkommande barn vistas i kommunen är socialnämnden skyldig att inleda en utredning enligt 11 kap. l § med stöd i 11 kap. 2 § SoL.

De ensamkommande barnens inledande vistelsekommun (ankomstkommunen) ska således ordna ”tak över huvud” – ett boende – till barnen och tillgodose oundgängliga behov som barnen har fram till dess att Migrationsverket registrerar en ansökan och sedan anvisar barnet till en kommun. Den kommunen är därefter att anse som barnets vistelsekommun, oavsett om barnet faktiskt vistas där eller inte (se 3 § andra stycket lagen [1994:137] om mottagande av asylsökande m.fl., LMA).

Socialnämnden är enligt 11 kap. 4 § SoL egentligen skyldig att slutföra sin utredning fastän barnet har flyttat vidare till sin anvisningskommun och därmed fått en ny vistelsekommun, i praktiken avslutar emellertid ankomstkommunens socialnämnd sin utredning, och anvisningskommunen inleder

en ny utredning enligt 11 kap. 1 § SoL (Se Socialstyrelsens vägledning ”Socialtjänstens arbete med ensamkommande barn och ungdomar”, s. 40). Det bör påpekas att det finns en inbyggd problematik i kravet att efter skyddsbedömning inleda utredning, t.ex. i de fall då barnen bara stannar ett fåtal timmar för att resa vidare till sin anvisningskommun. Barnavårdsutredningar har i Malmö kommun alltid inletts när skyddsbedömningarna utmynnat i konstaterandet av ett skyddsbehov. Barnavårdsutredningar har inte alltid hunnit inledas i de fallen då inget skyddsbehov uppdagats. Anledning till det har varit den extraordinära situationen under, framför allt, den gångna hösten, med ett mycket stort antal ensamt ankommande barn som behövde tas om hand, och som snabbt flyttade vidare. Fokus har legat på skyddsbedömningarna. Anvisningskommunernas socialtjänst har i sin tur tagit ett förnyat ansvar för dessa barn när de anlänt till anvisningskommunen. Anvisningskommunen utser god man till alla barn under 18 år.

Sociala resursförvaltningen är medveten om denna brist i form av inte inledda barnavårdsutredningar och har nu återigen aktualiserat alla barn i den aktuella målgruppen under år 2015, se nedan. Malmö kommun har även lex-Sara anmält sig själv på grund av att inte alla handläggningsrutiner kunde följas exakt enligt föreskrifterna under de extraordinära förhållanden som rådde under den gångna hösten.

Vad gör Malmö kommun för att höja kvaliteten på handläggningen av dessa ärenden?

Malmö kommun har i dagsläget aktualiserat alla de ifrågavarande barnen (då skyddsbedömning gjordes november och december månad 2015) igen och även andra barn som angivit att de var gifta (avseende hela det förra året). Ärendena ska gås genom igen. Om det vid genomgången uppmärksammas att ett orostecken inte skulle ha följts upp kommer en orosanmälan att göras till den kommun som i dagsläget är barnets anvisningskommun.

Malmö kommun kommer att se över sina rutiner i syfte att garantera att en barnavårdsutredning alltid inleds efter en skyddsbedömning. Detta kan dock inte ske på Sociala jouren under Sociala resursförvaltningen utan får ske i socialnämnderna (fem stadsområdesnämnder) alternativt inom ensamkommandebarn myndigheten på Sociala Resursförvaltningen. Den utredningen är tänkt att hållas öppen fram till dess att ärendet på ett formellt korrekt sätt enligt 2 a kap. 10 och 11 §§ SoL överflyttas till anvisningskommunen. Rutinerna ska även kunna hålla i så extraordinära situationer som har förelegat under hösten 2015. I rutinen ska även framgå att dessa ärenden har högsta prioritet och en skyddsbedömning ska göras omgående av socialjour.

Malmö kommun avser även att kompetensutveckla sin personal i syfte att kunna upptäcka tecken hos den aktuella målgruppen av att de far illa i en relation.

Det långsiktiga arbetet med barn som befinner sig i arrangerade relationer enligt sed i det land som de flytt ifrån får ske i anvisningskommunen och i samverkan mellan socialtjänst, god man, skola, hälso- och sjukvård med flera samhällsorgan. Det är komplexa frågor som kräver hög kompetens. En attitydförändring i ett barns synsätt på sin relation är svår att genomföra med tvång under de första omtumlande dagarna efter en ungdoms ankomst i Sverige efter en ofta traumatisk flykt från ett hemland i krig.

JO hämtade därefter in vissa journalhandlingar från sociala resursförvaltningen som gällde de ensamkommande barn som vid tidpunkten för ankomsten till Sverige var 15 respektive 16 år gamla och uppgav att de var gifta.

Fredrik S. fick tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 15 juni 2016 anförde *JO Holgersson* följande.

Rättslig reglering

Allmänna utgångspunkter

När ett ensamkommande barn anländer till Sverige har den myndighet som barnet ger sig till känna hos en skyldighet att anmäla till socialnämnden att det i kommunen (ankomstkommunen) befinner sig ett barn som saknar vårdnadshavare. Ofta är det Migrationsverket som först får kännedom om att ett ensamkommande barn har anlänt till Sverige och som därmed gör en anmälan till socialnämnden i ankomstkommunen. Migrationsverket ansvarar för att registrera barnets ansökan om asyl och att anvisa en kommun (anvisningskommun) som ska ansvara för omhändertagandet av barnet.

När Migrationsverket har anvisat en kommun anser man att barnet vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, (3 § lagen [1994:137] om mottagande av asylsökande m.fl., LMA). Av detta följer att socialtjänsten i den kommunen ansvarar för utredning och åtgärder som rör barnet. Vid handläggningen av ärenden hos socialtjänsten som rör ensamkommande barn är socialtjänstlagen tillämplig. I förarbetena anfördes som skäl för detta den s.k. normaliseringsprincipen som innebär att samma regler och sociala omvårdnadssystem bör gälla för alla barn som vistas i Sverige (prop. 2005/06:46 s. 41). Enligt uttalanden i förarbetena till LMA kräver principen om barnets bästa att barnet blir anvisad till en kommun i omedelbar anslutning till barnets asylansökan (prop. 2012/13:162 s. 19).

Ett barn, dvs. den som är under 18 år, företräds som regel av en vårdnadshavare som i de flesta fall också är barnets förälder. För ensamkommande barn ska det som regel utses en god man (2 § lagen [2005:429] om god man för ensamkommande barn). Det ska ske så snart som möjligt. Den gode mannen likställs med en vårdnadshavare och har samma befogenheter som en sådan (prop. 2004/05:136 s. 29 f.). Därmed är det den gode mannen som har det avgörande inflytandet över frågan om bl.a. barnets boende.

Socialnämndens ansvar för ensamkommande barn

Socialnämnden ska verka för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden (5 kap. 1 § SoL). Socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för människors självbestämmande och integritet (1 kap. 1 § SoL).

Socialnämnden ska sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem, ett hem för vård eller boende (HVB) eller stödboende. Socialnämnden ansvarar för att den som genom nämndens försorg har tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård (6 kap. 1 § SoL).

Vid alla beslut och andra åtgärder som rör vård- och behandlingsinsatser för barn ska vad som är bäst för barnet vara avgörande (1 kap. 2 § andra stycket SoL).

Socialnämnden ska utan dröjsmål inleda en utredning av vad som har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden (11 kap. 1 § SoL). Efter en utredning kan ett barn erbjudas insatser (4 kap. 1 § SoL).

Socialnämndens insatser ska utformas och genomföras tillsammans med den enskilde (3 kap. 5 § SoL). Det är alltså inte möjligt att med stöd av SoL besluta om insatser mot den enskildes vilja.

Under vissa förutsättningar kan ett barn beredas vård utan samtycke. Bestämmelser om sådan vård finns i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU.

Ankomstkommunens ansvar för ensamkommande barn

I avvaktan på att Migrationsverket ska anvisa ett barn till en kommun ansvarar socialtjänsten i ankomstkommunen för att bl.a. ordna med ett tillfälligt boende för barnet och utreda barnets behov av skydd eller stöd.

Ankomstkommunens ansvar för att utreda och bedöma barnets behov påverkas inte av vistelsens längd. Omfattningen av det bistånd en ankomstkommun kan ha skyldighet att ge kan däremot påverkas av vistelsens längd och under vilka förhållanden som barnet vistas där (Socialstyrelsens vägledning Socialtjänstens arbete med ensamkommande barn och ungdomar s. 40).

När en anmälan rör barn eller unga ska socialnämnden genast göra en bedömning av om barnet är i behov av omedelbart skydd. En sådan bedömning ska dokumenteras (11 kap. 1 a § SoL). Socialnämnden måste i varje enskilt fall bedöma vilket stöd eller skydd enligt SoL ett barn behöver. Skyddsbedömningen ska göras samma dag som anmälan kommer in till nämnden, eller senast dagen efter om anmälan kommer in sent på dagen (prop. 2012/13:10 s. 60).

Om det inte finns behov av omedelbart skydd ska en s.k. förhandsbedömning göras för att klargöra om det behövs en utredning för att tillgodose barnets behov. När det rör sig om en anmälan ska förhandsbedömningen göras inom 14 dagar efter det att anmälan kom in (11 kap. 1 a § andra stycket SoL). Beslut om att inleda en utredning eller inte ska innehålla en motivering till beslutet. Av motiveringen ska det tydligt framgå hur nämnden har kommit fram till sitt beslut (5 kap. 2 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd Dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS [SOSFS 2014:5]).

Om kommunen påbörjar en utredning är den skyldig att slutföra den (11 kap. 4 § SoL). När det gäller utredningar som avser ensamkommande barn avslutar ankomstkommunen dock som regel sin utredning i och med att barnet anvisas till en kommun, som i sin tur blir ansvarig kommun för barnet och inleder en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL (Socialstyrelsens vägledning Socialtjänstens arbete med ensamkommande barn och ungdomar s. 40).

Barnkonventionen och barnets rätt till delaktighet vid planering av insatser enligt socialtjänstlagen

Sverige som stat är bunden av FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen, och två protokoll till konventionen som Sverige har tillträtt. Även om konventionen inte är direkt tillämplig för domstolar och myndigheter finns det en skyldighet att tolka svenska regler fördragskonformt. Enligt artikel 3.1 i barnkonventionen ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, och artikel 12.1 ger barnet rätt att uttrycka sina åsikter i

alla frågor som rör barnet. Rättigheten är absolut och gäller alla barn utan åtskillnad. Barnet ses som bärare av rättigheter och ska ha inflytande över sitt liv. Artikel 12.2 ger barnet rätt att höras i alla administrativa förfaranden som rör barnet. Staten ska skapa förutsättningar för barnet att göra sin röst hörd.

Att få fram vad som är barnets åsikt kan i många sammanhang vara en grannlaga uppgift.

FN:s kommitté för barnets rättigheter, Barnrättskommittén, har i sin allmänna kommentar till artikel 12 ställt upp fem steg för genomförandet av artikeln. Det handlar *om* att förbereda barnet på rätt sätt, *om* att höra barnet, *om* att bedöma barnets förmågor och *om* information samt *om* rätt till överklagande av beslut. En närmare redogörelse för detta lämnas i Barnrättsutredningens betänkande Barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:19).

Svensk lag går i vissa avseenden längre än barnkonventionen eftersom utgångspunkten i socialtjänstlagen inte bara är att barnets bästa ska komma i främsta rummet utan även ska vara avgörande vid alla beslut eller andra åtgärder som rör barnet. Vad som är barnets bästa definieras inte närmare i socialtjänstlagen. Inte heller i barnkonventionen finns någon sådan definition. Principen om barnets bästa och barnets rätt att komma till tals ska tolkas i förhållande till varandra, vilket innebär att informationen från barnet kan påverka både bedömningen av barnets bästa och hur barnet ska ges möjlighet att uttrycka sina åsikter (prop. 2012/13:10 s. 37).

När det gäller åtgärder för barn enligt socialtjänstlagen följer av 11 kap. 10 § SoL att barnet ska få relevant information. I andra meningen i bestämmelsen anges att barnet ska ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet. Om barnet inte framför sina åsikter, ska hans eller hennes inställning så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt. Barnets åsikter och inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad.

Andra meningen i bestämmelsen har tillkommit för att tydliggöra barnets rätt att komma till tals enligt artikel 12 i barnkonventionen (prop. 2012/13:10 s. 135).

Ett barn kan framföra sina åsikter muntligt, skriftligt eller på annat sätt. Socialtjänsten har ett stort ansvar när det gäller att ge barn möjligheter att komma till tals. Det är viktigt att barnet får möjlighet att framföra sina åsikter i en miljö som känns trygg för barnet och att metoder och arbetssätt är väl anpassade till barnets förutsättningar. Barnets förmåga att förstå det som han eller hon ska uttrycka sin åsikt om måste bedömas i varje enskilt ärende och situationen och informationen anpassas utifrån det. Behovet av att klarlägga barnets inställning är särskilt stort i de fall då barnet är i behov av skydd (prop. 2012/13:10 s. 38 f. och s. 135).

I mål och ärenden som handläggs enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen har ett barn som har fyllt 15 år dessutom rätt att föra sin egen talan (11 kap. 10 § andra stycket SoL). Av detta följer att både den gode mannen och barnet är part i ett ärende som rör barnet hos socialnämnden. I många fall kommer därför barnets inställning i en fråga att vara avgörande för om en erbjuden insats kan genomföras.

Ett barn som har fyllt 15 år kan alltså inte med stöd av 4 kap. 1 § SoL placeras i ett familjehem, HVB eller stödboende utan samtycke från barnet och i förekommande fall den som är god man för barnet.

Att placera ett barn som har fyllt 15 år i ett familjehem, HVB eller stödboende mot sin egen vilja eller mot den gode mannens vilja skulle stå i strid med kravet i 3 kap. 5 § SoL att insatser med stöd av socialtjänstlagen bygger på frivillighet och samtycke från den enskilde.

Barnäktenskap

När ett barn uppger att han eller hon har ingått äktenskap med en vuxen uppstår frågor om bl.a. äktenskapets giltighet eftersom den som är under 18 år inte får ingå äktenskap i Sverige (2 kap. 1 § äktenskapsbalken). Ett äktenskap som har ingåtts utomlands av ett barn som har fyllt 15 år kan emellertid vara giltigt i Sverige om det är giltigt i den stat där det ingicks (1 kap. 7 § lagen [1904:26 s. 1] om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap, IÄL). Ett äktenskap som har ingåtts enligt utländsk lag ska enligt 1 kap. 8 a § IÄL dock inte erkännas i Sverige *om* det vid tidpunkten för äktenskapets ingående skulle ha funnits hinder mot det enligt svensk lag och minst en av parterna då var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige, *om* det är sannolikt att det har ingåtts under tvång eller *om* parterna inte var närvarande samtidigt vid äktenskapets ingående och minst en av dem då var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige. Av andra stycket följer att detta inte gäller om det finns synnerliga skäl att erkänna äktenskapet. En bestämmelse i främmande lag eller beslut som meddelats av en myndighet i en främmande stat får inte tillämpas om det skulle vara uppenbart oförenligt med grunderna för rättsordningen i Sverige (7 kap. 4 § IÄL).

Bedömning

Under perioden november och december 2015 kom ett stort antal ensamkommande barn till Malmö kommun. Av förvaltningens yttrande framgår att 25 barn i åldern 15–18 år uppgav att de var gifta och hade kommit till Sverige med sin make. I några fall fanns det gemensamma barn, och i några fall var det ensamkommande barnet gravid. Ett av barnen placerades på ett hem för vård eller boende, och resterande barn valde att följa med sina makar.

Frågan gäller om socialtjänsten i Malmö kommun, som var barnens ankomstkommun, har brustit i sitt ansvar att utreda de gifta barnens behov av skydd eller stöd.

Sociala resursförvaltningen har uppgett *att* individuella skyddsbedömningar har gjorts avseende samtliga aktuella barn, *att* skyddsbedömningen har dokumenterats och *att* ett beslut, som är motiverat, har fattats. I de fall där barnet har bedömts ha ett behov av ett omedelbart skydd har förvaltningen angett *att* en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL har inletts och *att* en sådan utredning inte alltid har hunnit inledas i de fall då inget skyddsbehov har kommit fram.

JO brukar normalt vara försiktig med att uttala sig om rena bedömningar i sakfrågor. Jag har tagit del av ett urval av de skyddsbedömningar som socialnämnden har gjort i aktuella ärenden. Jag har efter min genomgång av ärendena

inte funnit skäl att frångå denna hållning. Det som har kommit fram genom skyddsbedömningarna ger därför inte anledning till någon ytterligare kommentar eller åtgärd från min sida.

Innan jag går vidare vill jag anmärka att Sverige, som redovisats tidigare, genom regleringen i IÄL civilrättsligt erkänner vissa äktenskap som har ingåtts utomlands av barn som fyllt 15 år. Den civilrättsliga statusen av ett äktenskap påverkar dock inte socialnämndens ansvar för ett barn. Även om barnäktenskap generellt inte är tillåtna i Sverige hindrar detta i sig inte att ett barn som har fyllt 15 år har en relation eller t.o.m. ett samboförhållande med en vuxen. Det finns därför inte något rättsligt stöd för att generellt förbjuda ett barn som fyllt 15 år att bo tillsammans med en vuxen person som barnet uppger sig vara gift med.

Vid en placering enligt SoL är barnets uppfattning styrande för socialtjänstens möjlighet att genomföra en insats. Som en konsekvens av detta följer, som redovisats tidigare, att ett barn som fyllt 15 år inte kan placeras i ett familjehem, HVB eller stödboende utan att samtycke har lämnats av barnet och den som är god man för barnet. För att tvångsvård av ett barn ska aktualiseras enligt LVU krävs att det finns en påtaglig risk för barnets hälsa eller utveckling eller för socialt nedbrytande beteenden.

Barnets egen inställning kommer därför i praktiken i många fall att vara avgörande för om en placering kan ske eller inte. Om det inom ramen för en utredning enligt SoL görs bedömningen att ett barn har ett särskilt behov av nämndens stöd eller skydd, men nödvändigt samtycke till sådan åtgärd saknas, utan att utredningen för den sakens skull indikerar sådana konkreta och påtagliga risker som motiverar tvångsvård, kan det leda till att ett barn inte får det stöd och den hjälp som barnet annars skulle ha rätt till.

Som redovisats under avsnittet om barnkonventionen och barnets rätt till delaktighet vid planering av insatser enligt socialtjänstlagen är det i många sammanhang en grannlaga uppgift att få fram vad som är ett barns uppfattning.

Barn befinner sig ofta i beroendeställning till anhöriga eller andra vuxna. För ett barn som kommer från ett land där tvångsäktenskap och arrangerade äktenskap förekommer finns det en risk för att barnet inte ser någon möjlighet att uttrycka någon annan vilja än att fortsätta vara tillsammans med den vuxne som barnet är gift med och som han eller hon har sökt skydd tillsammans med. Förhållandet kan kompliceras ytterligare av om det ensamkommande barnet har ett barn eller är gravid. När ett barn uppger att det har ingått äktenskap väcks därför bl.a. frågor om barnet har ingått äktenskapet av fri vilja, dvs. om barnet har haft ett verkligt alternativ att själv bestämma över sin situation och om det har sådan mognad och förmåga att det förstår vad ett äktenskap innebär.

När det gäller barn som kan vara i behov av skydd eller stöd har socialnämnden ett långtgående utredningsansvar. Uppgifter om att ett ensamkommande barn är gift med en vuxen person bör enligt min mening därför som regel leda till att en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL inleds.

I utredningen behöver bl.a. noga undersökas om den inställning som barnet förmedlar i sina kontakter med socialtjänsten är ett uttryck för barnets verkliga vilja. Därmed bör förutsättningarna för äktenskapet och barnets möjlighet att göra ett eget val så långt som möjligt klarläggas.

Det är särskilt i fall där ensamkommande barn utsätts för tvång eller tvångsliknande situationer och där barnet kanske själv är omogen givetvis mycket svårt att argumentera för att ett formellt samtycke till en placering med maken eller makan skulle vara förenligt med barnets bästa. För att säkerställa att de ensamkommande barnens rättigheter inte kränks måste det därför ställas krav på att socialtjänstens utredningar är omsorgsfulla. Ett eller två samtal vid ankomsten till Sverige kan enligt min bedömning i de flesta fall inte anses vara tillräckligt.

För att barnet på ett fritt och otvunget sätt ska förväntas redogöra för sin egentliga vilja anser jag också att barnet måste få anpassad och relevant information om sina rättigheter och möjligheter till skydd i Sverige. Först efter en noggrann och omsorgsfull utredning kan socialnämnden ha ett tillräckligt gott beslutsunderlag för att avgöra om barnet har en reell möjlighet att själv ge uttryck för en önskan om att få bo med sin make eller maka och om barnet är i behov av skydd eller stöd.

Det framstår även som rimligt och angeläget att socialnämnden, i de fall där ett behov av insatser har konstaterats men barnet inte samtycker till insatsen och förhållandena inte är sådana att LVU kan tillämpas, inte utan vidare släpper kontakten med barnet utan att man gör en uppföljning av barnets situation.

I avvaktan på att Migrationsverket skulle anvisa en kommun var det Malmö kommuns ansvar att utreda de ensamkommande barnens behov av skydd eller stöd. Ankomstkommunens ansvar för att utreda barnets behov av skydd eller stöd är som angetts ovan inte beroende av vistelsens längd.

Jag har förståelse för att en ankomstkommun, om vistelsetiden för barnet där blir kort, inte alltid hinner inleda en utredning. Därmed ansvarar anvisningskommunen för att inleda en sådan utredning och utreda barnets behov av skydd eller stöd.

Sociala resursförvaltningen har i yttrandet angett att en individuell skyddsbedömning har gjorts i fråga om samtliga aktuella barn men att man inte alltid har inlett en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL. Förvaltningen är medveten om att det har funnits brister i handläggningen av ärendena i form av att man inte har inlett utredningar. Av remissvaret framgår att åtgärder ska vidtas för att garantera att en barnavårdsutredning alltid inleds efter en skyddsbedömning. Mot den bakgrunden och med hänsyn till de åtgärder som förvaltningen redan har vidtagit i form av orosanmälningar till ankomstkommunerna finner jag inte anledning att rikta någon kritik mot nämnden.

Jag känner en viss oro för att det, oavsett socialnämndernas utredningsambitioner, finns en risk för att samtyckesbaserade utredningsåtgärder och systemet med gode män inte alltid är tillräckliga för att garantera att de gifta ensamkommande barnens rättigheter fullt ut beaktas. Enligt min mening är det angeläget att frågan om ensamkommande gifta barn följs upp av närmast ansvariga myndigheter. Som påpekats i beslutet kan det uppstå situationer där det finns omständigheter som inger oro, men där samtycke till frivilliga åtgärder saknas, samtidigt som situationen inte är så alarmerande att vård enligt LVU kan övervägas. I den nämnda situationen riskerar barnens rättigheter att inte tillvaratas. Jag skickar därför en kopia av detta beslut till Socialdepartementet för kännedom.

Med de uttalanden som jag har gjort avslutas ärendena.

Fråga om socialnämnden kan ställa krav på urinprov som villkor för ekonomiskt bistånd

(Dnr 749-2015)

Beslutet i korthet: En person ansökte om ekonomiskt bistånd för sin försörjning. I samband med det träffade han en överenskommelse med socialtjänsten om att lämna urinprov tre gånger per vecka. Syftet med överenskommelsen var att stötta honom till drogfrihet som ett led i arbetet med att han skulle bli självförsörjande. Vid vissa tillfällen när personen inte lämnade urinprov eller om han lämnade ett positivt urinprov gjorde socialtjänsten ett avdrag på försörjningsstödet. Frågan som JO tar ställning till i ärendet är om socialnämnden kan neka en person bistånd därför att han eller hon inte lämnar ett drogtest enligt en överenskommelse.

Varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot påtvingade kroppsliga ingrepp (2 kap. 6 § regeringsformen). Skyddet får enligt vissa förutsättningar begränsas genom lag. Ett ingrepp är påtvingat om det allmänna disponerar över maktmedel för att genomdriva åtgärden eller om den enskildes motstånd bryts genom hot om någon sanktion.

Något lagstöd för att kräva att en person som söker ekonomiskt bistånd ska lämna ett drogtest finns inte. Socialnämnden kan därför inte som ett villkor för ekonomiskt bistånd kräva att någon lämnar urinprov. Ett sådant krav strider mot skyddet enligt regleringen i 2 kap. 6 § regeringsformen. JO uttalar kritik mot socialnämnden.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade J.K. på socialtjänsten i Säffle kommun och anförde bl.a. följande:

Under åren 2012 och 2013 lämnade socialtjänsten (ekonomiskt bistånd) anvisningar till honom om att lämna urinprov tre gånger per vecka. Om han missade någon gång eller om något prov var positivt tog de 1 800 kronor från hans ”norm”. De kallade detta för ”missbrukarnorm”. Han var den enda i kommunen som fick detta straff. Ingenting gjordes för att han skulle komma ut i någon aktivitet. Han vill ha ersättning för hur kommunen behandlade honom.

Utredning

Inledningsvis hämtade JO in journalanteckningar för perioden september–december 2013.

JO begärde därefter att Socialnämnden i Säffle kommun skulle yttra sig över det som J.K. hade framfört i sin anmälan, dock med en begränsning till det som hade förekommit under andra halvåret 2013. Nämnden (arbetsutskottet) anförde i ett remissvar bl.a. följande:

> J.K. ansökte i juli 2013 om ekonomiskt bistånd för sin försörjning varpå utredning inleddes. J.K. beviljades ekonomiskt bistånd då han bedömdes biståndsberättigad utifrån gällande lagstiftning. Utifrån J.K:s missbruks-pro-

blematik, för vilket han även ansökt om hjälp, gjordes en planering tillsammans med honom själv innefattande kontakt med FINSAM samt kommunens alkpol (stöd i att uppnå och upprätthålla nykterhet och drogfrihet) för urinprovsanalys. Syftet med detta var att stötta J.K. till drogfrihet som ett led i att kunna nå självförsörjning.

Av bifogade journaler framgår att en pågående diskussion förts med J.K. gällande kriterierna för att han skulle vara berättigad till ekonomiskt bistånd och att ett av dessa kriterier varit att han skulle lämna urinprover som ett led i att göra det han själv kunde för att nå självförsörjning. Av journal framgår att J.K. träffat en överenskommelse med handläggare avseende detta. Att avdrag gjorts från biståndet motiveras med att han inte bedömts följa uppgjord planering och därmed inte bedömts göra vad han själv kan för att nå självförsörjning. Av dokumentation framgår med tydlighet att bedömningen inte baserats på enstaka uteblivna eller positiva urinprover utan att J.K. genomgående inte följt uppgjord planering. J.K. har beviljats fullt bistånd utan avdrag de gånger bedömning gjorts att han trots att han inte fullföljt planeringen med urinproverna ändå följt planeringen med FINSAM. Bedömningarna har baserats på bestämmelserna i 4 kap. 3 § 2 st SoL.

De bedömningar som gjorts är enligt socialnämnden motiverade och dokumenterade i akt. J.K. har meddelats om de bedömningar som gjorts och de beslut som fattats. Vid genomgång av handlingar i ärendet framgår att han kommunicerats muntligen med samtliga beslut som fattats. Det framgår däremot inte av dokumentation huruvida besvärshänvisning lämnats till J.K. i samband med att han getts meddelande om avslag på del av sin ansökan. Det framgår inte heller tydligt i dokumentation att avslagsbeslut grundat sig på bestämmelserna i 4 kap. 3 § 2 st SoL. Detta ska undersökas och en rutin ska upprättas avseende detta för att till försäkra att beslut formuleras på ett tydligt sätt och att besvärshänvisningar alltid utgår i samband med avslagsbeslut oavsett om beslutet kommunicerats muntligen eller skriftligen.

J.K. fick tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 31 maj 2016 anförde *JO Holgersson* följande.

Bedömning

J.K. hade kommit överens med socialtjänsten om att lämna urinprov tre gånger per vecka. Syftet med provtagningen var att stötta J.K. till drogfrihet som ett led i arbetet med att J.K. skulle bli självförsörjande. J.K. har uppgett att socialtjänsten har gjort avdrag på försörjningsstödet vid de tillfällen då han inte har lämnat urinprov eller om han har lämnat ett positivt urinprov. Av utredningen framgår att avdrag på biståndet har gjorts vid vissa tillfällen då J.K. inte har följt den uppgjorda planeringen. Enligt nämnden har de besluten baserats på bestämmelsen i 4 kap. 3 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453), SoL.

Frågan i detta ärende är om socialnämnden kan neka en person bistånd därför att han eller hon inte lämnar ett drogtest enligt en överenskommelse.

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 (4 kap. 1 § SoL). Försörjningsstöd lämnas för skäliga kostnader för bl.a. livsmedel, kläder och boende (4 kap. 3 § första stycket SoL). Den del av försörjningsstödet som avser de personliga kostnaderna och de gemensamma hushållskostnaderna (livsmedel, kläder

m.m.) beräknas enligt en norm för hela riket (riksnormen). Om det finns särskilda skäl i ett enskilt fall kan dock socialnämnden beräkna dessa kostnader till en högre eller lägre nivå (4 kap. 3 § andra stycket SoL). Enligt förarbetena kan riksnormen beräknas till en lägre nivå om det är uppenbart att den enskilde inte har vissa kostnader som ingår i riksnormen. Det kan t.ex. gälla en missbrukare som uppenbart inte använder biståndet till det som det är avsett för (prop. 1996/97:124 s. 170).

När det gäller personer med missbruksproblem ska socialnämnden på lämpligt sätt försöka hjälpa honom eller henne med stöd eller andra vårdinsatser för att komma ifrån missbruket. Socialnämnden ska i samförstånd med den enskilde planera hjälpen och vården och noga bevaka att planen följs (5 kap. 9 § SoL).

Att en person missbrukar droger kan ha betydelse i ett ärende om försörjningsstöd. Missbruket kan i vissa fall medföra att den enskilde inte står till arbetsmarknadens förfogande och att han eller hon därför inte har rätt till bistånd. Om den enskilde använder försörjningsstödet till att köpa narkotika i stället för mat kan försörjningsstödet sättas ned. Det kan vara en grannlaga uppgift att avgöra om den som söker försörjningsstöd har ett aktivt missbruk. Det är inte ovanligt att den enskilde själv föreslår att han eller hon ska lämna ett drogtest för att visa att en misstanke om drogmissbruk saknar grund. Det förekommer också att handläggaren av ärendet föreslår att den enskilde ska lämna ett test för att visa att han eller hon inte missbrukar. Resultatet av ett drogtest innebär givetvis inte automatiskt ett svar på frågan om den enskilde har rätt till försörjningsstöd, men resultatet kan vara en viktig del av underlaget vid prövningen av en ansökan om bistånd.

När det uppkommer misstanke om att den som söker försörjningsstöd missbrukar droger och frågan om drogtest därför aktualiseras är det viktigt att nämnden beaktar bestämmelsen i 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen, RF. Enligt den bestämmelsen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Skyddet får under vissa förutsättningar begränsas genom lag (2 kap. 20 § RF). Bestämmelsen innehåller inte någon uppräkning eller exemplifiering av vilka åtgärder som är att betrakta som kroppsliga ingrepp. Till uttrycket kroppsligt ingrepp hänförs, förutom direkt våld mot människokroppen, läkarundersökningar, mindre ingrepp som vaccinering och blodprovstagning samt liknande företeelser som brukar betecknas som kroppsbesiktning, t.ex. utandningsprov eller liknande alkoholtest. Även tagande av urinprov är ett sådant ingrepp som faller under grundlagsbestämmelsen (se t.ex. JO 2011/12 s. 471, dnr 6823-2009 och 2196-2010).

Skyddet mot kroppsliga ingrepp gäller endast om ingreppet är att anse som påtvingat. I sådant fall krävs alltså lagstöd för att ingreppet ska få vidtas. Ett ingrepp är påtvingat om det allmänna disponerar över maktmedel för att genomdriva åtgärden. Det kan också vara påtvingat om den enskildes motstånd bryts genom hot om någon sanktion. Regeln bör tolkas så att den ställer upp ett skydd också mot att en befattningshavare uppträder på ett sätt som får till följd att den enskilde med fog uppfattar sig vara tvingad att underkasta sig ingreppet. Det kan vara fråga om underförstådda eller uttryckliga påtryckningar av olika slag (se bl.a. JO 2010/11 s. 509, dnr 479-2010).

Nämnden har i remissvaret anfört att avslagsbesluten baserats på bestämmelsen i 4 kap. 3 § andra stycket SoL. Bestämmelsen ger utrymme för att i vissa särskilda fall beräkna riksnormen till en lägre nivå. Det kan bli aktuellt om det är uppenbart att den enskilde inte har vissa kostnader som ingår i riksnormen, t.ex. om en missbrukare använder biståndet till annat än det som det är avsett för. Nämnden har emellertid i J.K:s fall motiverat de avdrag som har gjorts med att J.K. inte har följt den uppgjorda planeringen och därmed inte har gjort vad han har kunnat för att nå självförsörjning. Av remissvaret framgår också att ett kriterium för att J.K. skulle vara berättigad till ekonomiskt bistånd var att han lämnade urinprov som ett led i att bli självförsörjande.

Remissvaret kan inte tolkas på annat sätt än att socialnämnden som villkor för att bevilja J.K. försörjningsstöd krävde att han skulle lämna urinprov. Något lagstöd för att kräva att J.K. skulle lämna drogtest har inte funnits. Eftersom ett sådant drogtest därför måste baseras på frivillighet har det inte varit möjligt för nämnden att förena försörjningsstödet med ett sådant krav. Kravet på urinprov som förutsättning för fortsatt bistånd strider därför mot skyddet enligt regleringen i 2 kap. 6 § RF.

Det är givetvis viktigt, som nämnden skriver, att beslut formuleras på ett tydligt sätt och att besvärshänvisningar alltid lämnas i samband med avslagsbeslut. Det finns annars en risk att den enskilde fråntas sin rätt att få saken prövad av domstol. I J.K:s fall har besluten om att delvis avslå hans ansökningar inte motiverats och dokumenterats tillräckligt tydligt. Det saknas dokumentation som visar att J.K. underrättats om möjligheten att överklaga besluten. Detta är inte tillfredsställande.

J.K. har begärt ersättning av kommunen. Jag vill upplysa honom om att JO inte är behörig att pröva frågor om skadestånd eller andra ersättningsanspråk.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det ovan anförda.

Fråga om en socialnämnd har kunnat besluta om obligatoriska urinprov på ett s.k. stödboende

(Dnr 6442-2014)

Beslutet i korthet: En person beviljades ekonomiskt bistånd i form av placering på ett drogfritt stödboende. Placeringen var frivillig. För att kunna placeras på stödboendet krävdes emellertid att den enskilde samtyckte till reglerna vid boendet, som bl.a. innehöll krav på regelbundna urin- och utandningsprover. Frågan i ärendet är om dessa drogtester är i överenskommelse med skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp i 2 kap. 6 § regeringsformen.

Varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot påtvingade kroppsliga ingrepp (2 kap. 6 § regeringsformen). Skyddet får enligt vissa förutsättningar begränsas genom lag. Ett ingrepp är påtvingat om det allmänna disponerar över maktmedel för att genomdriva åtgärden eller om den enskildes motstånd bryts genom hot om någon sanktion.

Det finns inte något lagstöd i socialtjänstlagen för att kräva att en person som söker ekonomiskt bistånd ska lämna urinprov eller något annat drogtest. För att kunna utföra sådana prover krävs därför att den enskilde frivilligt går med på det.

JO uttalar bl.a. följande: Vid valet av insats är det viktigt att den enskilde får tydlig information och verkligen förstår villkoren för den aktuella insatsen och vilka valmöjligheter som han eller hon har. Utifrån den enskildes perspektiv kan kraven på urinprov och utandningsprov uppfattas som påtvingade eftersom den enskilde inte kan beviljas den aktuella insatsen, eller måste flytta från boendet, om han eller hon inte lämnar drogtester i enlighet med de regler som finns på boendet. Den enskilde har dock inte någon ovillkorlig rätt till en viss bestämd insats av socialtjänsten. Om han eller hon inte vill lämna urinprov kan bistånd beviljas i form av någon annan insats. Utskrivning och erbjudande om ett annat boende, som kan bli konsekvensen av ett uteblivet samtycke, kan därför inte uppfattas som en sanktion som gör att kraven på drogtester är att anse som påtvingade. JO uttalar inte någon kritik mot förvaltningen.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade C-E.S. på socialtjänsten i Värmdö kommun. Han anförde bl.a. följande: Han hyr ett möblerat rum av Värmdö kommun på ett boende som ska vara alkohol- och drogfritt (Ängsvik). Efter att han hade bott på boendet ett tag beslutade kommunen att införa obligatoriska urinprover en gång per vecka och utandningsprover två gånger per dag. Drogtesterna utförs utan att det finns någon misstanke om drogpåverkan. Enligt socialtjänsten sker dessa tester frivilligt men det finns inte något annat alternativ än att godta att dessa genomförs.

Till JO-anmälan bifogade C-E.S. hyreskontraktet, Ängsviks husregler samt ett dokument med rubriken ”Viktig information till alla hyresgäster”. Av hyreskontraktet framgick under rubriken Särskilda bestämmelser att det i fastigheten rådde drog- och rökförbud och att prov för att visa drogfrihet skulle lämnas vid anmodan. Av husreglerna framgick att utandningsprov skulle ske dagligen och att urinprov skulle lämnas regelbundet minst en gång i veckan. Av dokumentet med information till hyresgästerna framgick att urinprov skulle lämnas en gång per vecka av alla som bodde på boendet och om hyresgästen uteblev från provtagningen betraktades det som ett positivt prov och då kunde utskrivning från boendet bli aktuellt.

Utredning

JO begärde att Socialnämnden i Värmdö kommun skulle yttra sig över det som C-E.S. hade anfört om obligatoriska utandnings- och urinprov. Nämnden anförde i ett remissvar bl.a. följande:

Bakgrund

C-E beviljades 140328 drogfritt stödboende och informerades samtidigt om att det är ett drogfritt boende. Han skrev under husregler/samtycke.

Ängsvik (utföraren) har i uppdrag av myndigheten att tillhandhålla ett drogfritt boende. För att kunna garantera myndigheten att det är drogfritt krävs regelbundna obligatoriska kontroller. Det har under åren upptäckts att slumpmässiga kontroller inte garanterar ett drogfritt boende. Det är en viktig del i den frivilliga behandlingsinsatsen att boendet kan garanteras vara fritt från droger. Två sätt används för att garantera ett drogfritt boende det ena är genom utandningsprov och det andra är genom urinprov. Enligt socialstyrelsen spelar det en central roll i driften av denna typ av boende.

Tidigare hade man kallat kontrakten för hyreskontrakt för de boende men i år har man övergått till inskrivningskontrakt för att förtydliga att det inte rör sig om ett eget boende med vilka rättigheter som helst. Det är viktigt att tydliggöra att detta är ett stödboende för personer som är i behov av ett drogfritt boende. Husregler finns upprättade där man samtycker till bland annat provtagning och skriver under med namn och datum.

Diskussioner har förts om man för att tydliggöra än mer ska använda sig av en ren samtyckesblankett för enbart provtagning.

Samtycke till provtagning

De boende samtycker till husreglerna vid inskrivning på Ängsvik. Där går man igenom regler och kravet på drogfrihet. Detta gjorde man även med C-E. I husreglerna står tydligt att utandningsprov och urinprov kommer att ske regelbundet.

Samtycke till drogtester och övriga husregler är en förutsättning för att kunna bo där. Boendet är en frivillig insats men provtagningen är inte frivillig. Lämnar man inte sitt samtycke till drogtester kan man inte bo på stödboendet då det måste vara garanterat drogfritt.

De boende har informerats om vilka prover som ska tas i förväg och fått möjlighet att ge sitt samtycke, med sin underskrift, till utökade provtagningar i enlighet med RF 2 kap. 6 § 2 st.

Val av boende

Socialnämnden skall aktivt sörja för att den enskilde missbrukaren får den hjälp och vård som han eller hon behöver för att komma ifrån missbruket. Nämnden skall i samförstånd med den enskilde planera hjälpen och vården och noga bevaka att planen fullföljs enligt SoL 5 kap 9 §. Socialnämnden har utifrån det gjort bedömningen att C-E har behov av nyktert boende och detta är det boende som kan erbjudas utifrån C-E fysiska hälsa. Det är för C-E eget bästa som detta boende valts. Det är ett frivilligt boende och C-E har haft möjlighet att tacka nej till det och var väl medveten om reglerna som måste följas för både C-E och alla andra.

Andra boenden har tidigare prövats av C-E och då det inte har varit krav på drogfrihet har det inte fungerat och hälsan har farit illa. Socialnämnden ansåg att det var en fara för hans liv och hälsa att bo i andra former av boende. Därför bedömde socialnämnden att C-E behövde bo på ett drogfritt boende.

Behandling av provresultat

Boendet ansvarar för provresultaten och om någon är positiv meddelas det till myndigheten då personen inte kan bo kvar. Utandningsprov görs dagligen, om boende påträffas påverkade ombeds de lämna boendet omgående och är välkomna tillbaka när de lämnar ett negativt prov. Eventuell bedömning om annan insats görs av handläggare alternativt socialjouren.

Regelbundna urinprov tas en gång per vecka. Vid positivt prov får man inte vistas i boendet innan ett nytt negativt prov lämnas. Eventuell bedömning om annan insats görs av handläggare alternativt socialjouren.

I och med placeringen samtycker man till samverkan mellan boendet och socialtjänsten och informeras om att samverkan sker. I all hantering av provresultat beaktas såväl Personuppgiftslagen (1998:204) som Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Enligt gällande regler för dokumentation förvaras all dokumentation i brandsäkert skåp.

Respekt i bemötandet

För att de boende på det drogfria boendet ska känna sig bemötta på ett respektfullt sätt och inte uppleva att det är kränkande med drogtester osv har flera åtgärder införts.

- All personal är utbildad i motiverande samtal (MI) och har ett bemötande som genomsyras av MI-anda d.v.s. empatiskt och inte dömande. Detta är en förutsättning för att få arbeta på boendet.
- Det genomförs regelbundna husmöten 2 ggr/månad, där frågan om bemötande och regler diskuteras. Frågan kring frivillighet är också central på dessa möten.
- På boendet genomförs också regelbundna anonyma brukarenkäter, där frågor om personalens bemötande, regler och konsekvenser tas upp. Resultatet av enkäterna diskuteras vid husmöten. Om ett negativt resultat av enkäten presenteras ska man utifrån det tillsammans göra en åtgärdsplan för att vända det negativa till något positivt.
- Tidigare utförde man slumpmässiga urinprov och kontroller vid misstanke om användning av droger. Då det kunde upplevas som kränkande och utpekande att som enda person testas för droger, valde man att på boendet genomföra regelbundna urinprover för alla på boendet en gång i veckan, efter samtycke. Detta gör att ingen pekas ut eller blir misstänkt för att inte följa reglerna då det är lika för alla. Alla boenden informeras om att detta är ett krav för att bo där och man får lämna sitt samtycke till detta.

Nämndens bedömning

Urinprov och utandningsprov är nödvändiga för denna typ av boende då det görs för att säkerställa säkerhet för övriga på boendet som är redo för förändring. De som bor på detta boende behöver en drogfri miljö för att hålla sig nyktra/drogfria. Är man inte redo för den förändringen är inte ett drogfritt boende bästa lösningen. På Ängsvik har man valt att genomföra regelbundna kontroller genom att låta boende ge sitt samtycke enligt RF 2 kap. 6 § 2 st.

C-E skriver att det införs obligatoriska urinprov 1 ggr/vecka och dagliga alkotester 2 ggr/dag. Socialnämnden vill tydliggöra att det rör sig om dagliga tester 1 gång om dagen och därutöver endast vid misstanke. Då vi tyvärr upptäcker positiva tester ibland utförs också extra kontroller vid misstanke. Där av kan det vid några tillfällen ha uppfattats som 2 ggr/dag. Ibland räcker det att gå på en promenad efter ett positivt testresultat och sedan komma tillbaka och lämna ett nyktert prov före klockan 22 samma dag/kväll.

Om man inte genomför tester finns det ingen möjlighet att säkerställa och garantera att ett boende är drogfritt och möjligheten att driva drogfria boenden omöjliggörs. En viktig del i detta är att informera noggrant både vi inflyttning och förändringar i regler. Tydlighet i samtycke till provtagning via blanketter och dokumentation är också viktiga delar att arbeta med.

För att säkerställa att de som bor där är drogfria lämnas samtycke till provtagningar vid inflyttning då de skriver under med sitt namn. Om reglerna ändras efter inflyttning behöver en ny underskrift på samtycke göras. C-E har lämnat sitt samtycke genom att skriva under vid inflyttning.

Om man inte har möjlighet att garantera ett drogfritt boende på detta sätt blir boendet att jämställa med ett lågtröskelboende där droger är tillåtna. Att enbart testa vid misstanke om drogpåverkan som C-E önskar blir både utpekande och kränkande.

Insatsen beviljades utifrån tidigare erfarenheter då C-E tidigare hade vårdats utifrån lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Beslutet grundade sig på ett läkarutlåtande, då han vid det tillfället hade så pass dålig hälsa så att inget annat boende hade varit en lösning. Nämnden har i samförstånd med den enskilde planerat hjälpen och vården och noga bevakat att planen fullföljts enligt SoL 5 kap. 9 §.

C-E har inte vid något tillfälle tvingats till drogtest. C-E bor inte kvar på det drogfria boendet idag.

C-E.S. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 30 juni 2016 anförde *JO Holgersson* följande:

Rättslig reglering

Insatser inom socialtjänsten ska bygga på respekt för människors självbestämmande och integritet (1 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL). Insatser ska utformas och genomföras tillsammans med den enskilde (3 kap. 5 § 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 (4 kap. 1 § SoL).

Socialnämnden ska aktivt sörja för att den enskilde missbrukaren får den hjälp och vård som han eller hon behöver för att komma ifrån missbruket. Nämnden ska i samförstånd med den enskilde planera hjälpen och vården och noga bevaka att planen fullföljs (5 kap. 9 § SoL).

Enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen, RF, är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Skyddet får under vissa förutsättningar begränsas genom lag (2 kap. 20 § RF). Till uttrycket kroppsligt ingrepp hänförs, förutom direkt våld mot människokroppen, läkarundersökningar, mindre ingrepp som vaccinering och blodprovstagning samt liknande företeelser som brukar betecknas som kroppsbesiktning, t.ex. utandningsprov eller liknande alkoholtest. Även tagande av urinprov är ett sådant ingrepp som faller in under grundlagsbestämmelsen (se t.ex. JO 2009/10 s. 39, dnr 5978-2006).

Skyddet mot kroppsliga ingrepp gäller endast om ingreppet är att anse som påtvingat. I sådant fall krävs alltså lagstöd för att ingreppet ska få vidtas. Ett ingrepp är påtvingat om det allmänna disponerar över maktmedel för att genomdriva åtgärden. Det kan också vara påtvingat om den enskildes motstånd bryts genom hot om någon sanktion. Regeln bör tolkas så att den ställer upp ett skydd också mot att en befattningshavare uppträder på ett sätt som får till följd att den enskilde med fog uppfattar sig vara tvingad att underkasta sig ingreppet. Det kan vara fråga om underförstådda eller uttryckliga påtryckningar av olika slag (se bl.a. JO 2010/11 s. 509, dnr 479-2010).

Bedömning

Inledning

Under våren 2014 beviljades C-E.S. bistånd i form av placering på ett stödboende (Ängsvik). Enligt remissvaret informerades C-E.S. om att det var ett drogfritt boende. Han upplystes även om de regler som gällde på boendet och att dessa bl.a. innefattade regelbundna drogtester. Enligt nämnden samtyckte C-E.S. till dessa regler.

Nämnden påpekar i sitt remissvar att man har övergått till inskrivningskontrakt i stället för hyreskontrakt för att förtydliga att det inte rör sig om ett eget boende. Jag vill med anledning av denna upplysning förtydliga att jag, inom ramen för det här ärendet, inte kommer att gå in på frågan hur relationen mellan kommunen och den enskilde ska uppfattas ur ett hyresrättsligt perspektiv.

C-E.S. har i anmälan till JO klagat på att det regelbundet genomförs obligatoriska urin- och utandningsprover på boendet och att dessa utförs även om det inte finns någon misstanke om att den enskilde har använt droger. Frågan i ärendet är om dessa drogtester är i överensstämmelse med skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp i 2 kap. 6 § RF.

Krav på drogtest på vissa boenden

Socialtjänsten kan bevilja olika former av boende-, vård- och stödinsatser. Valet av insats utformas i samråd med den enskilde. Vid bedömningen av vilken insats som kan bli aktuell ska en sammanvägning göras av insatsens lämplighet som sådan, den enskildes önskemål m.m.

Vissa typer av boenden kräver att de som bor på boendet uppvisar drogfrihet genom att lämna olika typer av drogtester. Ängsviks stödboende är ett sådant boende. Nämnden har i sitt remissvar anfört att drogtester är nödvändiga för att säkerställa att boendet är drogfritt. Jag har förståelse för att det kan vara svårt att hålla ett boende drogfritt utan sådana tester.

En placering på Ängsvik bygger på frivillighet och innefattar inte någon form av tvångsvård. Det finns inte något lagstöd i socialtjänstlagen för att kräva att den enskilde lämnar urinprov för att styrka drogfrihet. För att kunna utföra urinprover m.m. krävs därför att den enskilde frivilligt går med på det.

Samtycke

Grundlagsskyddet avser endast påtvingade kroppsliga ingrepp. Om den enskilde samtycker till ett urinprov eller utandningsprov är detta inte att anse som påtvingat. Frivilligheten måste dock vara reell för att samtycket ska kunna ligga till grund för ett kroppsligt ingrepp.

Frågan om den enskilde har lämnat ett medgivande som grundas på verklig frivillighet kan vara svår att bedöma. Den enskilde befinner sig ofta i en utsatt situation med begränsade valmöjligheter. Det är därför viktigt att den enskilde verkligen förstår förutsättningarna och villkoren för den aktuella insatsen och vilka valmöjligheter som han eller hon har.

Jag har förståelse för att kraven på urinprov och utandningsprov – utifrån den enskildes perspektiv – kan uppfattas som påtvingade eftersom den enskilde inte kan beviljas den aktuella insatsen, eller måste flytta från boendet, om han

eller hon inte lämnar drogtester i enlighet med de regler som finns på boendet. Den enskilde har dock inte någon ovillkorlig rätt till en viss bestämd insats av socialtjänsten. Om han eller hon inte vill lämna urinprov kan bistånd beviljas i form av någon annan insats. Nämnden kan som regel erbjuda andra typer av boenden som t.ex. tröskelboende eller härbärge. Utskrivning och erbjudande om ett annat boende, som kan bli konsekvensen av ett uteblivet samtycke, kan därför inte uppfattas som en sanktion som gör att kraven på drogtester är att anse som påtvingade.

Det är, som nämnden också påpekar, viktigt med tydlig information. Det är också viktigt att nämnden dokumenterar den enskildes samtycke. Det har inte framkommit annat än att C-E.S. har samtyckt till de urinprov och utandningsprov som har utförts på Ängsvik.

Sammanfattningsvis ger utredningen inte skäl för mig att kritisera det sätt på vilket förvaltningen har hanterat frågorna om utandnings- och urinprov. Jag vill bara erinra om vikten av att förvaltningen lämnar tydlig information till den enskilde och förvissar sig om att urinprov endast lämnas frivilligt.

Jag finner skäl att skicka en kopia av beslutet till Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

Fråga om lämpligheten i att nämndens handläggare under en s.k. barnavårdsutredning samtalar med barn i skolan

(Dnr 4225-2014)

Beslutet i korthet: Under en s.k. barnavårdsutredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen, SoL, samtalade socialnämndens handläggare med två barn utan vårdnadshavarnas samtycke med stöd av bestämmelsen i 11 kap. 10 § tredje stycket SoL. Samtalen genomfördes i barnens skola.

Lämpligheten av att genomföra samtalen i skolan kan diskuteras. När socialnämndens handläggare kontaktar ett barn i skolan är det nämligen oundvikligt att även andra personer än det berörda barnet får vetskap om det inträffade. Information om barnets kontakter med socialtjänsten, uppgifter som typiskt sett är skyddade av sekretess, riskerar att bli kända utanför kretsen av de närmast berörda. Tillsammans med omgivningens reaktioner och det obehag detta kan orsaka barnet riskerar alltså kontakten i skolan att kränka barnets integritet.

När socialtjänsten överväger att höra ett barn i barnets skola måste intresset av att få tala med barnet ställas mot barnets behov av skydd för sin integritet. Det är därför viktigt att socialtjänsten i varje enskilt fall gör en bedömning av om socialtjänstens behov av att höra barnet i utredningen överväger risken för att barnet skadas av den uppmärksamhet som socialtjänstens besök i skolan kan medföra.

Utifrån uppgifter som har framkommit i de ärenden som rör barnsamtal och som har aktualiserats hos JO förefaller det vara vanligt att socialtjänsten genomför samtal med barn i barnets skola. JO ser med viss oro på att det eventuellt kan ha utvecklats en praxis där socialtjänstens samtal med barn

som äger rum utan vårdnadshavarens samtycke mer eller mindre slentrianmässigt och enbart utifrån praktiska aspekter genomförs i skolan.

I det aktuella fallet fanns det ett betydande intresse för socialnämndens handläggare att tala med barnen. Mot bakgrund av det som har kommit fram finns det inte skäl för JO att rikta någon kritik mot socialnämnden för att samtalet genomfördes i skolan.

Enligt JO:s mening finns det ett behov av att lagstiftaren överväger olika frågor som rör socialnämndens utredningsverksamhet när det gäller barn, inte minst de som rör barnsamtalen. En kopia av detta beslut skickas därför till Socialdepartementet.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade Aki K. på Socialnämnden i Sollentuna kommun. Han anförde bl.a. att nämndens handläggare hade genomfört ett samtal i skolan med hans dotter S. (född 2003) under en s.k. barnavårdsutredning.

Utredning

JO lånade in socialtjänstens journalanteckningar om S. Av handlingarna framgick bl.a. att socialnämndens handläggare hade haft ett samtal med S. och hennes bror B. (född 2005) i barnens skola utan att i förväg informera vårdnadshavarna.

JO begärde att Socialnämnden i Sollentuna kommun skulle yttra sig över det som Aki K. hade anfört i sin anmälan. Yttrandet skulle i första hand avse förutsättningarna för socialnämndens handläggare att hålla samtal med S. och B. i skolan.

I sitt yttrande anförde socialnämnden bl.a. följande:

Bakgrund

2014-03-05 lämnade rektor på Rösjöskolan en anmälan till socialkontoret avseende B. och S. Anmälan avsåg misstankar om våld mot barn.

Socialkontoret i Sollentuna hade under hösten 2013 inlett en utredning om barnen på grund av samma anledning, dvs. misstanke om våld mot barn från faderns sida. Utredningen inleddes 2013-09-10 och avslutades 2014-03-26 efter att beslut om förlängning fattats då modern ej gått att nå under utredningstiden och skjutit upp besökstider. Innan utredningen hunnit avslutas inkommer en ny anmälan 2014-03-05, med liknande misstankar.

Bemötande av klagomål

När utredningen inleddes i september 2013 genomförde socialsekreterare ett samtal med barnen efter att föräldrarna informerats om att så skulle ske. När anmälan inkom i mars 2014 gjordes bedömningen att samtal med barnen behövde genomföras utan att föräldrarna informerades i förväg. Av 11 kap. 10 § 3 st SoL framgår att samtal med barn inom ramen för en utredning får genomföras utan att samtycke finns från föräldrarna. Av l kap. l § och 3 kap. 5 § SoL följer att vårdnadshavaren bör informeras om samtalet. Anledningen till att föräldrarna denna gång inte informerades om samtalet i förväg var allvaret i anmälan, att liknande anmälan inkommit ett

halvår tidigare där oro uttryckts för att fadern har slagit B., samt risken att föräldrarna skulle påverka barnen före samtalet.

Samtal med barnen B. och S. genomfördes 2014-03-17. Vid detta tillfälle var utredningen som inletts 2013-09-10 fortfarande öppen. Samtalet genomfördes i skolan med båda barnen tillsammans. Två socialsekreterare, Jessica Lindberg och Johan Ullenius, var närvarande och samtalade med barnen. Barnen berättar under samtalet att en äldre bror brukar slå dem hemma. De berättar även att fadern slagit dem tidigare, men att han slutat med det. De uttrycker rädsla för att det skulle kunna hända igen i vissa situationer. Samtalet genomfördes utan att något av barnen pressas på uppgifter. Frågorna som ställs är öppna. Socialsekreterarna uppfattar inte någon oro hos barnen under pågående samtal, däremot uppfattas en oro för hur fadern ska reagera när han får kännedom om samtalet.

Om det som fadern säger stämmer, att S. under natten varit mycket orolig, inte kunnat sova och sagt att hon blivit pressad är detta ytterst olyckligt. Det är sannolikt att hon var orolig efter samtalet, där en oro uttrycks för hemsituationen i flera avseenden. Osäkerhet om var sådana uppgifter landar hos föräldrarna är något socialtjänsten ofta möter hos barn.

Samma dag, 2014-03-17, träffar socialsekreterarna barnens mor och vårdnadshavare och berättar om anmälan samt om samtalet med barnen.

2014-03-18 träffar socialsekreterarna barnens far och berättar om anmälan och samtalet med barnen. Han uttrycker att det är förnedrande att skolan anmäler att han skulle slå sina barn.

Aki K. fick tillfälle att kommentera socialnämndens yttrande.

JO begärde att Socialstyrelsen skulle yttra sig över den principiella frågan om huruvida ett samtal med barn som äger rum utan vårdnadshavarens samtycke bör genomföras i barnets skola.

Socialstyrelsen anförde i ett remissvar i huvudsak följande:

Yttrande

Socialstyrelsens bedömning är att ett samtal med barn som genomförs utan en vårdnadshavares samtycke, beroende på förhållandena i det enskilda fallet, kan hållas i barnets skola. Om ett samtal i skolan är lämpligt eller inte beror till stor del på hur socialtjänsten utifrån ett professionellt och etiskt perspektiv, i samverkan med skolan, planerar, ordnar och genomför samtalet.

Den fråga remissen avser kan alltså besvaras så att det inte finns något principiellt hinder mot att ett sådant samtal som remissen avser hålls på en skola. När det sedan gäller frågan om ett sådant samtal bör hållas på en skola är det inte möjligt att ge något generellt svar, eftersom svaret i mycket hög grad är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet.

Tillämpliga bestämmelser m.m.

Lagtext

Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket socialtjänstlagen (2001:453), SoL, ska verksamheten bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

I 1 kap. 2 § SoL anges att barnets bästa särskilt ska beaktas vid åtgärder som rör barn. Vid beslut eller andra åtgärder som rör vård- eller behandlingsinsatser för barn ska vad som är bäst för barnet vara avgörande. Med barn avses varje människa under 18 år.

När socialnämnden inlett en utredning av om den behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd anges i 11 kap. 2 § första stycket SoL att socialnämnden får konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs för

bedömningen av behovet av insatser. Utredningen ska bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för skada eller olägenhet. Utredningen ska inte göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ärendet.

I 11 kap. 10 § SoL anges bl.a. följande. När en åtgärd rör ett barn ska barnet få relevant information. Ett barn ska ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet. Om barnet inte framför sina åsikter, ska hans eller hennes inställning så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt. Barnets åsikter och inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad. Ett barn som har fyllt 15 år har rätt att föra sin egen talan i mål och ärenden enligt denna lag. Ett barn som är yngre får höras i domstol, om barnet inte kan antas ta skada av det. Vid en sådan utredning som avses i 2 § om behov av ingripande till ett barns skydd eller stöd får barnet höras utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande.

Förarbeten

I prop. 2012/13:10 *Stärkt stöd och skydd för barn och unga* anges bl. a. följande (s. 135).

> Socialtjänsten har [– – –] ett stort ansvar när det gäller att ge barn möjligheter att komma till tals. Det är viktigt att barnet får möjlighet att framföra sina åsikter i en miljö som känns trygg för barnet och att metoder och arbetssätt är väl anpassade till barnets förutsättningar. Barnets förmåga att förstå det som han eller hon ska uttrycka sin åsikt om måste bedömas i varje enskilt ärende och situationen och informationen anpassas utifrån det. [– – –] Behovet av att klarlägga barnets inställning är särskilt stort i de fall då barnet är i behov av skydd.

I prop. 2009/10:192 *Umgängesstöd och socialtjänstens förutsättningar att tala med barn* anges bl.a. följande (s. 16, 32 och 33)

> Om barnet uppnått en sådan mognad att han eller hon förstår vad saken gäller och kan ta ställning till vad det innebär, avgör barnet självt om han eller hon vill delta i ett samtal, [– – –] Det innebär i sin tur att vårdnadshavarens samtycke till samtalet inte behöver inhämtas och att samtalet t.o.m. kan äga rum mot vårdnadshavarens vilja, [– – –] Om barnet inte uppnått den mognaden, är det som huvudregel upp till barnets vårdnadshavare att avgöra om något samtal med barnet ska komma till stånd. [– – –]Syftet är att göra det möjligt att genomföra ett samtal med ett barn när det med hänsyn till andra bestämmelser är motiverat att barnet hörs [– – –]. [– – –] Bestämmelserna innehåller inte några regler kring hur ett samtal med barn praktiskt ska genomföras i ett fall när vårdnadshavaren motsätter sig samtalet. Hur socialtjänsten bör agera för att få ett samtal till stånd får avgöras utifrån förutsättningarna i varje enskilt fall. Att ta kontakt med barnet utan vårdnadshavarens vetskap, t.ex. på väg hem från skolan, kan inte anses godtagbart.

JO

JO:s beslut den 27 november 2013 dnr 2066-2012, JO:s ämbetsberättelser 2006/07 s. 212, 1996/97 s. 258 och 1992/93 s. 409.

Socialstyrelsens bedömning

Socialtjänsten har generellt sett ett stort ansvar att ge barn möjligheter att komma till tals. Det gäller inte minst i utredningar av om barnet är i behov av skydd. Vilka förutsättningar socialtjänsten har att genomföra ett samtal med ett barn beror bland annat på vårdnadshavarnas och barnets inställning.

Sedan den l augusti 2010 får socialtjänsten, enligt 11 kap. 10 § tredje stycket SoL, höra barnet även utan vårdnadshavarens samtycke vid en barnavårdsutredning. I förarbetena framgår att syftet är att göra det möjligt att genomföra ett samtal med ett barn när det med hänsyn till andra bestämmelser är motiverat att barnet hörs.

Socialstyrelsen kan alltså konstatera att det förutsätts att det ska vara möjligt att samtala med barn utan deras vårdnadshavares samtycke.

Socialstyrelsen anser att frågan *var* ett samtal med ett barn genomförs måste besvaras utifrån förhållandena i det enskilda fallet med hänsyn till vad som är en trygg plats för barnet. Beroende på barnets ålder kan det vara en fråga som barnet själv kan ha åsikter om. Äldre barn kan ofta själva välja om de vill träffa socialtjänsten på skolan eller inte. Men även praktiska aspekter kan behöva vägas in. Vid åtgärder som rör barn måste socialtjänsten särskilt beakta vad som är bäst för barnet.

JO har, t.ex. i beslutet av den 27 november 2013, ansett att nämnden så långt det är möjligt bör undvika att kontakta barn i skolan. I det beslutet hade JO att ta ställning till en situation där kontakterna hade tagits på ett sådant sätt som gav JO anledning att framföra kritik. Denna avsåg bl.a. hänsyn till både sekretess och barns integritet. Enligt vad JO uttalade kan en sådan kontakt nämligen som regel inte ske utan att en större krets av människor får information som går utöver vad sekretesslagstiftningen medger och är därför allmänt integritetskränkande för de berörda barnen. Det förtjänar här särskilt framhållas att JO i det nämnda beslutet inte fann att besök i skolan inte alls kunde genomföras men betonade att det dock inte är acceptabelt att ett besök i skolan sker oanmält eller att barnen hämtas från pågående lektion. JO ansåg att om det bedömdes som nödvändigt att genomföra samtalen på skolan borde detta åtminstone ha förankrats med skolans ledning.

Mot den nu angivna bakgrunden kan Socialstyrelsen konstatera att lagstiftningen ger utrymme för att samtal med barn genomförs utan vårdnadshavares samtycke och i t.ex. barnens skola. Såvitt Socialstyrelsen kan finna och som också stöds av JO-uttalandena i ärendet från 2013 kan det från en generell utgångspunkt knappast finnas några invändningar mot att samtal med barn genomförs på deras skola. Socialstyrelsens bedömning är således att ett samtal med barn som genomförs utan en vårdnadshavares samtycke, beroende på förhållandena i det enskilda fallet, kan hållas i barnets skola. När socialtjänsten genomför ett samtal med ett barn utan att ha samtycke från vårdnadshavare kan det vara den enda praktiska möjligheten för barnet att komma till tals att ha samtalet i skolan.

Var samtalet genomförs har alltså egentligen en underordnad betydelse i sammanhanget. De allmänna hänsyn som ska tas till barn och barnens bästa leder till bedömningen att den primära frågan en socialnämnd har att besvara innan samtal övervägs gäller hur detta samtal ska genomföras. Som framgått av vad Socialstyrelsen ovan redogjort för är det utomordentligt känsligt att i en så pass offentlig miljö som en skola utgör ta kontakt med en eller flera av skolans elever för ett samtal. Övergripande hänsyn till barnet förutsätter, som framgått, att ett sådant samtal kan hållas med respekt för det berörda barnet och familjens integritet och får inte leda till att obehöriga får del av sekretesskyddad information. Om ett samtal i skolan är lämpligt eller inte beror därför till stor del på hur socialtjänsten utifrån ett professionellt och etiskt perspektiv, i samverkan med skolan, planerar, ordnar och genomför samtalet.

JO begärde därefter att Skolverket, utifrån skolans perspektiv, skulle yttra sig över den principiella frågan om lämpligheten i att socialnämnden samtalar med ett barn i skolan och hur ett eventuellt sådant samtal ska förberedas och genomföras.

Skolverket anförde i sitt remissvar bl.a. följande:

> Inledningsvis vill Skolverket framhålla att en skola inte utgör en allmän plats där var och en har rätt att vistas efter eget gottfinnande. Det ligger således i rektorns hand att avgöra vad som ska gälla för tillträdet till skolans lokaler (jfr JO:s beslut den 27 mars 1987, dnr 601-1986). Av skollagen framgår vidare att rektorn beslutar om sin enhets inre organisation.
>
> Skolverket instämmer i Socialstyrelsens yttrande av den 30 mars 2015 att det inte finns något principiellt hinder mot att socialnämnden samtalar med ett barn på en skola. Socialstyrelsen har i sitt yttrande redogjort för relevanta lagrum och förarbeten. Dessa ger stöd för att ett samtal med barn som genomförs utan en vårdnadshavares samtycke kan hållas i barnets skola. Huruvida det är lämpligt att utföra dessa samtal i skolans lokaler beror på förhållandena i det enskilda fallet vilket måste bli en bedömning för socialnämnden i samråd med skolans ledning. Principen om barnets bästa måste beaktas. Barnets åsikter och inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad. Det är vidare, utifrån skolans perspektiv, av stor vikt att samverkan sker med skolan inför ett sådant samtal eftersom skolledningen avgör om och på vilka villkor en person ska få tillträde till dess lokaler för något visst ändamål.
>
> När det gäller frågan om hur ett eventuellt sådant samtal ska förberedas och genomföras är det upp till socialnämnden att avgöra.

Aki K. fick ta del av Socialstyrelsens och Skolverkets yttranden.

I ett beslut den 26 maj 2016 anförde *JO Holgersson* följande.

Rättslig reglering

Socialnämnden ska verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden. Nämnden ska i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver (5 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL).

Socialnämnden ska utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan, anmälan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan ge skäl till någon åtgärd av nämnden (11 kap. 1 § första stycket SoL).

Vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd får nämnden, för bedömningen av behovet av insatser, konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs. Utredningen ska bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för skada eller olägenhet. Utredningen ska inte göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ärendet (11 kap. 2 § första stycket SoL).

När en åtgärd rör ett barn ska barnet få relevant information. Ett barn ska också få möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet (11 kap. 10 § första stycket SoL). Vid en sådan utredning som avses i 11 kap. 2 § SoL om ett barns behov av skydd eller stöd får barnet höras utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande (11 kap. 10 § tredje stycket SoL).

Bedömning

Aki K. har framfört klagomål mot socialnämndens handläggning i flera avseenden. Jag har valt att inrikta min granskning på frågan om samtalet med Aki K:s barn borde ha genomförts i skolan.

Samtalet med S. och B. genomfördes utan att vårdnadshavarna informerades om samtalet i förväg. Det är naturligtvis möjligt att ha olika åsikter om huruvida det var nödvändigt att höra barnen utan att först samråda med vårdnadshavarna. Det ställningstagandet blir i detta fall ytterst beroende av sådana bedömningar som JO normalt är försiktig med att uttala sig om. Jag finner inte skäl att frångå den principen och går därför inte in på den frågan här.

I de fall som socialnämnden i samråd med vårdnadshavarna har kommit överens om att barnet ska höras i utredningen är det som regel inte något problem för nämnden att genomföra samtalet. Socialnämndens handläggare kan då vanligen komma överens med vårdnadshavarna om när och var samtalet ska äga rum. Saken är inte lika enkel om samtalet ska genomföras utan att någon av vårdnadshavarna har informerats om att nämnden vill höra barnet. I socialtjänstlagen ges inte några närmare anvisningar om hur nämnden i ett sådant fall ska komma i kontakt med barnet eller genomföra samtalet. I förarbetena till 11 kap. 10 § tredje stycket SoL anförde regeringen emellertid att om en socialnämnd har ansett att det finns behov av att tala med barnet, bör nämnden också kunna råda över de omständigheter under vilka samtalet äger rum (prop. 2009/10:192 s. 19). Om man utgår från det uttalandet skulle det kunna hävdas att nämnden har mycket långtgående befogenheter att bestämma om hur ett barnsamtal ska genomföras. Det är dock viktigt att betona att den grundläggande principen för socialtjänstens verksamhet i 1 kap. 1 § sista stycket SoL, om respekten för människornas integritet, gäller även när socialnämnden ska höra ett barn. I propositionen anfördes att det inte är godtagbart att utan vårdnadshavarens vetskap ta kontakt med barnet t.ex. på väg hem från skolan (prop. 2009/10:192 s. 33).

Det enklaste och också vanligaste sättet för socialnämndens handläggare att få kontakt med barnet är att söka upp barnet i skolan. Socialstyrelsen har i sitt remissvar lyft fram att när handläggarna önskar genomföra ett samtal med ett barn utan att ha samtycke från vårdnadshavare kan en kontakt i skolan vara den enda praktiska möjligheten att höra barnet. Lämpligheten i att genomföra samtalet i skolan kan dock diskuteras. När socialnämndens handläggare kontaktar ett barn i skolan är det nämligen oundvikligt att även andra personer än det berörda barnet får vetskap om det inträffade. Det rör sig i första hand om skolans personal, men även andra elever kan lägga märke till händelsen. Barnets egen reaktion på samtalet kan även den vara svår att dölja, vilket i sin tur riskerar att leda till ytterligare uppmärksamhet från omgivningen. Information om barnets kontakter med socialtjänsten, uppgifter som typiskt sett är skyddade av sekretess, riskerar att bli kända utanför kretsen av de närmast berörda. Tillsammans med omgivningens reaktioner och det obehag detta kan orsaka barnet riskerar alltså kontakten i skolan att kränka barnets integritet (se bl.a. JO 2006/07 s. 212, dnr 1059-2003 och 4857-2003). Detta är en aspekt som inte behandlades

vid tillkomsten av bestämmelsen om att höra ett barn utan vårdnadshavarens samtycke.

Det är inte bara i de situationer då socialnämndens handläggare besöker ett barn i skolan som barnets integritet riskerar att kränkas. Som en jämförelse kan nämnas att problemet även kan uppkomma om polisen besöker en skola för att tala med ett barn som har varit utsatt för ett brott eller som misstänks för att ha varit inblandad i ett brott. Polisens möjlighet att genomföra ett samtal med ett barn i en sådan situation behandlades i samband med en ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, LUL. I propositionen anfördes då att det är av särskild vikt att förhör med barn under 15 år inte hålls i skolan annat än när det finns mycket speciella skäl (prop. 1983/84:187 s. 22). I denna del kan jag även hänvisa till JO 2007/08 s. 149, dnr 3493-2005. Ändringen i LUL och de förarbetsuttalanden om polisens samtal med barn i skolan som gjordes i samband med denna är gamla. Som framgår ovan gjordes i förarbetena till bestämmelsen i 11 kap. 10 § tredje stycket SoL inte några särskilda uttalanden om socialtjänstens samtal med barn i skolan. De mer allmänna uttalanden som gjordes i propositionen ger dock vid handen att socialnämnden skulle få bestämma om hur ett samtal skulle genomföras.

Utifrån uppgifter som har framkommit i de ärenden som rör barnsamtal och som har aktualiserats hos JO förefaller det vara vanligt att socialtjänsten genomför samtal med barn i barnets skola. Jag får intrycket av att samtalen ibland genomförs även när det inte finns särskilda omständigheter som motiverar att man söker upp barnet i skolan. Att så är fallet stöds även av det yttrande som Socialstyrelsen har lämnat. Socialstyrelsen har i sitt remissvar anfört bl.a. att när socialtjänsten genomför ett samtal med barn utan vårdnadshavarens samtycke kan barnets enda praktiska möjligheten att komma till tals vara att samtalet hålls i skolan.

När socialtjänsten överväger att höra ett barn i barnets skola måste intresset av att få tala med barnet ställas mot barnets behov av skydd för sin integritet. Det är därför viktigt att socialtjänsten i varje enskilt fall gör en bedömning av om socialtjänstens behov av att höra barnet i utredningen överväger risken för att barnet skadas av den uppmärksamhet som socialtjänstens besök i skolan kan medföra. Jag ser med viss oro på att det eventuellt har utvecklats en praxis där socialtjänstens samtal med barn som äger rum utan vårdnadshavarens samtycke mer eller mindre slentrianmässigt och enbart utifrån praktiska aspekter genomförs i skolan.

Aki K:s barn var vid tidpunkten för samtalet knappt nio år, respektive tio år och sju månader gamla. Det fanns ett betydande intresse för socialnämndens handläggare att tala med barnen. Mot bakgrund av det som har kommit fram finns det inte skäl för mig att rikta någon kritik mot socialnämnden för att samtalet genomfördes i skolan.

Ett barn ska givetvis ha rätt att komma till tals under en utredning som rör honom eller henne. Frågan om hur barnets rätt till respekt för sin integritet ska kunna tillgodoses och hur socialtjänstens sekretess mot bl.a. skolan ska kunna upprätthållas om ett barn hörs i skolan är dock problematisk. Inom Socialdepartementet pågår det ett arbete med att utforma direktiv till en utredning om en ny socialtjänstlag. Enligt min mening finns det behov av att överväga olika

frågor om socialnämndens utredningsverksamhet när det gäller barn, inte minst de som rör barnsamtal. Jag skickar därför en kopia av detta beslut till Socialdepartementet.

Fråga bl.a. om socialnämndens handläggare inom ramen för en s.k. barnavårdsutredning har haft rätt att besöka barnets förskola för att observera barnet utan vårdnadshavarnas samtycke

(Dnr 6547-2014)

Beslutet i korthet: Under en s.k. barnavårdsutredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen, SoL, besökte socialnämndens handläggare ett barn i barnets förskola för att observera barnet. Socialnämndens handläggare genomförde vid ett senare tillfälle även ett samtal med barnet i förskolan. Observationen och samtalet genomfördes utan vårdnadshavarnas samtycke.

JO konstaterar att eftersom barn i förskolan är mycket unga kan ett besök av socialnämndens handläggare i förskolan antas väcka mindre uppmärksamhet än ett motsvarande besök i ett barns skola. Risken för ett onödigt intrång i barnets integritet är därför avsevärt mindre när det gäller kontakten med ett barn i förskolan än när det gäller barn som är äldre.

Samtalet med barnet genomfördes på ett sådant sätt att det inte finns skäl för JO att kritisera socialnämnden för att samtalet genomfördes i förskolan.

När socialnämndens handläggare träffar föräldrarna och barnet vid exempelvis ett hembesök kan handläggaren göra vissa iakttagelser om bl.a. föräldrarnas omsorg om barnet och barnets beteende. Iakttagelserna kan vara sådana som ska beaktas i utredningen. I vissa fall kan det även finnas skäl för socialnämndens handläggare att anordna egna observationer av barnet. En utredningsåtgärd i form av en särskilt anordnad ”observation” framstår dock enligt JO som en känslig åtgärd. Det finns en risk för att allmänhetens förtroende för socialtjänsten skadas om nämnden upplevs ”spionera” på enskilda personer. En sådan utredningsåtgärd ryms inte heller inom de regler i SoL som ger socialnämnden rätt att hämta in uppgifter eller att höra barn utan vårdnadshavarens samtycke. Om det barn som ska observeras inte är omhändertaget med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga krävs det enligt JO:s mening samtycke av vårdnadshavaren för att en anordnad observation ska kunna genomföras.

JO kritiserar socialnämnden för att observationen av barnet genomfördes på det sätt som skedde.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade Lena S. på Socialnämnden i Hörby kommuns handläggning av ett ärende som rörde hennes barnbarn N. (född 2010). Hon anförde bl.a. att socialnämndens handläggare hade samtalat med N. i flickans

förskola utan att vårdnadshavarna hade informerats om samtalet innan det ägde rum.

Utredning

JO lånade in socialförvaltningens journalanteckningar om N. för tiden oktober–december 2014. Av anteckningarna framgick det bl.a. att handläggarna hade besökt förskolan och ”observerat” N.

JO begärde att Socialnämnden i Hörby kommun skulle yttra sig över det som Lena S. hade framfört i sin anmälan i fråga om att handläggaren samtalade med N. utan vårdnadshavarnas samtycke. I remissen angavs att socialnämnden dessutom skulle yttra sig om lämpligheten i att handläggaren hade besökt N:s förskola för att observera henne.

Socialnämndens arbetsutskott anförde i sitt yttrande bl.a. följande:

> Utredningen har haft fokus på hur barnet har det hos fadern, vilket försvårats av de många återbud och uteblivanden som skett under utredningsperioden. Barnsamtalet har föregåtts av planering enligt nedan. (Avskrift av journalanteckning).
>
> ### Journalanteckning daterad 141031
>
> Med anledning av gällande relationer med föräldrarna befarar utredarna att de kan obstruera kontakten med flickan så att hon inte kan prata öppet och fritt. Därför kommer samtalet hållas enligt 11 kap. 10 § Socialtjänstlagen, tredje stycket, gällande barnavårdsutredningar som är till skydd och stöd för barnet. BBIC-utredning har barnet i fokus. Gällande familjekonflikt visavi delar av socialförvaltningen, försvårar att ha flickan i fokus varvid samtal med henne kommer ske under ovan nämnda paragraf. Detta för att säkerställa att flickan fritt får uttrycka sina känslor, sin historia och sina tankar utan att bli belagd med munkavle.
>
> 141106 (torsdag) hölls barnsamtalet med två barnsekreterare närvarande. En barnsekreterare hade två dagar dessförinnan varit på förskolan för att etablera en relation med barnet med lek och pyssel. Den andra barnsekreteraren hade redan träffat barnet tidigare vid hembesök. Barnet hade således kännedom om barnutredarna och såg samtalet som en lek. På söndagen hade flickan berättat för fadern att utredarna hade varit på förskolan och samtalat. Detta föranledde ett ilske utbrott från hela flickans släkt samt denna anmälan.
>
> – – –
>
> Barnsamtalet skedde i ett rum som förskolan tillhandahöll. Rummet var barnorienterat inrett och flickan fick ritblock och kritor vid samtalet. Samtalet fördes med hjälp av så kallade Nalle-kort. Samtalet varade i cirka 15 minuter, sedan uppmärksammade utredarna att flickan blev rastlös och ville lämna rummet, vilket man gjorde. Det var flickans kontaktperson på förskolan som frågade om flickan ville prata med barnsekreterarna enskilt, vilket hon accepterade, då de tidigare lekt med henne.
>
> – – –

Bedömning

Enligt l kap. 2 § socialtjänstlagen skall, när åtgärder rör barn, särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver och enligt 3 kap. 5 § andra stycket socialtjänstlagen ska, när en åtgärd rör ett barn, barnets inställning så långt det

är möjligt klarläggas. Hänsyn ska tas till barnets vilja med beaktande av dess ålder och mognad.

När socialförvaltningen bedömer att ett samtal med barnet bör äga rum i en utredning och barnet har uppnått den ålder och mognad som krävs för att själv bestämma om sin medverkan, är det barnet som råder över om något samtal ska hållas. Barnets medgivande är då både en nödvändig och tillräcklig förutsättning. Det innebär i sin tur att vårdnadshavarens samtycke till samtalet inte behöver inhämtas och att samtalet kan äga rum mot vårdnadshavarens vilja.

Även i de fall där barnet inte har uppnått den ålder och mognad som krävs för att själv bestämma har socialförvaltningen, med stöd av 11 kap. 10 § tredje stycket Socialtjänstlagen, en möjlighet att vid vissa utredningar höra barnet utan vårdnadshavarens samtycke. Omsorgsfulla överväganden från socialförvaltningens sida angående behovet av att samtal sker krävs i varje enskilt fall.

Undertecknad gör bedömningen att socialförvaltningen/barn- och ungdomsenheten handlagt beslutet kring samtal med flickan i enlighet med gällande lagstiftning och med barnets bästa i fokus.

Lena S. kommenterade yttrandet.

I ett beslut den 15 juni 2016 anförde *JO Holgersson* följande.

Rättslig reglering

Verksamheten inom socialtjänsten ska bygga på respekt för enskildas självbestämmanderätt och integritet, och insatser ska genomföras i samverkan med den enskilde som är berörd (1 kap. 1 § jämfört med 3 kap. 5 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL).

Socialnämnden ska utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan, anmälan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan ge skäl till någon åtgärd av nämnden (11 kap. 1 § första stycket SoL).

Vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd och stöd får nämnden, för bedömningen av behovet av insatser, konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs. Utredningen ska bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för skada eller olägenhet. Utredningen ska inte göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ärendet (11 kap. 2 § första stycket SoL).

När en åtgärd rör ett barn ska barnet få relevant information. Ett barn ska också få möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet (11 kap. 10 § första stycket SoL). Vid en sådan utredning som avses i 11 kap. 2 § SoL om ett barns behov av skydd eller stöd, får barnet höras utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande (11 kap. 10 § tredje stycket SoL).

Bedömning

Samtalet med N. utan vårdnadshavarnas samtycke

Ett barn som har uppnått den ålder och mognad som krävs för att själv bestämma om sin medverkan råder över om något samtal ska hållas. Barnets medgivande är då en både nödvändig och tillräcklig förutsättning. Det innebär i sin

tur att vårdnadshavarens samtycke till samtalet inte behöver inhämtas och att samtalet kan äga rum mot vårdnadshavarens vilja (prop. 2009/10:192 s. 32 f.).

När socialnämnden vill höra ett barn som inte har uppnått den ålder och mognad som krävs för att själv bestämma om samtalet har nämnden en möjlighet att höra barnet utan vårdnadshavarens samtycke (11 kap. 10 § tredje stycket SoL). Omsorgsfulla överväganden från socialnämndens sida om behovet av att samtal sker krävs i varje enskilt fall. Någon regel om att vårdnadshavarens inställning ska kontrolleras före samtalet finns inte. Rent allmänt gäller dock att en utredning som rör barn ska bedrivas i samråd med barnets vårdnadshavare. Utgångspunkten är alltså att vårdnadshavarens inställning till att samtal hålls med barnet ska efterfrågas och i största möjliga mån beaktas. Frivillig medverkan och bästa möjliga samarbete med barnets vårdnadshavare är alltid att föredra och bör eftersträvas så långt det är möjligt (se t.ex. JO:s ämbetsberättelse 2012/13 s. 288).

Den möjlighet som socialnämnden har att höra barnet utan vårdnadshavarens samtycke med stöd av 11 kap. 10 § tredje stycket SoL motiveras av att vårdnadshavarna inte ska kunna hindra att samtal genomförs med barnet när det är sakligt motiverat. Det kan exempelvis vara nödvändigt att samtal hålls med barnet för att socialtjänsten ska få ett tillräckligt underlag för att kunna ta ställning till om nämnden behöver ingripa samt hur behovet av insatser för barnet ser ut (prop. 2009/10:192 s. 16).

Socialnämnden har i sitt yttrande redogjort för de överväganden som låg till grund för beslutet att höra N. utan vårdnadshavarnas vetskap. Med utgångspunkt från det som nämnden har anfört finns det inte skäl för mig att kritisera socialnämnden i den delen.

Samtalet med N. genomfördes i förskolan. Jag har i ett annat beslut från den 26 maj 2016 behandlat frågan om förutsättningar för socialnämnden att söka upp ett barn i skolan för att samtala med barnet i en utredning. Jag uttalar i det beslutet att när socialtjänsten överväger att höra ett barn i barnets skola måste intresset av att få tala med barnet ställas mot barnets behov av skydd för sin integritet. Det är därför viktigt att socialtjänsten i varje enskilt fall gör en bedömning av om socialtjänstens behov av att höra barnet i utredningen överväger risken för att barnet skadas av den uppmärksamhet som socialtjänstens besök i skolan kan medföra (JO:s ärende dnr 4225-2014).

Eftersom barn i förskolan är mycket unga kan ett besök av socialnämndens handläggare i förskolan antas väcka mindre uppmärksamhet än ett motsvarande besök i ett barns skola. Om besöket planeras och genomförs i samråd med förskolan kan det ordnas så att inte något annat barn lägger märke till besöket. Risken för ett onödigt intrång i barnets integritet är därför avsevärt mindre när det gäller kontakten med ett barn i förskolan än när det gäller barn som är äldre.

Såvitt jag kan se genomfördes samtalet med N. på ett sådant sätt att det inte finns skäl för mig att kritisera socialnämnden för att samtalet genomfördes i förskolan.

Besöket i förskolan för att observera N.

Den 6 november 2014 besökte handläggaren tillsammans med en familjebehandlare förskolan och talade med N. Handläggaren besökte även förskolan den 4 november. Syftet med det besöket, som varade i drygt en och en halv timme, var enligt en journalanteckning ”att skapa kontakt med N. och för att se hur hon är med andra barn”. Handläggaren iakttog N. när hon lekte med de andra barnen och under tiden barnen åt mellanmål. Handläggaren deltog även i en del av aktiviteterna och lyssnade på det som N. berättade. De observationer som socialnämndens handläggare gjorde vid tillfället dokumenterades i journalanteckningarna. Observationen av N. hade inte föregåtts av någon diskussion med eller information till N:s föräldrar.

Vid en s.k. barnavårdsutredning får socialnämnden vidta ett antal olika utredningsåtgärder. Utgångspunkten är att utredningen ska bedrivas i samråd med de berörda personerna. Utredningen ska bedrivas så att inte någon i onödan utsätts för skada eller olägenhet och ska inte heller göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ärendet. I socialtjänstlagen finns det inte några bestämmelser som anger i detalj hur en utredning ska genomföras. Socialstyrelsen berör frågan om observationer i sina allmänna råd Handläggning av ärenden som gäller barn och unga (SOSFS 2014:6 [S]). Socialstyrelsen anför i den delen bl.a. följande (s. 5):

> **Hur utredningen bör genomföras**
>
> Uppgifter till utredningen bör hämtas in på ett strukturerat sätt med utgångspunkt i vetenskap och beprövad erfarenhet.
>
> Socialnämnden bör träffa barnet såväl med som utan vårdnadshavaren för att genom samtal och observationer bilda sig en uppfattning om barnets situation. Barnet bör ges möjlighet att uttrycka sin åsikt både genom att svara på frågor och berätta fritt.

I Socialstyrelsens handbok Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten lyfts det fram att observationer vid hembesök eller i annan miljö där den enskilde vistas kan ge värdefull information. Att iaktta samspelet mellan familjemedlemmarna uppges från Socialstyrelsens sida också vara en viktig informationskälla till utredningen (Socialstyrelsens handbok Utreda barn och unga s. 90).

Det ligger i sakens natur att när en utredare träffar föräldrarna och barnet vid exempelvis ett hembesök kan utredaren göra vissa iakttagelser om bl.a. föräldrarnas omsorg om barnet och barnets beteende. Vad han eller hon då iakttar kan vara sådant som ska beaktas i utredningen. När det finns skäl att göra en mer ingående observation av t.ex. samspelet mellan föräldrar och barn eller barnets beteende i vissa sammanhang kan det finnas anledning för socialnämnden att anlita särskild expertis, och det kan t.o.m. förekomma att barnet placeras för att man under en längre tid ska kunna iaktta honom eller henne. Jag vill inte utesluta att det i vissa fall kan finnas skäl för socialnämndens utredare att anordna egna observationer av barnet. En utredningsåtgärd i form av en särskilt anordnad ”observation” framstår dock som en känslig åtgärd. Det finns en risk för att allmänhetens förtroende för socialtjänsten skadas om nämnden upplevs ”spionera” på enskilda personer. En sådan utredningsåtgärd ryms inte heller

inom bestämmelsen i 11 kap. 2 § SoL om socialnämndens rätt att hämta in uppgifter eller den i 11 kap. 10 § tredje stycket SoL om socialnämndens rätt att höra barn utan vårdnadshavarens samtycke. Om det barn som ska observeras inte är omhändertaget med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga krävs det enligt min mening samtycke av vårdnadshavaren för att en anordnad observation ska kunna genomföras.

Handläggarens observation av N., som också fördes in i journalanteckningarna, var inte spontana iakttagelser som gjordes i samband med ett hembesök eller liknande. Det var i stället fråga om ett planerat besök i flickans förskola med det uttalade syftet att iaktta henne. Vårdnadshavarna hade inte lämnat sitt samtycke till åtgärden. Socialnämnden ska kritiseras för att observationen genomfördes på det sätt som skedde.

Vad som i övrigt har framkommit om handläggningen ger mig inte skäl att göra något uttalande.

Jag finner skäl att skicka en kopia av beslutet till Socialstyrelsen för kännedom.

Ärendet avslutas med den kritik som har uttalats.

Fråga om socialnämndens rätt att samtala med barn utan vårdnadshavarnas samtycke under en s.k. förhandsbedömning

(Dnr 3891-2014)

Beslutet i korthet: Med anledning av en anmälan om oro för två barn gjorde barn- och utbildningsnämnden en s.k. förhandsbedömning för att avgöra om nämnden skulle inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen, SoL. Under förhandsbedömningen samtalade nämndens handläggare med barnen utan vårdnadshavarnas samtycke.

Socialnämnden har med stöd av 11 kap. 10 § tredje stycket SoL i vissa fall rätt att höra barnet utan vårdnadshavarnas samtycke. Bestämmelsen är dock begränsad till de situationer då nämnden har inlett en utredning om bl.a. barnets behov av skydd eller stöd.

När det gäller socialnämndens samtal med barn under en förhandsbedömning kan samtal med barn som inte har sådan ålder eller mognad att de själva kan bestämma om sin medverkan således inte hållas utan vårdnadshavarens samtycke.

I det aktuella fallet var barnen knappt 15 år respektive drygt 12 år gamla. Mot bakgrund av barnens ålder är det rimligt att utgå från att de själva kunde bestämma om de skulle tala med utredarna eller inte. Vårdnadshavarnas samtycke har därmed inte utgjort en förutsättning för att nämnden skulle få höra barnen under förhandsbedömningen. Det finns därför inte anledning för JO att kritisera barn- och utbildningsnämnden.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade Mattias S. på socialtjänsten i Forshaga kommun. Han anförde bl.a. att socialtjänsten med anledning av en s.k. orosanmälan hade hört hans två söner A. (född 1999) och V. (född 2002) utan vårdnadshavarnas samtycke.

Utredning

JO lånade in socialtjänstens journalanteckningar om Mattias S:s söner A. och V. för tiden januari–april 2014 från barn-, familje- och utbildningsförvaltningen.

Efter genomgång av journalanteckningarna begärde JO att Barn- och utbildningsnämnden i Forshaga kommun skulle yttra sig över det som Mattias S. hade anfört i sin anmälan om att hans söner hade hörts av socialtjänsten utan vårdnadshavarnas samtycke.

Barn- och utbildningsnämndens särskilda utskott anförde i sitt yttrande bl.a. följande:

> ### Redogörelse för handläggning och myndighetens bedömning:
>
> Det finns ett barn som berättat att hen blivit slagen i kontaktfamiljen. Hen har sagt det vid flera olika tillfällen till olika personer.
>
> Händelsen polisanmäldes men ledde inte till åtal. Socialtjänsten bedömde hens berättelser som trovärdiga. En tid därefter inkom en anmälan om att de biologiska barnen i kontaktfamiljen kan ha bevittnat våld eller själva blivit utsatta för våld.
>
> Bedömning som gjordes på socialtjänsten var att ha klargörandesamtal med A. och V. utan vårdnadshavares samtycke eller kännedom. Detta utifrån att det kunde behöva vidtas åtgärder från socialtjänstens sida innan föräldrarna underrättades. Syftet var att klarlägga deras situation och behov. Vidare kunna informera om hur en eventuell utredning går till samt vilka insatser socialtjänsten kan erbjuda och vilket skydd som vid behov kan ges. Detta då anmälan handlade om misstänkt våld i hemmet. Det fanns en risk att berätta för föräldrarna innan samtalen. En risk är alltid att barn kan bli tystade eller negativt påverkade av sina föräldrar inför samtal med socialtjänsten.
>
> Ett skäl som även vägdes in i bedömningen var att det pågick polisiär förundersökning. Anmälan som föranledde polisanmälan var allvarlig och bedömdes trovärdig varför enheten i samråd med Barnahus fattade beslut om att samtala med barnen utan samtycke och information till vårdnadshavare.
>
> Efter samtal med barnen gjordes bedömningen att det inte behövdes någon utredning eller åtgärd från socialtjänsten.
>
> Direkt efter samtalen och samma dag försökte handläggare nå vårdnadshavare för att undvika onödigt dröjsmål.
>
> Vid en intressekonflikt och tolkning av lagstiftningen gällande klargörande samtal måste barnets intresse och barnperspektivet ha företräde framför den vuxnes.

Mattias S. kommenterade yttrandet.

I ett beslut den 14 juni 2016 anförde *JO Holgersson* följande.

Bedömning

Mattias S. har klagat på socialnämndens handläggning i flera avseenden. Jag har begränsat min granskning till frågan om nämndens handläggare under förhandsbedömningen hade rätt att tala med barnen utan vårdnadshavarnas samtycke.

Socialnämnden ska utan dröjsmål inleda en utredning av vad som genom en ansökan, anmälan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan ge skäl till någon åtgärd av nämnden (11 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen [2001:453], SoL).

Frågan om nämnden ska inleda en utredning eller inte med anledning av en anmälan om oro för barn avgörs från fall till fall genom en s.k. förhandsbedömning. En förhandsbedömning är inte en mindre utredning utan just en bedömning av om en utredning ska inledas eller inte. Mot den bakgrunden ska nämnden inte vidta några utredningsåtgärder. Inom ramen för förhandsbedömningen ska handläggaren vid nämndens förvaltning t.ex. inte hämta in uppgifter från någon utomstående (se bl.a. JO 1995/96 s. 312, dnr 4218-1994). En förhandsbedömning ska i första hand grundas på innehållet i anmälan och nämndens tidigare kännedom om barnet eller familjen, t.ex. uppgifter i en personakt eller tidigare anmälningar (se bl.a. prop. 2012/13:10 s. 57 f. och JO 2012/13 s. 274, dnr 1909-2010).

Under förhandsbedömningen får nämnden ta kontakt med det barn och de vårdnadshavare som anmälan rör (se bl.a. prop. 2012/13:10 s. 58 och JO 2010/11 s. 353, dnr 2008-1964). JO har även uttalat att nämnden inom ramen för en förhandsbedömning under vissa förhållanden inte bara *får* utan *bör* kontakta vårdnadshavaren, upplysa om innehållet i anmälan och ge vårdnadshavaren tillfälle att bemöta uppgifterna (se bl.a. JO 1999/2000 s. 238, dnr 3561-1997).

Liksom vid all verksamhet inom socialtjänsten ska nämnden när den genomför en förhandsbedömning beakta bestämmelsen i 1 kap. 1 § tredje stycket SoL om att verksamheten ska bygga på respekt för människors integritet. I detta ligger bl.a. att nämnden måste väga de intrång i den personliga integriteten som en åtgärd från nämndens sida medför mot de intressen som nämnden har att tillgodose.

Socialnämndens möjlighet att tala med barn aktualiseras först och främst i utredningar om behovet av att ingripa till ett barns skydd eller stöd. När socialnämnden bedömer att ett samtal med barnet bör äga rum i en utredning och barnet har uppnått den ålder och mognad som krävs för att själv bestämma om sin medverkan, är det barnet som råder över om något samtal ska hållas. Barnets medgivande är då en både nödvändig och tillräcklig förutsättning för samtalet. Det innebär i sin tur att vårdnadshavarens samtycke till samtalet inte behöver hämtas in (prop. 2009/10:192 s. 16).

Tidigare gällde att om barnet inte hade uppnått den ålder och mognad som krävdes för att själv bestämma om sin medverkan i utredningen, kunde vårdnadshavarna förhindra att ett samtal hölls med barnet. Frågan om socialnämn-

den kunde tala med barnet föll nämligen inom vårdnadshavarnas bestämmanderätt enligt bestämmelserna i föräldrabalken (se JO:s beslut den 10 oktober 2005 i dnr 1059-2003 och 4857-2003).

Den 1 januari 2013 trädde en ny bestämmelse i kraft som ger socialnämnden rätt att tala med ett barn utan att först fråga vårdnadshavaren om lov och t.o.m. mot vårdnadshavarens uttryckliga vilja (11 kap. 10 § tredje stycket SoL). Socialnämndens rätt att höra barnet utan vårdnadshavarens samtycke med stöd av bestämmelsen är begränsad till de situationer då nämnden har inlett en utredning om bl.a. barnets behov av skydd eller stöd (prop. 2009/10:192 s. 17 f. och s. 33). Socialnämnden kan således inte åberopa bestämmelsen för att kunna höra ett barn under en förhandsbedömning.

När det gäller socialnämndens samtal med barn under en förhandsbedömning kan samtal med barn som inte har en sådan ålder eller mognad att de själva kan bestämma om sin medverkan således inte hållas utan vårdnadshavarens samtycke. Om barnet däremot på grund av sin ålder eller mognad själv kan avgöra om han eller hon vill tala med socialnämndens handläggare behövs dock enligt min mening inte vårdnadshavarens godkännande för att samtalet ska få äga rum.

I det nu aktuella ärendet genomförde socialnämndens handläggare samtal med A. och V. utan att dessförinnan samråda med deras vårdnadshavare under en förhandsbedömning. Nämnden har i sitt remissvar inte angett vilka överväganden som låg till grund för att nämndens handläggare ansåg sig ha rätt att tala med barnen utan vårdnadshavarens samtycke. Detta leder i och för sig till vissa frågetecken när det gäller handläggningen. A. och V. var vid tillfället för samtalen knappt 15 år respektive drygt 12 år gamla. Mot bakgrund av pojkarnas ålder är det rimligt att utgå från att de själva kunde bestämma om de skulle tala med utredarna eller inte. Vårdnadshavarnas samtycke har därmed inte utgjort en förutsättning för att socialnämnden skulle få höra barnen under förhandsbedömningen. Det finns därför inte anledning för mig att kritisera barn- och utbildningsnämnden.

Samtalen genomfördes i barnens skola. Jag fattade den 26 maj 2016 beslut i ett annat ärende som rör förutsättningarna för att samtala med barn i skolan (JO:s ärende dnr 4225-2014). Jag går inte in på den frågan i detta ärende utan nöjer mig med att rent allmänt hänvisa till de uttalanden som jag har gjort i det beslutet.

Jag finner skäl att skicka en kopia av detta beslut till Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg för kännedom.

Ärendet avslutas med de uttalanden som jag har gjort.

Inom ramen för en vårdnadsutredning skulle barnet höras. Fråga om handläggaren kunde neka barnet att göra en ljudinspelning av samtalet

(Dnr 2595-2015)

Beslutet i korthet: I en utredning om vårdnad m.m. skulle socialtjänsten hålla ett barnsamtal utan att det då åttaåriga barnets föräldrar närvarade. Socialtjänstens handläggare nekade barnet att göra en ljudinspelning av samtalet.

Utgångspunkten är enligt JO att en enskild har rätt att göra en ljudinspelning av ett samtal med en tjänsteman. Den principen gäller även när socialtjänsten talar med ett barn. Samtal med barn hos socialtjänsten måste dock genomföras på ett sådant sätt att risken för att barnet utsätts för påtryckningar eller på något annat sätt känner sig pressad minimeras. Barnets rätt att spela in ett samtal kan därför få stå tillbaka om det i det enskilda fallet finns risk för negativa konsekvenser av sådant slag.

Socialtjänsten måste i varje enskilt fall, med utgångspunkt i den aktuella situationen och socialtjänstens kännedom om barnet och dess nätverk, göra en bedömning av om risken för att inspelningen är till men för barnet är så stor att det finns skäl att inskränka barnets rätt att spela in samtalet. Bedömningen ska göras med beaktande av barnets ålder och mognad. Ju äldre och mognare barnet är, desto mindre är utrymmet för att meddela ett förbud.

I det nu aktuella fallet fanns det enligt JO en risk för att barnet kunde känna sig pressad av möjligheten att någon av föräldrarna senare skulle lyssna på inspelningen. Det fanns därför en påtaglig risk för att pojken inte skulle uttrycka sig fritt och otvunget vid samtalet om det spelades in. Med hänsyn till detta och till att pojken endast var åtta år vid tillfället fanns det skäl för att neka honom att spela in samtalet.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade B.K. på socialtjänsten i Göteborgs kommun. Han anförde bl.a. följande:

B.K:s son A., som då var åtta år, hade kallats till socialtjänsten för ett enskilt samtal i en vårdnadsutredning. Eftersom A. visste att B.K. brukade spela in sina samtal med socialtjänsten ville A. också göra det. Han följde med A. in i rummet och upplyste handläggaren Anna-Lena Megitt som skulle hålla i samtalet att A. avsåg att spela in detta. Hon svarade att ”här spelar vi inte in några samtal” och gick till sin chef för rådgivning. När hon kom tillbaka meddelade hon att samtalet med A. avbröts på grund av att A. ville spela in samtalet.

Socialtjänsten har felaktigt hindrat A. från att spela in samtal mellan honom och en handläggare.

Utredning

JO begärde att Social resursnämnd i Göteborgs kommun skulle yttra sig. Nämnden beslutade att lämna in följande yttrande.

Bakgrund

Familjerättsbyrån har under 2014 på uppdrag av Göteborgs tingsrätt genomfört en vårdnadsutredning där B.K. var en av parterna. Tillsammans med E.K. har de en son, A., som vid tillfället för utredningen var 8 år. Handläggaren Anna-Lina Megitt och Anna Harring var ansvariga för utredningen. I samband med en utredning är det vanligt att barnet far komma till tals. A. erbjöds en tid för detta och kom tillsammans med sin pappa B.K.

Förvaltningens överväganden

Nedan kommer en redogörelse över hur handläggningen av barnsamtalet gick till. Det är med bakgrund av detta som B.K. anser att Familjerätten fattat ett felaktigt beslut där rätten att spela in barnsamtal nekas.

Utdrag ur redogörelsen:

> Besök av A. 140508. Han kommer med sin pappa till Familjerättsbyrån. Mamman har innan besöket meddelat sitt godkännande till att samtalet får äga rum.
>
> Då handläggaren vare sig träffat A. eller B.K. tidigare går vi tillsammans in i barnsamtalsrummet och pratar lite grann om skolan och om B.K. berättat för A. varför de kom till Familjerättsbyrån idag. Efter en lite stund går B.K. ut för att vänta i väntrummet under barnsamtalet.
>
> Samtalet får avbrytas nästan direkt då B.K. lämnat sin telefon i rummet. B.K. säger att han vill spela in samtalet och ser det som sin lagliga rätt att göra det. Handläggaren pratar med enhetschef Roger Söderstrand och handläggaren meddelar därefter besked till B.K. att samtal med A. inte genomförs idag om B.K. spelar in det. B.K. erbjuds diskutera det vidare på telefon och eventuellt sätta upp ny tid om det är möjligt. Utifrån att A. står bredvid ser inte handläggaren att det är ett rimligt samtalsämne med B.K. vid tillfallet.
>
> Vi kommer överens om att B.K:s telefon, som han vill spela in med, inte finns i rummet under samtalet. Därefter återupptas samtalet med A. medan B.K. väntar i väntrummet. Handläggaren ser snart därefter att A. har annan teknisk utrustning på sin tröja och frågar A. vad han har där. A. säger då att han har på sig den för att spela in samtalet och att han spelat in cirka 30 minuter. Avbryter samtalet på nytt med A. och pratar med B.K. Att handläggaren uppfattat att vi var överens om att det inte skulle spelas in.
>
> Handläggaren frågar därefter B.K. om jag kan få berätta för A. i barnsamtalsrummet om varför han är på Familjerättsbyrån och att samtalet kommer brytas efter det. B.K. säger att det är okey.
>
> – – –
>
> Vi avslutar sedan samtalet, plockar ihop materialet och säger hejdå.
>
> – – –
>
> B.K. har mailat 140509 frågor om varför samtalet inte genomfördes. B.K. har i sitt mail berättat att det var A:s egen önskan att spela in samtalet för att minnas det han sagt.
>
> Den informationen B.K. lämnat i mailet om att det var A:s egen önskan har inte ändrat handläggarens inställning. I den uppkomna situationen såg handläggaren det som olämpligt att genomföra barnsamtalet med A.

Förvaltningens övervägande

Det ställningstagande Anna-Lina Megitt tillsammans med enhetschef Roger Söderstrand gjorde var utifrån barnets rätt att uttrycka sin fria vilja. Den

rättighet framgår tydligt i Barnkonventionen där en av de fyra grundläggande och vägledande principerna lyder; ”alla barn har rätt att uttrycka sin mening och få den respekterad”.

Det fanns skäl för oss att misstänka att A. inte skulle kunna få den möjligheten i vetskap om att samtalet spelas in samtidigt som han ska berätta om sin situation. Som utredare av vårdnadsutredning har vi möjlighet att välja bort ett barnsamtal i det fall vi anser att barnet skulle kunna riskera att bli utsatt för påtryckningar etc.

I sin anmälan uppger B.K. att orsaken till att A. önskar spela in samtalet är hans stora tekniska kunnande och vetskapen hos honom att hans pappa spelar in samtal med myndigheter.

Det som skiljer sig åt när det gäller inspelning av barnsamtal på Familjerätten som i det här fallet jämfört med andra myndigheter, är att det rör sig om en pojke på 8 år som har två föräldrar som befinner sig i en infekterad vårdnadstvist. Att då riskera att utsätta honom för utfrågningar varför han sa på det ena eller andra viset eller hans önskemål om hur kontakten med sina föräldrar skulle se ut, ansåg inte vi vara förenligt med att alla barn har rätt att uttrycka sin mening och få den respekterad. Man bör också ställa sig frågan vems behov av att spela in barnsamtalet det egentligen var. Vid första skedet lämnade B.K. sin egen telefon i rummet för att på så vis signalera tydligt till A. att han spelar in allt som han kommer att säga.

Ett barnsamtal genomfördes vid ett senare tillfälle med A. efter en diskussion med B.K. hur vi resonerat i frågan. Det fanns då en överenskommelse att ingen ljudinspelning skulle ske.

Tilläggas bör göras att förvaltningen och därmed Familjerätten aldrig förbjuder ljudinspelningar i övrigt och är väl medveten om rätten att få spela in.

I det här fallet anser förvaltningen dock att rätten att spela in är underordnad rätten att få uttrycka sin mening och få den respekterad i enlighet med vad barnkonventionen säger.

B.K. fick tillfälle att bemöta nämndens yttrande.

I ett beslut den 28 april 2016 anförde *JO Holgersson* följande.

Bedömning

Barn har rätt att få komma till tals i mål eller ärenden om vårdnad, boende och umgänge. Om det inte är olämpligt ska därför den som genomför en utredning om de frågorna försöka klarlägga barnets inställning och redovisa den för rätten samt lämna förslag till beslut (6 kap. 19 § fjärde stycket föräldrabalken).

Att barnet ska få komma till tals betyder inte att utredaren måste försöka ta reda på barnets uppfattning i den aktuella tvisten. Barnet ska alltså inte behöva ta ställning till hur domstolen bör döma. Det kan tvärtom ofta vara olämpligt. Utredarens uppgift är att försöka få en sådan kontakt med barnet att det är möjligt att dra slutsatser om huruvida barnet har en viljeriktning som bör tillmätas betydelse för prövningen. I förarbetena till den nyss nämnda bestämmelsen framhölls mot den bakgrunden att det är viktigt att barnet inte utsätts för någon obehörig påverkan eller pressas till att ta ställning (se prop. 1994/95:224 s. 32 f.).

I det nu aktuella fallet har en handläggare vid socialtjänsten nekat ett då åttaårigt barn att spela in ett samtal som skulle hållas inom ramen för en vårdnadsutredning. Nämnden har som skäl för det ställningstagandet anfört att det

fanns risk för att barnet inte skulle kunna uttrycka sig fritt eftersom han riskerade att utsättas för utfrågningar om varför han hade sagt på något visst sätt efteråt. Man ansåg också att det kunde ifrågasättas vem som egentligen ville spela in samtalet eftersom barnets pappa till en början lämnade sin egen mobiltelefon i rummet där barnsamtalet skulle hållas.

Det finns inga bestämmelser som tar sikte på frågan om en enskild har rätt att spela in ett samtal med en tjänsteman vid en myndighet. Utgångspunkten bör vara att ljudinspelning ska tillåtas. I vissa situationer kan det dock vara motiverat att förbjuda ljudinspelningar. En sådan situation kan uppstå om man vid samtalet kommer att komma in på sekretesskänsliga uppgifter om någon person som inte närvarar. En annan situation är om det finns skäl att anta att materialet kan komma att användas på ett provokativt eller för tjänstemannen förlöjligande sätt. En förutsättning för att ett förbud ska kunna meddelas i dessa situationer är dock att en bedömning först görs av förhållandena i det enskilda fallet (se JO 2008/09 s. 320, dnr 1418-2007, och JO:s beslut den 18 januari 2016, dnr 5043-2014).

De nu redovisade principerna bör enligt min uppfattning gälla även när socialtjänsten talar med ett barn. Som huvudregel finns det alltså inte skäl att neka ett barn att göra en ljudinspelning av ett samtal med en tjänsteman. Samtal med barn hos socialtjänsten måste dock genomföras på ett sådant sätt att risken för att barnet utsätts för påtryckningar eller på annat sätt känner sig pressad minimeras. Barnets rätt att spela in ett samtal kan därför få stå tillbaka om det i det enskilda fallet finns omständigheter som medför risk för negativa konsekvenser av det slaget.

Det är inte möjligt att förutse alla de situationer där det kan bli aktuellt att säga nej till ett önskemål om att få spela in samtalet. Socialtjänsten måste i varje enskilt fall, med utgångspunkt i den aktuella situationen och socialtjänstens kännedom om barnet och dess nätverk, göra en bedömning av om risken för att inspelningen är till men för barnet är så stor att det finns skäl att inskränka barnets rätt att spela in samtalet. Bedömningen ska göras med beaktande av barnets ålder och mognad. Ju äldre och mognare barnet är, desto mindre är utrymmet för att meddela ett förbud.

De uppgifter som barnet lämnar under samtalet dokumenteras och redovisas i normalfallet när utredningen sammanställs i ett dokument. Uppgifterna kommer alltså att komma fram till bl.a. föräldrarna under alla förhållanden. Men en ljudinspelning skiljer sig från en skriftlig sammanställning på så sätt att varje detalj i barnets berättelse framgår. Det kan vara svårt för barnet att överblicka hur inspelningen kan komma att användas i framtiden. Om t.ex. föräldrarna får del av inspelningen kan det finnas en ökad risk för att barnet får stå till svars för vad det har sagt. Om det finns skäl att misstänka att det i själva verket är t.ex. en förälder som vill spela in samtalet är risken uppenbar för att barnet är utsatt för sådan press att det inte kan tala fritt.

Handläggaren ansåg att det kunde ifrågasättas om det verkligen var pojken som ville göra inspelningen och att det fanns en risk för att han efteråt kunde behöva stå till svars för hur han hade uttryckt sig. Oavsett hur det kan ha förhållit sig i det aktuella fallet är det uppenbart att pojken vid samtalet skulle kunna ha känt sig pressad av möjligheten att någon av föräldrarna senare skulle

lyssna på inspelningen. Det fanns därför en påtaglig risk för att han inte skulle ha uttryckt sig fritt och otvunget vid samtalet om det hade spelats in. Med hänsyn till detta, och till att pojken endast var åtta år, fanns det alltså enligt min mening skäl för att neka honom att spela in samtalet.

Det som B.K. har anfört i övrigt ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Jag skickar kopior av detta beslut till Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg för kännedom.

En s.k. familjehemsutredning har ansetts ha sådana brister att den inte borde ha legat till grund för en bedömning av familjehemmets lämplighet. Fråga även om nämnden hade brustit i att uppmärksamma och utreda barnets situation i familjehemmet

(Dnr 3081-2013)

Beslutet i korthet: Socialnämnden får inte besluta att ett barn ska vårdas i ett familjehem utan att förhållandena i familjehemmet har utretts av nämnden. En sådan familjehemsutredning bör vara så utförlig och tillförlitlig att den kan ligga till grund för en bedömning av om barnet kan ges nödvändig vård i det aktuella hemmet. Socialnämnden har enligt socialtjänstlagen också ett ansvar för att noga följa vården av de barn och ungdomar som vårdas i bl.a. ett familjehem.

I beslutet utvecklar JO sin syn på vad en familjehemsutredning bör innehålla. JO riktar i beslutet kritik mot dåvarande Arbetsmarknads- och familjenämnden i Eskilstuna kommun för flera brister i handläggningen av ett ärende om en familjehemsplacerad pojke. Dels anser JO att den inledande familjehemsutredningen, som genomfördes sommaren 2010, varken var tillräckligt utförlig eller tillräckligt tillförlitlig för att kunna ligga till grund för en bedömning av om familjehemmet var lämpligt. Dels hade nämnden bl.a. inte på ett godtagbart sätt uppmärksammat och utrett pojkens situation i familjehemmet under placeringstiden. Enligt JO är det anmärkningsvärt att de återkommande klagomålen mot familjehemmet inte ledde till att pojkens situation utreddes förrän i februari 2013. Det borde ha gjorts åtminstone efter de uppgifter som lämnades till förvaltningen sommaren 2012.

Bristerna i handläggningen var allvarliga. Vid JO:s inspektion av socialnämnden i mars 2015 noterades dock inte några brister av det här slaget, vilket ger JO anledning att tro att det granskade ärendet var ett undantag där handläggningen brustit.

Anmälan

Namnen i beslutet är fingerade.

Mikael framförde i en anmälan till JO i maj 2013 klagomål mot arbetsmarknads- och familjeförvaltningen i Eskilstuna kommun för brister i handläggningen av ett ärende som rörde hans son Robert. Anmälan kompletterades senare.

Mikael anförde bl.a. följande: Han har sonen Robert, född 1996, tillsammans med Lisa. Efter att han och Lisa separerade under 2009 kom Robert att bo hos Lisas kusin Hugo. Mikael motsatte sig redan från början att Robert skulle bo hos Hugo. Han ansåg inte att Hugo kunde ge Robert trygghet. Nämnden ansökte hos förvaltningsrätten om att Robert skulle beredas vård med stöd av 2 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Efter att förvaltningsrätten beslutat att bifalla nämndens ansökan placerade nämnden Robert hos Hugo. Mikael har inte träffat Robert sedan augusti 2010. Han har gjort flera anmälningar till socialtjänsten om missförhållanden i familjehemmet, vilket inte har lett till några åtgärder. Först efter tre år inledde socialtjänsten en utredning av familjehemmet, och socialtjänsten kom ganska omgående fram till att förhållandena var sådana att Robert omedelbart skulle omplaceras.

Utredning

JO begärde att få ta del av arbetsmarknads- och familjeförvaltningens journalanteckningar i ärendet om Robert och den s.k. familjehemsakten. Efter att dessa handlingar hade granskats remitterade JO anmälan till Arbetsmarknads- och familjenämnden i Eskilstuna kommun för yttrande. JO begärde att nämnden skulle yttra sig över

- om den utredning och bedömning som låg till grund för beslutet att utse Hugo till familjehem för Robert var tillfredsställande genomförd
- om förvaltningen under placeringstiden hade haft tillräcklig insyn i Roberts situation
- om Robert borde ha omplacerats tidigare
- innehållet i promemorian som låg till grund för nämndens övervägande av vården enligt 13 § LVU den 30 oktober 2013.

I ett remissvar i december 2013 anförde nämnden i huvudsak följande:

Familjehemsutredningen

Av familjehemsutredningen framkommer att Hugo under sin uppväxttid haft svårigheter i hemmet men har fått stöd och behandling/terapi för sina psykiska problem. Undertecknad bedömer att Hugo genom att ha genomgått terapiinsatser är en person som idag har ett fungerande vuxenliv.

I förekommande placering har även hänsyn tagits till att Robert är släkt med Hugo och handläggare särskilt beaktat och föredragit att genomföra en placering i nätverket trots att den ena vårdnadshavaren motsatt sig ett sådant beslut. I familjehemsutredningen framkommer inget som skulle vara skäl att ej lämna ett medgivande enligt SoL 6 kap. 6 §.

Insyn under placeringstiden

I familjehemmets akt framkommer i huvudsak information om ekonomiska frågor samt att det funnits svårigheter med boendet. I februari 2013 inkommer orosanmälningar från Roberts mor som redovisar flera brister i hemmet. I familjehemmets journal följer därefter flera kontakter och slutligen görs också en förnyad familjehemsutredning som ger skäl att avbryta placeringen.

Överväganden under perioden den 2012-08 – 2013-02

Under perioden har det skett två överväganden som redovisar situationen för Robert. I förekommande överväganden är en del av texten identisk utifrån att bakgrunden redovisas och där parter har samma ställningstaganden som tidigare. Av vikt är att det senaste övervägandet redovisar förändringen för Robert då det har beslutats att Robert flyttar till ett annat familjehem.

Nämndens bedömning gällande förekommande frågor

Utifrån ovanstående redovisning bedömer undertecknad att handläggningen och dokumentationen ger en adekvat bild av situationen för Robert och familjehemmets situation. Den utredning som gjordes av familjehemssekreteraren den 22 juni 2010 var gjord innan verksamheten förändrade utredningsstrukturen och kan idag bedömas vara otillräcklig i dokumentationen och bedömningen. Utredningar som upprättas idag har en annan utformning/omfattning och grundar sig på en BBIC struktur.

Undertecknad har inte kunnat höra utredande familjehemssekreterare då hon slutat sin anställning i kommunen. I stället har ärendet diskuterats med nuvarande familjehemssekreterare och även en tidigare socialsekreterare.

Insynen gällande Roberts situation måste bedömas vara tillräcklig. Det har framkommit frågetecken från föräldrar i ett tidigare skede som har bedömts och gjorts ställningstagande i. Det finns inget i de uppgifter som framkommit tidigare som skulle gett skäl till en omplacering.

När det gäller övervägandena som gjorts finns det delar som är identiska. Detta gäller bakgrund och ställningstaganden som gjorts tidigare. I det senaste övervägandet har också redovisats förändringar som är aktuella.

Mikael fick möjlighet att yttra sig över remissvaret.

Efter en omorganisation lyder socialförvaltningen numera under en nybildad socialnämnd.

I ett beslut den 31 augusti 2015 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

Robert familjehemsplacerades hos sin mors kusin Hugo i augusti 2010. Robert var då 13 år gammal och hade uttryckt ett starkt önskemål om att placeras hos Hugo, som han bodde hos sedan ett halvår tillbaka. Modern var positiv till placeringen, medan fadern motsatte sig att Robert skulle placeras hos Hugo.

Placeringen grundades på en familjehemsutredning som är daterad den 22 juni 2010. Den 6 mars 2013 beslutade nämnden att omedelbart omplacera Robert till ett jourhem på grund av att det kommit fram uppgifter om brister i familjehemmet. Bristerna sammanställdes i en utredning som senare låg till grund för nämndens beslut att Hugo inte längre var lämplig som familjehem.

Robert hade således varit placerad hos Hugo i mer än två och ett halvt år när nämnden beslutade att han skulle omplaceras på grund av de brister i familjehemmet som kommit fram. Frågan är om Robert borde ha omplacerats tidigare än vad som blev fallet.

Enligt de regler som gäller för JO:s verksamhet är utgångspunkten att JO inte bör utreda händelser eller förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden. Den utredning som låg till grund för beslutet 2010 att godkänna Hugo som familjehem till Robert har dock betydelse vid min prövning av omplaceringsfrågan. Det finns därför skäl att göra avsteg från den s.k. tvåårsregeln och granska även familjehemsutredningen.

Jag kommer alltså att behandla familjehemsutredningen och omplaceringsfrågan i det följande. Vidare kommer jag att uttala mig något om en av förvaltningens utredningar som låg till grund för ett s.k. övervägande av vården.

Familjehemsutredningen

Socialnämnden ska bl.a. verka för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden. Nämnden ska i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet (5 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL).

Socialnämnden ska sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende. Socialnämnden ansvarar för att den som genom nämndens försorg har tagits emot i ett annat hem än det egna får en god vård (6 kap. 1 § SoL).

Ett barn får inte utan socialnämndens medgivande eller beslut om vård tas emot för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem som inte tillhör någon av föräldrarna eller någon annan som har vårdnaden om honom eller henne (6 kap. 6 § SoL). Socialnämnden får inte lämna ett medgivande eller fatta ett beslut om vård utan att förhållandena i det enskilda hemmet och förutsättningarna för vård är utredda av nämnden.

Det finns inga bestämmelser som reglerar vad en s.k. familjehemsutredning ska innehålla. Utredningen bör dock vara så utförlig och tillförlitlig att den kan ligga till grund för en bedömning av om barnet kan ges nödvändig vård i det aktuella hemmet. Familjehemsutredningen bör därför belysa familjehemsföräldrarnas vilja och förmåga att ge barnet den omsorg som barnet behöver. För att socialnämnden ska kunna avgöra om det aktuella hemmet är lämpligt är det en förutsättning att nämnden genom utredningen får kunskap om familjehemsföräldrarnas förmåga i förhållande till behovet hos det barn som ska placeras. Utredningen ställer stora krav på utredaren, inte minst när det gäller kunskaper om barns förutsättningar och behov (prop. 1989/90:28 s. 97 f.).

När det gäller innehållet i en familjehemsutredning kan ledning hämtas i 6 kap. 7 § SoL som beskriver vilka skyldigheter som socialnämnden har när det gäller ett barn som vårdas i familjehem. Enligt den bestämmelsen ska socialnämnden medverka till att ett placerat barn får en god vård och fostran och i övrigt gynnsamma uppväxtförhållanden. Nämnden ska medverka till att barnet

får en lämplig utbildning och den hälso- och sjukvård som barnet behöver. Förutom att behandla familjehemsföräldrarnas personliga förutsättningar att ge barnet den vård det behöver, måste utredningen belysa de yttre omständigheter som familjehemsföräldrarna lever under. Utredningen bör således redovisa t.ex. uppgifter om familjehemsföräldrarnas bostad, arbete, ekonomi och hälsotillstånd (se t.ex. JO 2002/03 s. 210, dnr 2948-2000).

Nämnden anförde i remissvaret att det i familjehemsutredningen inte kom fram något ”som skulle vara skäl att ej lämna ett medgivande enligt SoL 6 kap. 6 §”. Nämnden anförde vidare att utredningen gjordes ”innan verksamheten förändrade utredningsstrukturen och kan idag bedömas vara otillräcklig i dokumentationen och bedömningen”.

Jag vill till att börja med påpeka att den lagstiftning som rör familjehemsutredningar inte har ändrats sedan familjehemsutredningen genomfördes. Även vid den aktuella tiden var kraven på utredningens tillförlitlighet och noggrannhet höga.

Utredningens genomförande

Jag kan konstatera att utredningen genomfördes mycket snabbt och att utredningsåtgärderna var begränsade. Det framgår att utredaren träffade Hugo vid ett tillfälle för en intervju. Det hölls också ett kompletterande samtal. Utredaren gjorde inte något hembesök hos Hugo inför ställningstagandet till om han kunde anses vara lämplig som familjehem. Däremot framgår det av de inlånade handlingarna att två socialsekreterare inom ramen för den barnavårdsutredning som samtidigt pågick beträffande Robert hade gjort ett hembesök hos Hugo den 25 mars 2010. Av nämndens remissvar och utredningen i övrigt framgår inte om de iakttagelser som då gjordes beaktades vid nämndens ställningstagande till Hugos lämplighet som familjehem.

Robert var en pojke som hade särskilda behov. Mot den bakgrunden fanns det frågor som måhända borde ha uppmärksammats i utredningen. Hit hör t.ex. att åldersskillnaden mellan Robert och Hugo var liten och att Hugo var ensamstående. I utredningen berördes inte frågan om dessa förhållanden kunde påverka förutsättningarna för Hugo att svara för Roberts vård och fostran. Det är enligt min mening förvånande att nämnden inte reflekterade över detta i sitt remissyttrande.

Personliga förutsättningar

Familjehemsutredningen bör behandla familjehemsföräldrarnas personliga förutsättningar att ge barnet en god omsorg. Det är naturligtvis viktigt att den eller de som ges förtroendet att fostra och vårda barn som behöver bo i ett annat hem än föräldrahemmet är stabila och mogna för ett sådant förtroende.

När det gäller Hugos personliga förutsättningar kom det fram i utredningen bl.a. att han var en ensamstående ung man (född 1982) som hade växt upp under otrygga förhållanden med en missbrukande förälder. Vidare angavs att Hugo hade lidit av psykisk ohälsa som bl.a. medfört att han inte kunde fullfölja sina gymnasiestudier och att han hade deltagit i ett rehabiliteringsprojekt samt stod i kö för att få en praktikplats.

I utredarens förslag till medgivande angavs följande om Hugos personliga förutsättningar:

> Undertecknad kan i samtal med Hugo konstatera att han är en mogen ung man med ett stort hjärta. Han månar om Robert som om det vore hans egna barn. För Hugo är det ingen börda att ta hand om samt ansvara för Roberts hälsa och utveckling. Tillbaka får han mycket glädje.

Den slutsats som utredaren redovisade är allmänt hållen och knapphändig. Mot bakgrund av vad som beskrevs i utredningen om Hugos bakgrund och livssituation borde utredningen på ett mer ingående sätt ha belyst och analyserat Hugos personliga förutsättningar att vårda och fostra Robert och vilka möjligheter han hade att tillgodose de specifika behov som Robert hade.

Ekonomi

En fråga som också bör klarläggas under utredningen är familjehemmets ekonomiska situation. Familjehemsföräldrarna behöver inte ha en hög inkomst eller stora tillgångar för att bli ett väl fungerande familjehem. Om det finns en misstanke om att familjehemsföräldrarnas ekonomi är så dålig att det kan ha betydelse för möjligheten att tillgodose barnets behov finns det skäl för nämnden att göra en fördjupad utredning i den delen. Hemmets ekonomi måste vara sådan att barnets behov av trygghet och omsorg inte i för hög grad påverkas negativt av att familjehemmet har svårt att t.ex. betala hyran och köpa kläder.

Hugo saknade arbete och således en egen försörjning. Han hade skulder för bl.a. sitt boende. Trots detta saknade utredningen en analys av Hugos förmåga att svara för Roberts behov rent ekonomiskt. Senare visade det sig att Hugo, trots den ersättning han fick från kommunen, inte kunde hushålla med sin inkomst, vilket medförde att pengarna inte alltid räckte hela månaden. Familjehemmet kunde alltså inte svara för Roberts behov fullt ut. Detta belyser vikten av att familjehemmets ekonomi utreds före en enskild placering.

Boende

Familjehemmets bostad måste vara så stor att det finns tillräckligt med utrymme för det barn som ska placeras där. Utgångspunkten bör enligt min mening vara att det placerade barnet ska erbjudas ett eget rum. Det är särskilt angeläget ju äldre barnet är. Här framgick det att Hugo bodde i en lägenhet om två rum och kök men att han hade fått löfte om en större lägenhet om han skulle få uppdraget som familjehem. När utredningen genomfördes var Robert 13 år och hade alltså blivit tonåring. Rent generellt får det anses att tonåringar har ett stort behov av ett eget utrymme i bostaden. Utredningen berörde över huvud taget inte boendeförhållandena. Trots att Robert vid den tiden redan bodde hos Hugo finns det inga uppgifter om hur det rent praktiskt fungerade för honom att bo där eller vilka behov Robert hade i det avseendet.

Brottslighet

En uppgift om att en familjehemsförälder har begått ett brott eller att det hos polisen finns en sådan misstanke är typiskt sett en uppgift som har betydelse för bedömningen av om ett familjehem är lämpligt eller inte. Socialnämnden

har möjlighet att begära att få uppgifter från Rikspolisstyrelsens belastnings- och misstankeregister. Någon sådan begäran gjordes inte från nämndens sida, och frågan om brott var inte heller uppe till någon diskussion. Jag känner inte till om Hugo vid den aktuella tiden förekom i något av registren. Eftersom frågan om brottslighet är ett viktigt underlag vid bedömningen av familjehemmet är det naturligtvis en brist att Hugos eventuella brottslighet inte utreddes.

Slutsats

Min genomgång pekar på flera områden där familjehemsutredningen uppvisar brister. Det förhållandet att både Robert och hans mamma hade en mycket bestämd önskan att Robert skulle vara placerad hos Hugo fråntar inte socialnämnden dess skyldighet att noggrant utreda Hugos lämplighet som familjehem. Socialnämndens ansvar för utredningen är alltså detsamma oavsett vilken inställning de berörda har. Utredningen innehöll i det här fallet endast en allmänt hållen bedömning av Hugos förutsättningar att tillgodose Roberts behov av vård och omsorg inom de olika områdena. Hugos uppgifter låg till grund för utredarens ställningstagande utan referenstagning, hembesök eller inhämtande av utdrag ur belastnings- och misstankeregistret. Utredningen har sammantaget sådana brister att den enligt min mening varken var tillräckligt utförlig eller tillräckligt tillförlitlig för att kunna ligga till grund för en bedömning av Hugos lämplighet som familjehem.

Nämndens uppföljning av Roberts förhållanden under placeringen

Av handlingarna framgår att Mikael skickade ett mejl till förvaltningen den 24 januari 2013. Han skrev bl.a. att hans tidigare anmälningar om brister hade tystats och mörkats av socialtjänsten men att han nu krävde en grundlig utredning av familjehemmets lämplighet och av vad Hugo hade blivit utsatt för. Mikael bifogade även ett mejl som han hade fått av Lisa där hon redogjorde för sin oro över Roberts situation. Lisa berättade för Mikael att Robert och Hugo flyttade hem till henne den 17 februari 2012, efter att Hugo hade blivit vräkt från sin bostad, och att Hugos uppgift om mögel i bostaden inte var riktig. Vidare beskrev hon Roberts och Hugos nära relation som hon ansåg vara tvivelaktig. Lisa beskrev även att Hugo hade hämtat mat hos henne då de inte hade haft något att äta och att hon inte kunde träffa Robert ensam i något sammanhang utan Hugo vakade över honom som en hök.

Efter att socialförvaltningen hade tagit emot Mikaels mejl samtalade förvaltningen med bl.a. de berörda, med Hugos hyresvärd och med Roberts mentor. Förvaltningen bad Hugo att komma in med ett utdrag ur belastnings- och misstankeregistret. Socialsekreteraren kontaktade Socialstyrelsen för att rådfråga om den uppkomna situationen.

Den 6 mars 2013 beslutade socialnämndens ordförande att omplacera Robert från familjehemmet till ett jourhem. Därefter gjorde nämnden bedömningen att Hugo inte längre var lämplig som familjehem, och avtalet med honom sades upp den 21 maj 2013. Till grund för besluten låg en utredning som förvaltningen hade utfört. Av den utredningen framgick bl.a. att Hugo i februari 2012 hade blivit vräkt från sin lägenhet på grund av hyresskulder och att han

då hade valt att tillsammans med Robert flytta hem till Roberts mamma, trots att Robert var placerad hos Hugo på grund av brister i hemmiljön och föräldrarnas omsorgsförmåga. Vidare angavs att Robert inte hade haft något sovrum utan delat sovrum med Hugo. Socialsekreterare iakttog vid ett hembesök att deras madrasser var hopskjutna till en dubbelsäng, vilket ansågs olämpligt och gränslöst från Hugos sida. I utredningen togs även upp att Hugo hade bekräftat att han hade varit misstänkt för sexuella övergrepp under 2008.

Frågan är om de förhållanden som låg till grund för beslutet att omplacera Robert borde ha uppmärksammats tidigare.

Jag vill till att börja med framhålla att socialnämnden har ett ansvar för att noga följa vården av de barn och ungdomar som vårdas i bl.a. ett familjehem (6 kap. 7 b § SoL). Under uppföljningen ska nämnden särskilt uppmärksamma barnets eller den unges hälsa, utveckling, sociala beteende, skolgång och relationer till anhöriga och andra närstående. Nämnden ska följa vården främst genom regelbundna personliga besök i familjehemmet, samtal med barnet eller den unge och familjehemsföräldrarna samt samtal med vårdnadshavarna.

Av de journalanteckningar som jag har haft tillgång till framgår att nämnden hade regelbundna samtal och möten med både Robert och Hugo samt med Roberts vårdnadshavare. Flera hembesök gjordes under placeringstiden, men inte med samma regelbundenhet. Ett hembesök genomfördes kort efter att nämnden hade fattat beslut om Roberts placering hos Hugo. Under 2011 besökte socialsekreterare familjehemmet vid ett tillfälle, medan tre besök gjordes under 2012.

Socialnämnden anförde i remissvaret att förvaltningens insyn i Roberts situation måste bedömas vara tillräcklig och att det som kom fram under placeringstiden inte gav skäl till en omplacering.

Efter att ha gått igenom journalanteckningarna kan jag konstatera att socialnämnden redan i början av placeringstiden tog emot klagomål som rörde Roberts situation i familjehemmet.

Mikael påpekade redan i december 2010 att Robert inte hade något eget rum hos Hugo. Robert hade då bott hemma hos Hugo sedan föräldrarnas separation 2009. Förvaltningen kände sedan mars 2010 till att Robert inte hade något eget rum. Då konstaterade socialsekreterare inom ramen för en pågående barnavårdsutredning vid ett hembesök hos Hugo att Robert och Hugo delade rum. Det är anmärkningsvärt att nämnden, trots att det gång på gång hade framförts kritik mot just detta förhållande, under lång tid inte ansåg det utgöra något problem. Efter att Hugo och Robert hade flyttat till en ny lägenhet gjorde nämnden ett hembesök i april 2012. Vid besöket visade det sig att Hugo och Robert fortfarande delade rum trots att de nu bodde i en ny lägenhet. Detta förhållande reagerade nämnden inte på.

Nämnden vidtog inte heller några åtgärder utifrån de uppenbart motstridiga uppgifter som Hugo lämnade när det gällde hans bostadssituation. Hugo uppgav i januari 2011 att han befann sig mitt i en flytt, men vid ett hembesök i mars 2011 uppgav Hugo att han sökte en ny bostad.

I juli 2012 fick nämnden information om att Hugo och Robert hade bott hemma hos Lisa en tid. Robert vårdades med stöd av LVU på grund av brister i hemmet, vilket Hugo kände till. Trots detta valde Hugo att bo med Robert hemma hos Lisa. När Lisa informerade nämnden om detta vidtogs ingen åtgärd

över huvud taget. I augusti 2012 berättade Lisa ingående om sin oro för förhållandena i familjehemmet. Förutom uppgifter som nämnden redan kände till berättade hon att Hugo hade blivit vräkt från bostaden på grund av hyresskulder och att det var anledningen till att Hugo och Robert hade flyttat hem till henne. Hon berättade även uppseendeväckande omständigheter om relationen mellan Hugo och Robert. Förvaltningen samtalade med Hugo och Robert som försäkrade att situationen var bra. Nämnden tog även kontakt med den nuvarande hyresvärden och fick då veta att Hugo redan hade hyresskulder för den nya bostaden. Trots dessa uppgifter vidtogs inga åtgärder inom förvaltningen. Hugos lämplighet ifrågasattes inte.

Ytterligare en omständighet som borde ha ingett oro var Hugos syn på umgänget mellan Robert och Mikael. Hugo verkar inte ha insett vikten av att kontakten upprätthölls och medverkade inte till att Robert skulle ha kontakt med sin pappa. Hugo visade härigenom allvarliga brister i sina skyldigheter som ansvarig för Roberts utveckling.

Det dröjde alltså till februari 2013 innan förvaltningen inledde en utredning av Hugos lämplighet som familjehem för Robert. Jag kan konstatera att samma klagomål hade återkommit flera gånger. Flera av de omständigheter som nämnden redovisade i bedömningen den 20 mars 2013 och som låg till grund för slutsatsen att Hugo inte längre var lämplig som familjehem hade aktualiserats för nämnden långt tidigare. Det är anmärkningsvärt att Roberts situation inte blev tillräckligt utredd åtminstone efter de uppgifter som Lisa lämnade sommaren 2012. Sammantaget var nämnden enligt min uppfattning inte tillräckligt uppmärksam på Roberts situation i familjehemmet. Nämnden förtjänar allvarlig kritik för sin passivitet.

Överväganden av vård

När ett barn har beretts vård enligt 2 § LVU ska socialnämnden enligt 13 § första stycket LVU minst en gång var sjätte månad överväga om vård enligt lagen fortfarande behövs och hur vården bör inriktas och utformas.

Den ansvariga handläggaren ska inom den föreskrivna tiden rapportera till nämnden hur vården har bedrivits och hur barnets och vårdnadshavarens förhållanden har utvecklat sig. Handläggaren sammanfattar informationen och slutsatserna i en utredning som lämnas till nämnden. Utredningen är en förutsättning för att nämnden ska kunna hålla sig underrättad om hur vården har fungerat i familjehemmet och används som underlag vid nämndens prövning. Det är viktigt att de uppgifter som redovisas är aktuella och att det tydligt framgår om förhållanden som är av betydelse för vården i familjehemmet har ändrats (se JO:s inspektionsprotokoll den 14 januari 2010, dnr 6383-2009).

Jag har tagit del av fyra utredningar från socialförvaltningen (undertecknade den 21 juli 2011, den 1 februari 2012, den 5 december 2012 och den 21 oktober 2013) som har legat till grund för överväganden av behovet av fortsatt vård för Robert. Den senaste utredning som jag har haft tillgång till låg till grund för ett övervägande av vården den 30 oktober 2013. Vid den tidpunkten var Robert sedan ett halvår tillbaka placerad i ett nytt familjehem. Förhållandena för Robert var alltså väsentligt förändrade. Trots detta var uppgifterna i utredningen i

stort sett identiska med de uppgifter som redovisades i utredningen från december 2012. I den senaste utredningen redovisades t.ex. Hugos uppfattning om Robert i flera avseenden, vilket ger ett felaktigt intryck av att det var Hugo som fortfarande var familjehem för Robert. Någon beskrivning av Roberts situation och utveckling efter omplaceringen fanns inte. Under avsnittet Utveckling redogjordes i huvudsak endast för Hugos uppfattning om hur Robert hade utvecklats. Det är uppenbart att handläggaren hade kopierat text från den tidigare utredningen utan att uppdatera uppgifterna med aktuell information. Det är anmärkningsvärt att nämnden i remissvaret inte reflekterade över detta, och nämnden förtjänar kritik för den undermåliga utredningen.

Avslutande synpunkter

Jag har i beslutet funnit skäl att rikta kritik mot dåvarande Arbetsmarknads- och familjenämnden i Eskilstuna kommun för flera brister i handläggningen av detta ärende. Nämnden har brustit när det gäller den inledande utredningen av Hugos lämplighet som familjehem och har inte under placeringstiden på ett godtagbart sätt uppmärksammat och utrett Roberts situation i familjehemmet. Slutligen har nämnden brustit i handläggningen och dokumentationen när det gäller utredningen som legat till grund för övervägandena av vården.

Det är nämnden som har det yttersta ansvaret för att verksamheten inom förvaltningen bedrivs på ett korrekt sätt. Nämndens yttrande till JO, som lämnades i december 2013, var mycket kortfattat, och nämnden besvarade endast mina frågor översiktligt. Detta ger ett intryck av att nämnden inte hade insett bristerna i ärendet.

I mars 2015 gjorde jag en inspektion av socialnämnden i Eskilstuna och granskade handläggningen av LVU-ärenden. Vid inspektionen fann jag inte några brister av det här slaget. Det ger mig anledning att tro att det nu granskade ärendet där handläggningen har brustit är ett undantag. Mot den bakgrunden finner jag inte skäl att göra några ytterligare uttalanden.

Kritik mot en tjänsteman inom socialtjänsten för att han verkställde en dom om vård enligt LVU trots att domen inte fick verkställas innan den hade vunnit laga kraft

(Dnr 3864-2013)

Beslutet i korthet: I en dom biföll kammarrätten en ansökan om att ett barn skulle ges vård med stöd av 2 § LVU men ogillade nämndens yrkande att domen skulle gälla omedelbart. Vårdnadshavaren överklagade domen till Högsta förvaltningsdomstolen. En tjänsteman vid nämndens förvaltning hämtade barnet och förde det till ett familjehem innan Högsta förvaltningsdomstolen hade tagit ställning till överklagandet och utan att kontrollera om kammarrättens dom hade vunnit laga kraft. JO åtalade handläggaren för tjänstefel, men åtalet ogillades.

JO uttalar: Även om handläggaren inte har gjort sig skyldig till brott kvarstår det faktum att det har begåtts ett allvarligt fel i och med att domen verkställdes trots att den inte hade vunnit laga kraft. Handläggaren kan inte undgå kritik för bristerna i handläggningen av ärendet.

Bakgrund

Ordföranden i Sociala områdesnämnden söder i Jönköpings kommun beslutade den 12 mars 2013 att omedelbart omhänderta S.D:s dotter H.D., född 2010, med stöd av 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Beslutet underställdes Förvaltningsrätten i Jönköping som fastställde beslutet den 22 mars 2013.

I en ansökan som kom in till Förvaltningsrätten i Jönköping den 9 april 2013 ansökte nämnden om att H.D. skulle beredas vård enligt 2 § LVU. I en dom den 22 april 2013 avslog förvaltningsrätten nämndens ansökan (mål T 1252-13).

Områdesnämnden och H.D:s offentliga biträde överklagade förvaltningsrättens dom. Nämnden begärde att beslutet om vård skulle gälla omedelbart.

I en dom den 30 maj 2013 (mål 1237-13) biföll Kammarrätten i Jönköping överklagandena i vårdfrågan och beslutade att H.D. skulle beredas vård med stöd av 2 § LVU. Kammarrätten avslog dock områdesnämndens yrkande om att beslutet om vård skulle gälla omedelbart. I den delen anförde kammarrätten i sina domskäl bl.a. följande:

> H.D. befinner sig sedan förvaltningsrättens dom i S.D:s vård i det egna hemmet. Det har varken påståtts eller framkommit på annat sätt att H.D. skulle befinna sig i omedelbar fara. Kammarrätten finner mot denna bakgrund och omständigheterna i övrigt att det i detta fall bör kunna anstå med en omedelbar verkställighet.

S.D:s ombud och offentliga biträde advokaten Andreas Hannah överklagade kammarrättens dom till Högsta förvaltningsdomstolen.

Högsta förvaltningsdomstolen beslutade den 15 juli 2013 att inte bevilja prövningstillstånd. Kammarrättens avgörande vann därmed laga kraft.

Anmälan

I en anmälan till JO den 8 juli 2013 klagade Andreas Hannah på områdesnämnden. Han anförde i huvudsak följande:

> Socialtjänsten har den 1 juli 2013 tvångsomhändertagit en 3-årig flicka […] trots att kammarrättens dom om LVU-vård inte vunnit laga kraft, då ansökan om prövningstillstånd gjorts till Högsta förvaltningsdomstolen.

Utredning

Inhämtande av handlingar

Med anledning av anmälan hämtade JO in bl.a. journalanteckningar om H.D. från områdesnämndens förvaltning och kammarrättens dom den 30 maj 2013 från Kammarrätten i Jönköping.

Förundersökning

Granskningen av de inhämtade handlingarna gav anledning att anta att befattningshavare som stod under JO:s tillsyn hade gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. JO Wiklund beslutade därför den 4 september 2013 att inleda en förundersökning i fråga om ett sådant brott och gav den nuvarande chefsåklagaren vid åklagarkammaren i Jönköping, Klas Lorefors, i uppdrag att verkställa utredningen.

Under förundersökningen hämtade åklagaren Lorefors in vissa handlingar. Förvaltningschefen Cecilia Grefve och funktionschefen Åsa Johansson-Sköld inom socialtjänsten i Jönköpings kommun svarade skriftligt på vissa frågor om handläggningen. Förhör hölls därefter med socialsekreterarna Joshua Cornelius Sagula och Elin Sköld som båda delgavs misstanke om tjänstefel. Elin Sköld avfördes efter förhören som misstänkt från förundersökningen.

Åtal

Det som kom fram under förundersökningen gav JO Wiklund skäl att den 22 september 2013 väcka åtal vid Jönköpings tingsrätt mot socialsekreteraren Joshua Cornelius Sagula för tjänstefel med följande påstående:

> Kammarrätten i Jönköping beslutade i en dom den 30 maj 2013 att en flicka, född 2010, skulle beredas vård enligt 1 och 2 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. I domen avslog kammarrätten ett yrkande från Sociala områdesnämnden Söder, Jönköpings kommun, om att beslutet om vård enligt LVU skulle gälla omedelbart. Flickans vårdnadshavare överklagade kammarrättens dom om att flickan skulle beredas vård enligt LVU.
>
> I syfte att inleda LVU-vården enligt kammarrättens dom hämtade socialsekreteraren Joshua Sagula tillsammans med annan socialsekreterare den 1 juli 2013 flickan hos hennes vårdnadshavare, på Värnamovägen i Jönköping, och förde henne till ett jourhem. Genom att göra detta trots att det inte fanns ett verkställbart beslut om vård har Joshua Sagula vid myndighetsutövning åsidosatt vad som gäller för hans uppgift som ansvarig handläggare. Joshua Sagula begick gärningen av oaktsamhet genom att inte förvissa sig om att kammarrättens dom hade vunnit laga kraft.
>
> Flickan vistades utan laga grund i jourhemmet under tiden den 1 juli till den 5 juli 2013.
>
> Gärningen är inte ringa.

Tingsrättens dom

I en dom den 22 december 2014 ogillade Jönköpings tingsrätt åtalet (mål B 1552-14) och anförde bl.a. följande under rubriken *Domskäl*:

> Joshua Cornelius Sagula har uppgett att han var medveten om att Kammarrättens dom inte kunde verkställas förrän den vunnit laga kraft och att han avvaktade att domen skulle vinna laga kraft. Han tittade i flera postfack på sin arbetsplats för att kontrollera om det kommit in någon begäran om att nämnden skulle yttra sig över ett överklagande. Eftersom det inte gjorde det utgick han den 1 juli 2013 från att domen inte hade överklagats. Han verkställde samma dag domen genom att hämta H.D. och föra henne till en jourfamilj.
>
> Av Joshua Cornelius Sagula uppgifter framkommer att han tidigare inte varit med om att en domstol beslutat om att en dom om vård enligt LVU inte fick verkställas omedelbart och att detta alltså var en ny situation för

honom. Han diskuterade frågan med sina överordnade, som var väl medvetna om domen och inte invände mot att han inväntade en begäran om yttrande innan han verkställde domen. Ingen av hans överordnade uppgav för honom att han skulle kontakta kammarrätten för att kontrollera om domen överklagats. Det framgick inte heller av kommunens handbok att han skulle kontakta kammarrätten för att kontrollera om domen överklagats.

Tingsrätten konstaterar att den metod som Joshua Cornelius Sagula tillämpade för att avgöra om kammarrättens dom vunnit laga kraft var behäftad med osäkerhet. Tingsrätten konstaterar samtidigt att Joshua Cornelius Sagula gjorde allt som han hade kännedom om för att kontrollera om kammarrättens dom vunnit laga kraft. Hans överordnade uppmanade honom inte att kontakta kammarrätten för att kontrollera om domen överklagats utan godtog det sätt på vilket han avgjorde om domen var verkställbar eller inte. Det framgick inte heller av kommunens handbok att han skulle kontakta kammarrätten för att kontrollera om det skett något överklagande, vilket var en brist som kommunen i efterhand har åtgärdat. Med hänsyn härtill anser tingsrätten att Joshua Cornelius Sagula inte kan anses ha förfarit oaktsamt genom att verkställa kammarrättens dom innan den vunnit laga kraft. Joshua Cornelius Sagula ska därför frikännas från den åtalade gärningen.

Tingsrättens ordförande var skiljaktig och ansåg att Joshua Cornelius Sagula skulle dömas till 30 dagsböter för tjänstefel. Han anförde bl.a. följande:

Sammanfattningsvis menar jag att Joshua Cornelius Sagula måste ha insett att den metod som han tillämpade för att avgöra om kammarrättens dom vunnit laga kraft var behäftad med osäkerhet och att det den 1 juli 2013 fanns en osäkerhet om domen vunnit laga kraft. Det hade dessutom inte fattats något beslut om vård enligt 11 § LVU varför Joshua Cornelius Sagula från denna utgångspunkt saknade behörighet att verkställa domen. Med hänsyn till att Joshua Cornelius Sagulas verkställighetsåtgärder var synnerligen ingripande för den enskilde måste det ställas mycket höga krav på noggrannhet och omsorgsfullhet vid utförande av uppgiften. Joshua Cornelius Sagula kan inte anses ha varit ursäktad av att ha handlat under stark tidspress eftersom kammarrättens dom meddelats en månad tidigare. Joshua Cornelius Sagula kan därför inte undgå att han har ett ansvar för att ha verkställt kammarrättens icke lagakraftvunna dom. Joshua Cornelius Sagula har begått gärningen av oaktsamhet eftersom han inte förvissat sig på ett säkert sätt om att domen vunnit laga kraft.

Joshua Cornelius Sagula underlåtenhet har skett vid myndighetsutövning. Eftersom Joshua Cornelius Sagulas underlåtenhet har lett till att ett barn placerats i ett jourhem och vistats där under fem dagar utan laglig grund, kan gärningen inte betecknas som ringa.

Överklagande till Göta hovrätt

JO Wiklund överklagade domen till Göta hovrätt och yrkade att Joshua Cornelius Sagula skulle dömas för tjänstefel. Den 15 juni 2015 fastställde hovrätten tingsrättens domslut (mål B 233-15) och anförde bl.a. följande som skäl för sitt avgörande:

Som framgår av tingsrättens dom har Joshua Cornelius Sagula fortlöpande informerat sina överordnade om ärendet och agerat på ett sätt som var vedertaget på hans arbetsplats. Annat har inte framkommit än att Joshua Cornelius Sagulas överordnade och kollegor, liksom andra i Joshua Cornelius Sagulas omgivning som kände till ärendet, utgick från att Joshua Cornelius Sagula agerade helt korrekt när han den 1 juli 2013 förde barnet till jourhemmet. Joshua Cornelius Sagula kan kritiseras för att han inte tog del av överklagandehänvisningen och satte sig in i vad den innebar. Därigenom

har han varit oaktsam. Joshua Cornelius Sagulas handlande har dock styrts av de bristfälliga rutiner som fanns på hans arbetsplats. Mot den bakgrunden, och trots att hans agerande ledde till den allvarliga konsekvensen att barnet felaktigt togs från sin mor, ska hans oaktsamhet bedömas som ringa. Tingsrättens frikännande dom ska därför stå fast.

Två hovrättsråd var skiljaktiga och ansåg att Joshua Cornelius Sagula skulle dömas till ett lågt bötesstraff för tjänstefel. De anförde bl.a. följande:

Den åtgärd Joshua Cornelius Sagula vidtagit har varit synnerligen ingripande för den enskilde och mycket höga krav måste därför ställas på noggrannhet och omsorg vid utförandet av uppgiften. Även om det är förståeligt att situationen, som Joshua Cornelius Sagula själv uttryckt det, gjorde honom ställd har det ändå ålegat honom att säkerställa att kammarrättens dom vunnit laga kraft innan han verkställde densamma. Enligt vår mening får Joshua Cornelius Sagulas tillkortakommande i detta avseende anses oaktsamt.

– – –

Joshua Cornelius Sagulas underlåtenhet har skett vid myndighetsutövning och har lett till att ett barn placerats i ett jourhem utan laga grund. Åtgärden har inneburit en stor nackdel för barnet och dess mor. Att Joshua Cornelius Sagulas arbetssituation var pressad vid tillfället medför ingen annan bedömning. Vid en sammantagen bedömning anser vi därför att gärningen inte kan bedömas som ringa.

Yttrande från Sociala områdesnämnden

JO Wiklund ansåg att det inte fanns tillräckliga skäl för att överklaga domen till Högsta domstolen och beslutade att i stället fortsätta granskningen av nämndens handläggning inom ramen för det ursprungliga tillsynsärendet.

JO begärde därefter ett yttrande från områdesnämnden. I sitt remissvar anförde nämnden i huvudsak följande:

Redogörelse för handläggningen

– – –

Kammarrättens dom inkom till socialförvaltningen den 30 maj 2013 och uppgift om det antecknades nästföljande dag i personakten. Av anteckningarna i personakten framkommer vidare att handläggare har samrått med arbetsledningen med anledning av ovisshet om hur barnets mor skulle reagera utifrån kammarrättens dom. Kontakt togs både med psykiatrin, vårdcentralen och polismyndigheten eftersom det befarades att modern skulle reagera genom att försöka skada sig själv eller ta sitt liv. Av en anteckning från den 31 maj 2013 framkommer det att handläggaren är medveten om att domen vid detta tillfälle inte hade vunnit laga kraft.

I en anteckning från den 25 juni 2013 framkommer det att modern vid ett möte på socialkontoret samma dag informerades om att barnet kommer placeras i ett jourfamiljehem den l juli 2013. Placeringen genomfördes i enlighet med denna planering. Det fattades inget beslut om var barnet skulle vara placerat.

Inom ramen för den utredning som genomförts med stöd av 14 kap 6 § SoL har sektionschef och l:e socialsekreterare intervjuats. Av intervjun framkommer att man utgått från att kammarrättens dom inte var överklagad, eftersom man inte hade fått information från kammarrätten om något överklagande.

Den 5 juli 2013 kontaktade moderns ombud och offentliga biträde socialtjänsten och ifrågasatte hur domen hade kunnat verkställas. Kammarrättens dom hade nämligen överklagats av modern. Sektionschefen kontaktade omedelbart kammarrätten och Högsta förvaltningsdomstolen. Vid dessa kontakter framkom att nämnden själv måste ta reda på om en dom har överklagats, innan ställning kan tas till om domen har vunnit laga kraft. Så hade inte skett. Samma dag ordnade socialtjänsten så att barnet återvände till modern. Socialtjänsten informerade omgående modern om att det varit felaktigt av socialtjänsten att verkställa placeringen.

Den 15 juli 2013 beslutade Högsta förvaltningsdomstolen att inte meddela prövningstillstånd. Den 7 augusti 2013 beslutade nämndens ordförande om placering i jourfamilj.

Bedömning av handläggningen

Kammarrättens beslut om vård enligt LVU verkställdes innan det hade vunnit laga kraft. Det har alltså inte funnits lagligt stöd för att skilja barnet från sin vårdnadshavare och placera barnet i ett jourhem.

Förvaltningen har utrett orsakerna till att detta har kunnat inträffa. Det finns en handbok och en processbeskrivning som ska vara ett stöd för handläggningen.Vid handläggningen av det nu aktuella ärendet fanns det inte beskrivet i dessa vägledande dokument att det ska kontrolleras med domstolen om domen har vunnit laga kraft. Nu finns detta beskrivet i dokumenten.

Göta hovrätt har i dom daterad 2015-06-15 fastställt tingsrättens dom att frikänna den åtalade socialsekreteraren från åtalet om tjänstefel.

Hovrätten menar att socialsekreteraren har varit oaktsam genom att inte ha tagit del av och satt sig in i innebörden av den överklagandehänvisning som var fogad till kammarrättens dom i det aktuella LVU-målet. Enligt den ska ett överklagande ha kommit in till kammarrätten inom tre veckor från den dag klaganden fick del av beslutet, dock räknas tiden för överklagande från det allmännas sida från den dag beslutet meddelades. Socialsekreterarens handlande har dock, enligt hovrätten, styrts av de bristfälliga rutiner som fanns på hans arbetsplats. Mot den bakgrunden menar hovrätten att oaktsamheten ska bedömas som ringa och låter därför tingsrättens frikännande dom stå fast.

– – –

Enligt vad socialsekreteraren säger i förhör i tingsrätten har han haft en dialog med såväl sektionschef och andra tjänstemän kring innehållet i domen. Svaret hen fick var att man skulle vänta tre veckor och sedan verkställa domen, för det fall man inte fatt någon begäran om yttrande.

Förvaltningen menar att det otillåtna verkställandet av kammarrättens dom orsakades av bristerna i de vägledande dokumenten. Om dessa hade visat hur situationen skulle hanteras så hade bristen sannolikt inte inträffat. Samtidigt visar domarna från tingsrätten och hovrätten att man har varit medveten om nödvändigheten av att förvissa sig om att domen har vunnit laga kraft innan den verkställs.

Som metod för att förvissa sig om att domen har vunnit laga kraft har man bevakat om det har kommit in någon begäran om yttrande. Givetvis hade det varit bättre och säkrare att ta reda på om domen hade vunnit laga kraft genom att kontakta kammarrätten. Denna slutsats förutsätter inte att det finns ett vägledande dokument som beskriver hur man bör agera. Här bör observeras att socialsekreteraren hörde sig för om hur han skulle agera, både med sin chef och andra tjänstemän.

Synpunkter från berörd handläggare

Den berörda socialsekreteraren har fått tillfälle att lämna synpunkter på innehållet i detta yttrande och har meddelat att hen inte har något ytterligare att tillföra eller några synpunkter i övrigt.

JO gav Andreas Hannah tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 20 januari 2016 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Beslut om vård med stöd av LVU fattas av förvaltningsdomstol. När domstolen beslutar att någon ska ges vård enligt LVU får domstolen förordna att beslutet får verkställas omedelbart, dvs. innan domen har vunnit laga kraft (40 § tredje stycket LVU).

I det här fallet hade kammarrätten beslutat att H.D. skulle ges vård enligt 2 § LVU. Vårdnadshavaren överklagade domen. Eftersom kammarrätten hade ogillat nämndens yrkande om omedelbar verkställighet fick beslutet om vård inte verkställas innan domen vann laga kraft. Det var Joshua Cornelius Sagula medveten om. Trots detta hämtade han och en annan tjänsteman H.D. hos vårdnadshavaren och förde henne till ett familjehem innan Högsta förvaltningsdomstolen hade tagit ställning till överklagandet, dvs. innan domen hade vunnit laga kraft.

Hovrätten ansåg att Joshua Cornelius Sagula hade varit oaktsam när han inte tog del av kammarrättens överklagandehänvisning och satte sig in i vad den innebar. Domstolens majoritet fann dock, med hänvisning till bristfälliga rutiner hos förvaltningen, att oaktsamheten var ringa och att han därför inte hade gjort sig skyldig till straffbart tjänstefel.

Även om handläggaren inte har gjort sig skyldig till brott kvarstår det faktum att det har begåtts ett allvarligt fel i och med att domen verkställdes trots att den inte hade vunnit laga kraft.

Nämnden har i sitt yttrande till JO anfört att det numera finns tydliga instruktioner om kontroll av om en dom har överklagats. Det är givetvis både önskvärt och lämpligt att förvaltningen har sådana interna skriftliga rutinbeskrivningar. Inte minst när det gäller ärenden som rör tvångsvård måste det emellertid kunna krävas att den enskilde handläggaren har grundläggande kunskaper om den lagstiftning som styr handläggningen så att han eller hon på ett tillfredsställande sätt kan hantera ett ärende på ett i formellt hänseende korrekt sätt.

Joshua Cornelius Sagula, som var en erfaren socialsekreterare, hade inte tidigare varit med om att en kammarrättsdom hade överklagats. Kammarrättens överklagandehänvisning var bifogad domen. Av den framgick att överklagandefristen för den enskilde är tre veckor från den dag då han eller hon får del av domen. Det framgick också att det krävs prövningstillstånd för att ett överklagande ska tas upp i Högsta förvaltningsdomstolen. Det kan i vissa fall, beroende bl.a. på vad målet gäller, dröja förhållandevis lång tid innan domstolen fattar beslut i den frågan. Joshua Cornelius Sagula borde alltså, i stället för att titta i postfacken, ha kontaktat kammarrätten för att kontrollera om domen hade

vunnit laga kraft innan han verkställde beslutet om vård. Han kan, som ansvarig huvudhandläggare, inte undgå kritik för bristerna i hanteringen av ärendet.

Under förundersökningen hördes även Elin Sköld som misstänkt för tjänstefel. Hon deltog som medhandläggare i ärendet bl.a. när H.D. fördes från vårdnadshavaren till familjehemmet. Efter förhöret avfördes Elin Sköld som misstänkt ur förundersökningen. Det finns inte skäl att rikta någon kritik mot henne.

När det gäller nämndens ansvar för det inträffade vill jag endast framhålla vikten av att nämnden ser till att personalen har nödvändig kunskap om grundläggande förvaltningsrättsliga regler och att personalens kunskap om dessa upprätthålls och utvecklas.

Avslutningsvis kan nämnas att Utredningen om tvångsvård för barn och unga i sitt slutbetänkande Barns och ungas rätt vid tvångsvård (SOU 2015:71) har föreslagit en bestämmelse om att rättens beslut om vård ska gälla omedelbart (se 14 kap. 8 § förslaget till ny LVU, bet. s. 86 och 384). Beredningen av lagstiftningsärendet pågår för närvarande inom Regeringskansliet.

En kopia av detta beslut skickas för kännedom till Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg, avdelning sydöst.

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

En 17-årig pojke placerades på en låsbar enhet vid ett särskilt ungdomshem; fråga om hemmets skyldighet att före placeringen klarlägga om pojken var omhändertagen på någon sådan grund som anges i 3 § LVU

(Dnr 228-2013)

Beslutet i korthet: En 17-årig pojke blev omedelbart omhändertagen med stöd av 6 § LVU. Pojken placerades på en låsbar enhet vid Statens institutionsstyrelses ungdomshem Bärby. Av beslutet om omhändertagande framgick inte tydligt om pojken var omhändertagen på grund av sådana omständigheter som anges i 2 § LVU (miljöskäl) och/eller 3 § LVU (pojkens eget beteende).

Placeringsenheten vid SiS får kritik för att inte ha dokumenterat upplysningar som socialförvaltningen hade lämnat per telefon. Ungdomshemmet får kritik för att ha placerat pojken vid en låsbar enhet utan att det stod klart att han vistades i hemmet på någon sådan grund som anges i 3 § LVU.

Bakgrund

Den 4–6 december 2012 inspekterade JO Skarpnäcks stadsdelsnämnd i Stockholms kommun (JO:s ärende dnr 6496-2012). Vid granskningen av personakter som rörde ungdomar som fick eller hade fått vård med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) uppmärksammades ett ärende som gällde den rumänske medborgaren V.L., född 1995. I protokollet antecknades bl.a. följande:

Den 22 januari 2012 beslutade ordföranden i Sociala delegationen att med stöd av 6 § LVU omedelbart omhänderta V.L. som var hemmahörande i Rumänien. Samtidigt beslutades att vården skulle inledas vid Statens Institutionsstyrelses ungdomshem Bärby. Av en promemoria upprättad samma dag av socialjouren framgick bl.a. att V.L. hade gripits av polis den 21 januari 2012 misstänkt för att tillsammans med tre äldre landsmän ha tillgripit kläder. Han uppgav att han befann sig i Sverige för att söka arbete och att hans föräldrar var i Rumänien.

[…] Varken av beslutshandlingen eller av utredningen framgår om beslutet grundades på sådana omständigheter som avses i 2 och/eller 3 § LVU. Efter beslutet placerades V.L. på Bärby ungdomshem. Det var således av grundläggande betydelse att det inte rådde någon oklarhet om vad som var skälet till att V.L. hade omhändertagits med stöd av LVU. Att grunden för omhändertagandet inte angavs i beslutet angående V.L. var en brist i handläggningen.

Initiativet

Eftersom V.L. efter omhändertagandet placerades vid Bärby ungdomshem uppkom frågan om han där blev behandlad som om han var omhändertagen på sådana grunder som anges i 3 § LVU. JO Wiklund beslutade att utreda den frågan i ett särskilt ärende.

JO begärde att SiS skulle yttra sig över frågan om huruvida ungdomshemmet hade kunnat besluta om vård av V.L. vid en låsbar enhet.

Utredning

I ett yttrande anförde SiS bl.a. följande:

Utredning

SiS har tagit del av protokollet från JO:s inspektion. Vidare har synpunkter inhämtats från placeringsenheten vid SiS huvudkontor och Bärby. Därutöver har SiS tagit del av utdrag från myndighetens klientadministrativa system, KIA, avseende V.L.

Yttrande

V.L. omhändertogs omedelbart den 22 januari 2012. Han placerades samma dag vid Bärby och skrevs ut den 10 februari 2012 för att utvisas till Rumänien.

Av SiS Riktlinjer LVU, Flik 4, framgår bl.a. följande.

> Socialnämnden är enligt 3 kap. 13 § socialtjänstförordningen (2001:937), SoF, skyldig att ge in beslut om omhändertagande och vård. Det bör särskilt observeras att enbart unga som vårdas enligt 3 § LVU (dvs. på grund av eget beteende) får placeras på låsbar enhet. Är det fråga om ett omedelbart omhändertagande, ska omhändertagandet grundas på omständigheter som anges i 3 § LVU.

SiS placeringsenhet har uppgett bl.a. följande

Den 22 januari 2012 (en söndag) kontaktades SiS placeringsjour av Stockholms socialjour som ansökte om plats för en ungdom, V.L., som hade gripits av polis misstänkt för butiksstölder. SiS placeringsjour kontaktade Bärbys chefsberedskap med en förfrågan om plats och överlämnade den information som framkommit i samtal med socialjourens handläggare.

Stadsdelsnämndens ordförandebeslut enligt LVU inkom till SiS den 22 januari 2012. I beslutet angavs bl.a. att V.L. omedelbart skulle omhändertas med stöd av 6 § LVU med hänsyn till risken för den unges hälsa/utveckling samt att utredningen allvarligt kunde försvåras. Vidare angavs att placering skulle ske på Bärby, där vården med stöd av 11 § LVU skulle inledas. Rutan avseende var vården skulle inledas var inte ikryssad, men placeringsstället hade skrivits till på blanketten. Vidare var det inskrivet att den unge var omhändertagen enligt 6 § LVU samt l och 3 §§ LVU. Rutorna framför dessa fält var inte ikryssade. Även om två kryssrutor inte var ifyllda ansåg placeringsenheten att det fanns skäl för bedömningen att omhändertagandet var grundat på eget beteende då lagrummet var beskrivet vid sidan av rutorna. Socialtjänstens önskemål om en låsbar plats framstod därmed som adekvat.

Bärby har uppgett bl.a. följande

Vid institutionens kontakt med socialtjänsten den 22 januari 2012 framgick att V.L. hade gripits med tre äldre landsmän på grund av att de var misstänka för stöld. De äldre landsmännen blev anhållna och häktade medan V.L. omhändertogs omedelbart och placerades, på grund av sin ålder, inom SiS. Det framkom även att socialtjänsten, förutom att grunda beslutet på att V.L. utsatte sin hälsa och utveckling för risk genom kriminalitet, även misstänkte att V.L. kunde vara utsatt för människohandel. Utifrån denna beskrivning utgick den som hade chefsberedskap vid institutionen från att beslutet om omedelbart omhändertagande grundades på både 2 och 3 §§ LVU. Ytterligare en omständighet som lades till grund för denna bedömning var att socialtjänsten ansökte om en låst plats vid SiS. Den 22 januari 2012 fattade institutionen beslut om inskrivning för V.L. Samma dag vid 17.30 anlände V.L. till Bärby och då fattades beslut om intagning. Den 23 januari 2012 inkom socialjourens promemoria till institutionen. I promemorian fanns inga uppgifter som talade emot de tidigare erhållna uppgifterna som lagts till grund för beslutet om vård på låsbar enhet.

Bedömning

Efter kontakt med socialtjänsten var det både placeringsenhetens och Bärbys uppfattning att ordförandens beslut om omedelbart omhändertagande avseende V.L. grundade sig på hans eget beteende. Den information som mottogs framgår emellertid inte av SiS dokumentation vilket utgör en brist. Mot bakgrund av den information som socialtjänsten lämnade fanns det dock skäl att anta att beslutet om omedelbart omhändertagande grundade sig på 6 och 3 §§ LVU och ett beslut om vård på låsbar enhet skulle kunna fattas.

I ett beslut den 21 oktober 2015 anförde *JO Wiklund* följande.

Rättslig reglering

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdomar ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453). Barn och ungdomar kan under vissa förutsättningar ges vård utan samtycke med stöd av LVU. Sådan vård kan beslutas på grund av brister i ett barns hemmiljö (2 § LVU) eller den unges eget beteende (3 § LVU).

Beslut om vård med stöd av LVU meddelas av förvaltningsrätten efter en ansökan av socialnämnden (4 § LVU). Socialnämnden får med stöd av 6 § LVU

besluta att den som är under 20 år omedelbart ska omhändertas, om det är sannolikt att den unge behöver ges 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 vård av unga som på någon grund som anges i 3 § LVU behöver stå under särskilt noggrann tillsyn ska det finnas särskilda ungdomshem (12 § LVU). Om den unge vårdas vid ett sådant hem på någon grund som anges i 3 § LVU får han eller hon hindras att lämna ungdomshemmet och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som är nödvändig för att vården ska kunna genomföras (15 § LVU). Den intagne får med stöd av 15 b § LVU ges vård vid en enhet inom hemmet som är låsbar eller på annat sätt inrättad för särskilt noggrann tillsyn, om det är nödvändigt med hänsyn till den intagnes, övriga intagnas eller personalens säkerhet, eller om det är nödvändigt för att förhindra att den intagne avviker eller för att i övrigt genomföra vården.

Det finns inte något formellt hinder mot att någon som vårdas med stöd av 2 § LVU placeras vid ett särskilt ungdomshem. Då gäller emellertid inte bl.a. bestämmelsen i 15 b § LVU om vård vid en låsbar enhet (18 § LVU).

När en socialnämnd ansöker om inskrivning vid ett särskilt ungdomshem ska nämnden bifoga en kopia av eller annan underrättelse om det verkställbara beslutet (3 kap. 13 § socialtjänstförordningen, 2001:937).

Bedömning

När V.L. kom till det särskilda ungdomshemmet Bärby placerades han på en låsbar enhet. Placeringen förutsatte att han var omhändertagen på någon sådan grund som anges i 3 § LVU.

Beslutet om omhändertagande hade dokumenterats i en blankett som stadsdelsnämnden och även andra stadsdelsnämnder i Stockholms kommun åtminstone vid den tidpunkten använde. Enligt beslutet omhändertogs V.L. därför att det var sannolikt att han behövde vård med stöd av LVU och att rättens beslut om vård inte kunde avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa och utveckling och att ”utredningen allvarligt försvåras” (se bilaga). I beslutet fanns det emellertid inte någon uppgift som gav ett tydligt svar på frågan om V.L. var omhändertagen på grund av sådana omständigheter som anges i 2 § och/eller 3 § LVU.

SiS har anfört att det fanns omständigheter som tydde på att nämnden ansåg att ingripandet hade föranletts av V.L:s eget beteende, dvs. att omhändertagandet grundades på någon sådan grund som anges i 3 § LVU. SiS har därvid uppgett att stadsdelsförvaltningen (sannolikt en tjänsteman vid förvaltningens sociala jour) vid en telefonkontakt med SiS:s placeringsjour lämnade en upplysning om att V.L. bl.a. var misstänkt för att ha stulit kläder. Den kontakten har inte dokumenterats. Det framgår således varken vem som lämnade upplysningen eller några detaljer om vad som sades vid samtalet. Att samtalet inte dokumenterades är en uppenbar brist i handläggningen eftersom uppgifterna vid samtalet bidrog till beslutet att placera V.L. på en låsbar enhet.

Vård med stöd av 3 § LVU kan beslutas om den unge utsätter sin hälsa och utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende. Med brottslig verksamhet avses inte rena bagatellförseelser och inte heller enstaka andra brott som inte är av allvarlig art. Först vid en brottslighet som ger uttryck för en sådan bristande anpassning till samhällslivet att det kan sägas finnas ett vård- och behandlingsbehov kan det bli fråga om vård med stöd av LVU (prop. 1979/80:1 s. 583 och prop. 1989/90:28 s. 108).

V.L. var misstänkt för att tillsammans med andra personer ha stulit kläder för ungefär 16 000 kronor i en butik. Det är inte självklart att det brottet gav uttryck för en sådan bristande anpassning till samhällslivet att det fanns ett behov av vård med stöd av LVU.

Nämndens ingripande med stöd av LVU verkar också ha grundats på att det fanns farhågor för att V.L. var utsatt för s.k. människohandel. Jag vill understryka att jag inte tar ställning till om beslutet om omhändertagande över huvud taget hade kunnat grundas på en sådan omständighet.

Det har givetvis inte varit ungdomshemmets uppgift att avgöra om beslutet om omhändertagande var riktigt i sak. Ungdomshemmet har dock varit skyldigt att senast före beslutet om placering vid en låsbar enhet kontrollera vad som var grunden för placeringen av V.L.

En placering vid en låsbar enhet utgör ett stort ingrepp i den unges fri- och rättigheter. Med hänsyn till de särskilda rättssäkerhetskrav som gör sig gällande i ett sådant ärende får det inte råda osäkerhet om vad som är anledningen till placeringen vid ungdomshemmet. Eftersom beslutet om omhändertagande var oklart och omständigheterna i övrigt inte gav något entydigt svar på frågan anser jag att SiS inte hade underlag för att behandla V.L. som om han var omhändertagen på grund av ”eget beteende”. Ungdomshemmet gjorde därför fel när V.L. placerades vid en låsbar enhet.

Sammanfattningsvis ska SiS, placeringsenheten, kritiseras för brister i dokumentationen, och SiS, Bärby ungdomshem, kritiseras för att ha placerat V.L. vid en låsbar enhet utan att det stod klart att han vistades i hemmet på någon sådan grund som anges i 3 § LVU.

Det grundläggande felet i ärendet är att stadsdelsnämndens beslut om omhändertagande var utformat på ett bristfälligt sätt. Jag har i min tillsynsverksamhet vid flera tillfällen noterat liknande brister i andra ärenden. Det kan finnas skäl för mig att återkomma till saken i mitt kommande yttrande över det slutbetänkande från Utredningen om tvångsvård för barn och unga (SOU 2015:7) som för närvarande är föremål för remissbehandling.

Jag finner skäl att skicka en kopia av detta beslut till Skarpnäcks stadsdelsnämnd och till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för kännedom.

Fråga om en socialnämnd kunde besluta om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU innefattande krav på drogtest

(Dnr 38-2015)

Beslutet i korthet: En socialnämnd beslutade om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU och angav som ett särskilt villkor för att föräldrarna skulle få umgänge att de skulle lämna drogtest i samband med umgängestillfället. JO har i beslutet prövat om det finns lagliga möjligheter att ställa upp ett sådant villkor.

Varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp (2 kap. 6 § RF). Skyddet får enligt vissa förutsättningar begränsas genom lag. Ett ingrepp är påtvingat om det allmänna disponerar över maktmedel för att genomdriva åtgärden eller om den enskildes motstånd bryts genom hot om någon sanktion.

Det villkor om drogtest som socialnämnden beslutade om kan enligt JO:s mening inte betraktas som något annat än ett beslut som innebär tvång för den enskilde att underkasta sig ett kroppsligt ingrepp. Det finns inte i LVU eller annan lagstiftning någon bestämmelse som ger socialnämnden rätt att i ett sådant här fall kräva ett drogtest. Socialnämnden kritiseras för att ha meddelat ett beslut som saknar laglig grund.

Anmälan

Torbjörn W. framförde i en anmälan till JO klagomål mot socialtjänsten i Bollnäs kommun angående flera brister i handläggningen av ett ärende rörande hans son som vårdas med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Han anförde bl.a. att handläggarna ställer krav på drogtest inför varje umgänge med sonen.

Utredning

JO hämtade in journalanteckningar från individ- och familjeomsorgen i Bollnäs kommun.

Därefter begärde JO att Socialnämnden i Bollnäs kommun skulle yttra sig över det som anfördes i anmälan om krav på drogtest inför umgänge. Nämnden har som sitt remissvar hänvisat till ett yttrande från enhetschefen vid individ- och familjeomsorgen. I yttrandet anfördes följande:

Nämndens synpunkter i de delar anmälan avser

Barnavårdsärendet gäller en snart 9-årig pojke, J., som aktualiserades hos nämnden första gången 060912. Nämnden beslutade 110128 att omedelbart omhänderta J. med stöd av 6 § LVU. Förvaltningsrätten (FR) beslutar i april 2011 att bifalla nämndens ansökan om LVU. Av FR:s dom framgår bl.a. att föräldrarna, Torbjörn W. och J.L., brustit i omsorgen om pojken då de hade ett pågående alkoholmissbruk. Omsorgsbristerna kunde relateras till alkohol, psykisk instabilitet, bråk och aggressivitet. Kammarrätten gjorde efter föräldrarnas överklagande inte någon annan bedömning än FR.

Därefter har föräldrarna begärt omprövning av LVU-vården både under 2012, 2013 och 2014. Den första begäran återtogs. Den andra begäran behandlades både i FR och Kammarrätt (KR) vilka båda ansåg att inga förändringar i hemmiljön skett. Den tredje begäran har behandlats i FR som i dom 141031 avslagit föräldrarnas överklagan av nämndens beslut om fortsatt vård enligt LVU. Kammarrätten har i dom 150302 beslutat avslå föräldrarnas överklagan av FR:s dom.

Nämnden har under hela placeringstiden hävdat att föräldrarna ej uppnått stabil nykterhet bl.a. genom att de ej genomgått någon behandling och genom deras bristande insikt kring sin beroendeproblematik. Ingen av föräldrarna anser att de har en beroendeproblematik överhuvudtaget. Domstolarna har gjort samma bedömning som nämnden.

Under placeringstiden har J. haft olika former av umgänge med sina föräldrar, alltifrån att vistas hemma hos föräldrarna till mer restriktivt umgänge utanför hemmet med kontaktperson närvarande. Umgänget har utformats och begränsats mer och mer utifrån J:s negativa reaktioner som direkt kunnat kopplas till de olika umgängesformerna och i vilken mån J. varit skyddslös, främst i förhållande till sin pappa och den negativa påverkan han utsatt J. för.

Under första delen av placeringstiden gjorde föräldrarna utandningsprov inför umgänge i överenskommelse med nämnden. Under jul-/nyårshelg 2012/2013 vistades J. hemma hos föräldrarna för umgänge. En anmälan inkom 130101 från J:s halvsyster om att J:s föräldrar drack kraftigt under pågående umgänge. Socialjouren gör hembesök och föräldrarna går med på att göra utandningsprov. Hembesöket skedde kl 10.45. J. blåste 1,2 promille och Torbjörn blåste 0,59 promille. Umgänget avbröts. Efter umgänget uppvisade J. ett påtagligt dåligt mående med mardrömmar, ängslan, oro och otrygghet.

Nämnden och föräldrarna kom efter denna händelse överens om att tätare alkotester skulle lämnas i form av urinprov två gånger/vecka. Detta pågick fram till 131220 och samtliga tester var negativa.

Trots att föräldrarna visade negativa prov och var nyktra vid umgänge uppvisade J. ett alltmer dåligt mående efter de helger han varit på umgänge hos sina föräldrar. Då det över tid visat sig att föräldrarna ingriper i vården på ett obehörigt sätt och att J. far mer och mer illa av det så beslutar nämnden om umgängesbegränsning i mars 2013. Begränsningen innebär att J. ska vara på umgänge hos sina föräldrar en helg var fjärde vecka och att telefonsamtal ska ske två gånger per vecka på bestämda dagar och tider. Nämndens beslut överklagas och FR avslår överklagan 130830.

Trots begränsningen i umgänget fortsätter J. att uppvisa ett dåligt mående som kan relateras till umgänget. Det visar sig att föräldrarna fortsätter att gripa in i vården på ett obehörigt sätt och att de inte respekterar det beslut om begränsning som fattats. Nämnden fattar 131009 nytt beslut om umgängesbegränsning som innebär att umgänge ska ske med mamma JL. en eftermiddag/månad under tre timmar och likadant för pappa. Umgänget ska ske på tid och plats som nämnden anser lämplig och ske i närvaro av kontaktperson samt att telefonkontakt mellan föräldrarna och J. inte ska förekomma. Föräldrarna överklagar inte beslutet.

Efter det nya beslutet 131009 avböjer föräldrarna umgänge. De accepterar inte planeringen och kräver att om de ska ha umgänge ska det ske tillsammans och i deras hemmiljö. De anser att denna form av umgänge skadar Johannes mer än inget umgänge alls. Inget umgänge alls sker under tiden 130920-140826. Efter denna begränsning och då J. inte har något umgänge med sina föräldrar uppvisar J. en positiv förändring både vad gäller hälsa och utveckling.

Då föräldrarna avböjt att ha umgänge ser nämnden heller ingen anledning till att fortsatta urinprov behöver tas då syftet med dessa var att trygga J. under umgänge med sina föräldrar.

Föräldrarna begär under våren 2014 en omprövning av umgängesbegränsningen. Det inkommer också under våren två anonyma anmälningar om att föräldrarna dricker. Information inkommer även från J:s halvsyster om att J:s föräldrar dricker. Föräldrarna förnekar detta bestämt och menar att alla uppgifter är osanna. Nämnden har dock ingen anledning att ifrågasätta J:s halvsysters uppgifter då hennes tidigare lämnade uppgifter om att J:s föräldrar dricker, visat sig stämma.

Nämnden har till och från under placeringstiden fått indikationer på att föräldrarna druckit. Vid få enstaka tillfällen har detta även kunnat konstateras. Nämnden bedömer återfallsrisken för föräldrarna vara hög.

Utifrån den oro J:s tidigare uppvisat inför umgänge med sina föräldrar, de negativa reaktionerna efter och den rädsla han kunnat uttrycka i förhållande till sin pappa anser nämnden det oerhört viktigt att han på alla möjliga sätt ska tryggas i umgänget med sina föräldrar.

Efter utredning om omprövning av umgängesbegränsning fattar nämnden 140604 beslut om att umgänget mellan J. och hans föräldrar ska begränsas till ett tillfälle/månad under tre timmar tillsammans med kontaktperson på tid och plats som nämnden anser lämplig. Vidare ska ingen telefonkontakt ske och föräldrarna ska lämna drogtest samma dag som umgänge planeras. Föräldrarna har ej överklagat beslutet.

De två första inplanerade umgängena efter beslutet kommer inte till stånd då Torbjörn bl.a. ifrågasätter kravet på drogtest och avstår umgänge. Första umgänget sker 140826. Därefter har ytterligare fem umgängen skett. Fyra av sex umgängestillfällen har falllit väl ut men vid två har J. uppvisat negativa reaktioner.

I ett beslut den 23 mars 2016 anförde *stf JO Ragnemalm* följande.

Bedömning

När ett barn vårdas med stöd av LVU har socialnämnden ett ansvar för att den unges behov av umgänge med föräldrar och vårdnadshavare tillgodoses så långt det är möjligt. Ofta brukar socialförvaltningen komma överens med föräldern eller vårdnadshavaren om hur umgänget ska utövas. En sådan överenskommelse ska dokumenteras.

Om det inte är möjligt att nå en överenskommelse kan umgänget behöva regleras genom ett beslut (14 § LVU). Socialnämnden har en möjlighet att, om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården, 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. Ett sådant beslut om reglering av umgänget kan överklagas hos förvaltningsrätten (41 § första stycket 3 LVU). Socialnämnden får inte utan starka skäl besluta om inskränkningar i umgänget mellan ett barn och barnets föräldrar och bestämmelsen om umgängesbegränsning ska tillämpas restriktivt (prop. 1989/90:28 s. 74).

Ett beslut om umgängesbegränsning ska vara tydligt. Det ska framgå av beslutet på vilket sätt umgänget begränsas och om beslutet ska gälla tills vidare eller för viss tid. Vidare ska skälen för beslutet framgå.

Socialnämndens arbetsutskott i Bollnäs kommun meddelade följande beslut i fråga om begränsning av umgänge den 4 juni 2014:

Umgängesbegränsningen innebär:

– att umgänge mellan föräldrarna sker ett tillfälle/månad under tre timmar tillsammans med kontaktperson på tid och plats som socialtjänsten anser lämplig […]
– att föräldrarna inte har telefonkontakt med J.

Föräldrarna ska lämna drogtest […] samma dag som umgänge planeras.
Umgängesbegränsningen skall gälla omgående och övervägas var tredje månad.

Frågan i ärendet är om det finns lagliga möjligheter att som ett särskilt villkor uppställa ett krav på att föräldrarna ska lämna drogtest i samband med umgängestillfället.

Enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen, RF, är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Skyddet får under vissa förutsättningar begränsas genom lag (2 kap. 20 § RF). Bestämmelsen innehåller inte någon uppräkning eller exemplifiering av vilka åtgärder som är att betrakta som kroppsliga ingrepp. Till uttrycket kroppsligt ingrepp hänförs, förutom direkt våld mot människokroppen, läkarundersökningar, mindre ingrepp som vaccinering och blodprovstagning samt liknande företeelser som brukar betecknas som kroppsbesiktning, t.ex. utandningsprov eller liknande alkoholtest. Även tagande av urinprov är ett sådant ingrepp som faller in under grundlagsbestämmelsen (se t.ex. JO 2011/12 s. 471, dnr 6823-2009 och 2196-2010).

Skyddet mot kroppsliga ingrepp gäller endast om ingreppet är att anse som påtvingat. I sådant fall krävs alltså lagstöd för att ingreppet ska få vidtas. Ett ingrepp är påtvingat om det allmänna disponerar över maktmedel för att genomdriva åtgärden. Det kan också vara påtvingat om den enskildes motstånd bryts genom hot om någon sanktion. Regeln bör tolkas så att den ställer upp ett skydd också mot att en befattningshavare uppträder på ett sätt som får till följd att den enskilde med fog uppfattar sig vara tvingad att underkasta sig ingreppet. Det kan vara fråga om underförstådda eller uttryckliga påtryckningar av olika slag (se bl.a. JO 2010/11 s. 509, dnr 479-2010).

I det nu aktuella ärendet har socialnämndens arbetsutskott som ett villkor i beslutet om umgängesbegränsning föreskrivit att föräldrarna ska underkasta sig drogtest. Det framgår inte vilken form av test som avses. Jag utgår dock från att det innefattar ett sådant ingrepp som omfattas av bestämmelsen i regeringsformen. Det kan enligt min mening inte betraktas som något annat än ett beslut som innebär tvång för den enskilde att underkasta sig ett kroppsligt ingrepp som en förutsättning för att ett umgänge med barnet ska komma till stånd. Ett sådant beslut kan endast fattas om åtgärden har stöd i lag. Det finns varken i LVU eller annan lagstiftning någon bestämmelse som ger socialnämnden rätt att i ett sådant här fall kräva ett drogtest. Bestämmelsen i 14 § LVU om umgängesbegränsning tar sikte på själva umgänget och hur det kan begränsas, t.ex. umgängets omfattning, umgänge per telefon eller umgänge i närvaro av någon annan person. Jag anser alltså att socialnämndens beslut saknar laglig grund.

Den omständigheten att en socialnämnd inte kan besluta att en förälder ska lämna drogtest innebär naturligtvis inte att ett barn som vårdas med stöd av LVU ska behöva vistas i missbruksmiljöer eller umgås med föräldrar eller

andra anhöriga som är påverkade. En förutsättning för att en förälder eller annan vårdnadshavare ska få umgås med ett barn är att vederbörande är nykter eller drogfri. Om kontroll av drogfrihet anses nödvändig för att umgänge ska kunna ske, kan konsekvensen av ett bristande samtycke bli att något umgänge inte ska fastställas. Uppkommer det misstankar om att en förälder eller anhörig är påverkad i samband med ett beslutat umgänge har den som ska lämna över barnet till umgänget eller den som övervakar umgänget ett ansvar och en skyldighet att omedelbart avbryta umgänget.

Jag finner skäl att skicka en kopia av beslutet till Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg.

Vad Torbjörn W. har anfört i övrigt leder inte till något uttalande från min sida.

En yngling, som vårdades vid ett särskilt ungdomshem, hade avskilts efter ett ”upplopp”. Avskiljningen borde ha avbrutits tidigare än vad som blev fallet

(Dnr 714-2014)

Beslutet i korthet: Den som är föremål för vård vid ett s.k. SiS-hem och uppträder våldsamt eller är så påverkad av berusningsmedel att han eller hon inte kan hållas till ordningen får hållas avskild. Avskiljningen ska avbrytas så snart det inte längre finns skäl för åtgärden.

JO har i tidigare beslut uttalat att det inte kan uteslutas att det i vissa situationer måste vara möjligt att hålla en intagen avskild från övriga intagna trots att omständigheterna inte är sådana som lagen anger, t.ex. i en nödsituation.

I det granskade ärendet blev en ungdom avskild efter ett ”upplopp” på ungdomshemmet. Den unge uppträdde till en början våldsamt och det fanns inledningsvis förutsättningar för att hålla honom avskild. Från midnatt och framåt motiverades dock avskiljningen av rent praktiska skäl. JO godtar att hemmet bedömde att det inte var lämpligt att under natten göra några omflyttningar. Däremot borde hemmet enligt JO ha kunnat avbryta avskiljningen tidigare än vad som blev fallet, i vart fall någon gång under morgonen. Myndigheten kan inte undgå kritik för att den unge hölls avskild under viss tid trots att det saknades rättsligt stöd för åtgärden.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde K.A.H. klagomål mot Statens institutionsstyrelses ungdomshem Johannisberg. Han uppgav i huvudsak följande:

Den 18 januari 2014 blev han nekad att ringa till sin mamma på grund av att andra ungdomar på ungdomshemmet hade varit stökiga. Ungdomarna var stökiga till dess att polisen kom. Trots att han var lugn togs han till isoleringen där han fick stanna nästan 18 timmar utan mat. Han borde ha släppts från isoleringen eftersom han var lugn.

Utredning

JO hämtade in journalanteckningar från ungdomshemmet. JO begärde sedan att Statens institutionsstyrelse, SiS, skulle yttra sig över anmälan. I remissvaret anfördes i huvudsak följande (omnämnda bilagor har utelämnats här).

> Av institutionschefens yttrande samt av kompletterande uppgifter framgår bl.a. att tre ungdomar på avdelningen startade ett upplopp den 18 januari 2014, se bilaga 3. Uppploppet inleddes med att ungdomarna täckte över avdelningens övervakningskameror och började kasta mat. Vidare agerade ungdomarna hotfullt mot personal som till slut valde att lämna avdelningen för sin egen säkerhets skull. Ungdomarna slog sönder inredningen, sparkade sönder avloppsrör, täckte för avlopp och vred på samtliga vattenkranar i kök, toaletter och städskrubb. Då avloppen var övertäckta vattenfylldes avdelningen snabbt. Personalen gjorde bedömningen att de inte kunde gå in på avdelningen utan att riskera ungdomarnas eller sin egen säkerhet utan polis tillkallades. Med polisens hjälp kunde personalen ta sig in på avdelningen och stänga av vattnet. Stämningen hos ungdomarna var fortsatt hotfull och beslut om avskiljning fattades. Avdelningen renoverades efter upploppet och blev klar för inflyttning först den 18 mars 2014.
>
> Av K.A.H:s journal framgår bl.a. följande.
>
> Den 18 januari 2014 fattades beslut om att avskilja K.A.H. Avskiljningen påbörjades kl. 20.00. Av beslutet framgår följande.
>
> > Beslut om avskiljning fattas med anledning av att K.A.H. uppträder våldsamt och hotfullt. K.A.H. har med andra ungdomar kastat saker på avdelningen och sparkat sönder avlopp för att sedan vattenfylla avdelningen. Personal bedömer att K.A.H. inte kan hållas till ordningen på hemmet och måste avskiljas.
>
> Fortlöpande prövningar av avskiljningsbeslutet har gjorts och K.A.H. har haft tillsyn under den tid avskiljningen varade. Den 19 januari 2014 kl. 14.15 fattades ett beslut om att avskiljningen skulle avbrytas.
>
> Den 24 januari 2014 flyttade K.A.H. till ett annat ungdomshem för fortsatt verkställighet.

Rättslig reglering m.m.

Enligt 17 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård (LSU) får den dömde, om det är särskilt påkallat av att han eller hon uppträder våldsamt eller är så påverkad av berusningsmedel att han eller hon inte kan hållas till ordningen, hållas i avskildhet under förutsättning att han eller hon står under fortlöpande uppsikt av personalen. Den dömde får dock inte hållas i sådan avskildhet längre tid än som är absolut nödvändigt och inte i något fall under längre tid än 24 timmar i följd.

Av SiS:s Riktlinjer/Juridik Sluten ungdomsvård, Flik 8, framgår bl.a. följande vad gäller att hållas i avskildhet.

> Åtgärden måste grundas på ett aktuellt beteende hos den dömde som gör det särskilt påkallat med avskiljningen. Det beteende som kan berättiga avskiljning är att den dömde antingen uppträder våldsamt, eller är så påverkad av berusningsmedel att han eller hon inte kan hållas till ordningen.
>
> – – –
>
> Som exempel på våldsamt uppträdande kan nämnas att den dömde slår sönder inredningen, försöker slå personal eller andra ungdomar med eller utan tillhyggen eller på annat sätt går till angrepp mot dem. Om den dömde självmant eller efter tillsägelse eller på annat sätt upphör med

det beteende som kan grunda avskiljning innan den verkställs föreligger inte längre grund för avskiljning.

Avskiljningen får inte pågå under längre tid än som är absolut nödvändigt. En och samma avskiljning får inte i något fall pågå under längre tid än 24 timmar i följd.

– – –

Syftet med avskiljningen ska vara att upprätthålla säkerheten och ordningen vid institutionen. Så snart det syftet är uppnått ska avskiljningen avslutas, dvs. när det kan antas att den dömde inte kommer att uppträda våldsamt igen eller när den dömde inte längre är så påverkad av berusningsmedel att han eller hon inte kan hållas till ordningen. Det ska ske en fortlöpande prövning av om avskiljningen kan avslutas. Denna prövning ska dokumenteras i journalen minst en gång/timmen.

Bedömning

Det är ett grundläggande krav att alla inskränkningar i de intagnas fri- och rättigheter har stöd i lag. Beslut om att en intagen ska hållas i avskildhet utgör en frihetsinskränkande åtgärd. Som framgår av bestämmelsen får inte avskiljningen pågå längre tid än vad som är absolut nödvändigt. Detta innebär att avskiljningen ska avslutas så snart syftet med avskiljningen är uppnått, dvs. när det kan antas att den dömde inte kommer att uppträda våldsamt igen.

SiS anser att de rättsliga förutsättningarna för att hålla K.A.H. i avskildhet var uppfyllda då avskiljningen påbörjades den 18 januari 2014. Det framgår av beslutet att K.A.H. uppträdde våldsamt och hotfullt. Avskiljningen påbörjades kl. 20.00 och det prövades fortlöpande om avskiljningen kunde avslutas efter denna tidpunkt. Prövningarna har dokumenterats i journalen, i enlighet med SiS:s interna föreskrifter. Johannisbergs institutionschef har uppgett i sitt yttrande att de rättsliga förutsättningarna för att hålla K.A.H. i avskildhet var uppfyllda fram till kl. 02.00. Enligt SiS:s mening, är det dock svårt att utläsa detta ur K.A.H:s journal. Det är viktigt att det framgår av dokumentationen att de förutsättningar som anges i 17 § LSU är uppfyllda under hela den period någon hålls i avskildhet.

Det framgår av journalanteckningarna samt av institutionschefens yttrande att K.A.H., under den senare delen av avskiljningen, inte har hållits i avskildhet av orsaker som avses i 17 § LSU utan avskildheten har istället fortsatt av rent praktiska omständigheter. Anledningen till att K.A.H. fick stanna kvar i avskiljningsrummet berodde på att det inte bedömdes säkert att låta honom vistas på avdelningen då den var sönderslagen och vattenfylld, se bifogade bilder. Övriga avdelningar vid institutionen var i det närmaste fulla och det fanns inte heller någon möjlighet till en omedelbar omplacering till en annan institution.

Det var en svår situation som institutionen ställdes inför och från det att avskiljningen påbörjades arbetade personalen för att säkerställa en trygg tillvaro för samtliga ungdomar på institutionen, inklusive K.A.H. Av institutionschefens yttrande framgår att det först tidigt på eftermiddagen den 19 januari 2014 var möjligt att avbryta avskiljningen på ett för K.A.H. tryggt och säkert sätt. SiS har ingen anledning att ifrågasätta institutionens bedömning i detta avseende. Med tanke på uppploppssituationen och de konsekvenser som denna medförde anser SiS att den förklaring institutionen lämnat till varför det inte rent faktiskt gick att avbryta avskiljningen vid en tidigare tidpunkt får i aktuellt fall anses godtagbar.

När det gäller K.A.H:s övriga klagomål (rätt att ringa/måltider) hänvisar SiS till vad institutionschefen uppgett i sitt yttrande.

Institutionschefens yttrande

Avskiljningens längd

– – –

Från det att avskiljningen påbörjades pågick ett ihållande arbete med att säkerställa en trygg tillvaro för samtliga inblandade ungdomar. Med anledning av att mottagningsenheten satts ur brukbart skick, krävdes förflyttningar inom institutionen för att frigöra fysisk plats för de i incidenten inblandade ungdomarna – däribland K.A.H.

Resultatet av prövningen klockan 2.00 ställde krav på många och svåra bedömningar och beslut. Läget, såsom det har beskrivits av de som var närvarande och här ovan, var ansträngt särskilt avseende fysiska möjligheter att avbryta avskiljningen på ett för ungdomen tryggt sätt. Mottagningsenheten var efter vattenfyllnaden obrukbar och det gjorde det omöjligt att låta K.A.H. återgå till enheten. Eftersom det var mitt i natten fanns ingen möjlighet att bereda plats för K.A.H. på någon annan avdelning, med mindre än att då behöva väcka flera andra ungdomar som låg och sov. Kontakt togs också med myndighetens placeringsjour, men någon omplacering kunde inte utverkas omgående.

Att avbryta avskiljningen, öppna dörren och låta den unge vistas i avskiljningsrummet bedömdes inte som en möjlighet mot bakgrund av det upplopp som just inträffat, vilket också framgår av de dokumenterade prövningarna. Det bedömdes att situationen var så pass allvarlig att det var fråga om nöd (se JO:s beslut 1036-2000), alltså att det förelåg fara för liv och hälsa – såväl för K.A.H. som för personalen – likväl fara för egendom. Institutionen har inte funnit skäl att ändra sin bedömning och anser vidare inte att den skada som K.A.H. genom åtgärden åsamkats varit oförsvarlig.

– – –

Först tidigt på eftermiddagen 2014-01-19 fanns möjligheter att tryggt återföra K.A.H. till en avdelning. Det dröjde cirka 25 minuter från det att K.A.H. fick besked om att avskiljningen skulle avbrytas till dess att han åter vistades på en avdelning, det vill säga betydligt kortare tid än han själv angett.

K.A.H. fick möjlighet att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 31 augusti 2015 anförde *JO Wiklund* följande.

Rättslig reglering

En ungdom som är under 18 år och som har begått brott kan dömas till påföljden sluten ungdomsvård under en viss tid (32 kap. 5 § brottsbalken). Verkställighet av sluten ungdomsvård ska ske vid ett sådant särskilt ungdomshem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU.

Om det är särskilt påkallat av att den dömde uppträder våldsamt eller är så påverkad av berusningsmedel att han eller hon inte kan hållas till ordningen, får den dömde hållas i avskildhet under förutsättning att han eller hon står under fortlöpande uppsikt av personalen. Den dömde får dock inte hållas i sådan avskildhet längre tid än som är absolut nödvändigt och inte i något fall under längre tid än 24 timmar i följd (17 § lagen [1998:603] om verkställighet av sluten ungdomsvård, LSU).

Med avskildhet menas att den intagne hindras från att ha kontakt med de övriga intagna genom en åtgärd från hemmets sida. Ett typiskt fall av avskiljning innebär att den intagne hålls instängd i ett särskilt rum eller i sitt eget rum utan någon möjlighet att kunna lämna rummet.

SiS ska fatta ett beslut om avskiljande. Ett sådant beslut får överklagas (23 § LSU). En anteckning om beslutet ska göras i den intagnes journal. Där ska tydligt framgå skälen för beslutet, vid vilken tidpunkt avskiljningen påbörjades och när den avslutades.

Bedömning

SiS:s ungdomshem Johannisberg tar emot pojkar mellan 16 och 21 år som vårdas med stöd av LVU eller som är dömda till sluten ungdomsvård. K.A.H. var placerad på ungdomshemmets mottagningsenhet tillsammans med två andra ungdomar. Den 18 januari 2014 uppstod en tumultartad situation på enheten som SiS beskriver som ett upplopp bland ungdomarna.

Institutionen fattade ett beslut om att avskilja bl.a. K.A.H. Avskiljningen påbörjades den 18 januari 2014 kl. 20.00. Följande är antecknat i journalen:

> Beslut om avskiljning fattas med anledning av att K.A.H. uppträder våldsamt och hotfullt.
>
> K.A.H. har med andra ungdomar kastat saker på avdelningen och sparkat sönder avlopp för att sedan vattenfylla avdelningen. Personal bedömer att K.A.H. inte kan hållas till ordningen på hemmet och måste avskiljas.

I beslutet redovisas skälen för avskiljningen. Jag delar hemmets uppfattning att det fanns förutsättningar för att fatta ett sådant beslut.

Enligt journalanteckningarna hade personalen tillsyn över K.A.H. varje kvart och en fortlöpande bedömning av om avskiljningen kunde avslutas gjordes varje timme. I denna del vill jag endast påpeka att det i vissa fall dröjde väl lång tid innan uppgifterna om tillsynen dokumenterades i K.A.H:s akt.

Utredningen visar att K.A.H. hölls avskild fram till kl. 14.15 den 19 januari 2014. Min granskning är inriktad på frågan om avskiljningen borde ha upphört tidigare.

Beträffande den prövning som hemmet gjorde kl. 24.00 av om K.A.H. skulle fortsätta att vara avskild anges följande i journalen:

> Utifrån faktum att den avdelning som K.A.H. ska återvända till fortfarande inte är fysiskt säkrad från sönderslagna saker och vattenskadan får han ändå kvarstanna i avskiljningen till dess hans och andras säkerhet kan garanteras utifrån en säkrad avdelning.

Avskiljning är en åtgärd som kan användas när den intagne är våldsam eller är så påverkad av berusningsmedel att han eller hon inte kan hållas till ordningen. Den får inte användas som någon form av sanktion eller straff. Det är en ingripande åtgärd att placera någon i avskildhet och en sådan åtgärd bör därför endast användas i undantagsfall. Åtgärden ska avbrytas så snart det inte längre finns förutsättningar för att hålla den intagne avskild. Det kan inte uteslutas att det i vissa situationer måste vara möjligt att hålla en intagen avskild från övriga intagna trots att omständigheterna inte är sådana som lagen anger. JO har i ett

tidigare beslut hänvisat till situationer när brottsbalkens bestämmelser om nöd kan bli tillämpliga (se JO 2002/03 s. 222, dnr 1036-2000).

I remissvaret har SiS anfört att eftersom avdelningen var sönderslagen och vattenfylld bedömdes det inte vara säkert att låta K.A.H. vistas på avdelningen. Enligt SiS var övriga avdelningar vid institutionen i det närmaste fulla och det var inte heller möjligt att omedelbart omplacera K.A.H. till en annan institution. Inte förrän tidigt på eftermiddagen dagen därpå var det enligt SiS möjligt att avbryta avskiljningen. SiS har till remissvaret bifogat ett yttrande från institutionschefen. I yttrandet anförde institutionschefen bl.a. att eftersom det var mitt i natten fanns det ingen möjlighet att bereda plats för K.A.H. på någon annan avdelning om inte andra ungdomar som låg och sov skulle behöva väckas. Vidare anförde institutionschefen att det på grund av det inträffade upploppet inte bedömdes möjligt att avbryta avskiljningen, öppna dörren till avskiljningsrummet och låta K.A.H. vistas i rummet.

De uppgifter som har lämnats väcker frågor. Som det uttrycks i remissvaret var de övriga avdelningarna ”i det närmaste” fullbelagda. Det tyder på att det fanns åtminstone någon enstaka ledig plats. Beträffande möjligheten att placera K.A.H. på en annan avdelning har hemmet också anfört att andra ungdomar skulle behöva väckas för att K.A.H. skulle kunna omplaceras inom institutionen. Det framgår av journalanteckningarna att personalen bedömde att K.A.H. var hotfull och delvis våldsam fram till kl. 23.00. Vid prövningarna därefter har institutionen hänvisat till andra, praktiska skäl.

Utredningen visar att avskiljningen från midnatt och framåt har motiverats av rent praktiska skäl. Jag har givetvis förståelse för att den situation som hemmet ställdes inför innebar svåra avvägningar. Jag kan vidare godta att hemmet i den här speciella situationen bedömde att det inte var lämpligt att göra några omflyttningar under natten. Däremot borde hemmet enligt min uppfattning ha kunnat avbryta avskiljningen tidigare än vad som nu blev fallet, i vart fall någon gång under morgonen. Myndigheten kan inte undgå kritik för att K.A.H. under viss tid hållits avskild trots att det saknades rättsligt stöd för åtgärden.

Händelsen väcker frågor om huruvida lagstiftningen i tillräcklig grad täcker de olika situationer som kan uppstå vid en institution av det här slaget. Betänkandet Barns och ungas rätt vid tvångsvård, Förslag till ny LVU (SOU 2015:71) är för närvarande föremål för remissbehandling. Det kan finnas anledning för mig att återkomma till frågan när jag yttrar mig i remissärendet.

Vad K.A.H. i övrigt har anfört leder inte till något uttalande från min sida.

En 17-årig pojke med hemvist i Rumänien vårdades med stöd av LVU; fråga om förutsättningarna för att begära handräckning enligt 43 § LVU för att föra pojken till Arlanda för vidare transport till Rumänien

(Dnr 229-2013)

Beslutet i korthet: En 17-årig rumänsk pojke hade omhändertagits med stöd av 6 § LVU och hade placerats på ett särskilt ungdomshem. Efter kontakter med pojkens vårdnadshavare i Rumänien och samråd med pojken bedömde socialnämnden att han borde resa hem till sina föräldrar. Nämnden begärde biträde av polis, s.k. handräckning, för att föra pojken från ungdomshemmet till Arlanda.

Socialnämnden får begära handräckning enligt 43 § LVU bl.a. för att genomföra ett beslut om vård eller omhändertagande med stöd av LVU. JO konstaterar att begäran i det här fallet inte kunde anses ha skett för att genomföra ett sådant beslut. Det fanns alltså inga förutsättningar för att begära biträde av polis. Situationen var emellertid speciell, och nämnden handlade med pojkens bästa för ögonen. JO riktar därför i det här fallet inte någon kritik mot nämnden.

Bakgrund

Den 4–6 december 2012 inspekterade JO Skarpnäcks stadsdelsnämnd i Stockholms kommun (JO:s ärende dnr 6496-2012). Vid granskningen av personakter som rörde barn och ungdomar som var eller hade varit föremål för vård med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) uppmärksammades ett ärende som gällde den rumänske medborgaren V.L., född 1995. I protokollet antecknades bl.a. följande:

> Den 22 januari 2012 beslutade ordföranden i Sociala delegationen att med stöd av 6 § LVU omedelbart omhänderta V.L. som var hemmahörande i Rumänien. Samtidigt beslutades att vården skulle inledas vid Statens Institutionsstyrelses ungdomshem Bärby. Av en promemoria upprättad samma dag av socialjouren framgick bl.a. att V.L. hade gripits av polis den 21 januari 2012 misstänkt för att tillsammans med tre äldre landsmän ha tillgripit kläder. Han uppgav att han befann sig i Sverige för att söka arbete och att hans föräldrar var i Rumänien.

Förvaltningsrätten fastställde beslutet om omedelbart omhändertagande av V.L. den 30 januari 2012.

Efter att nämnden hade haft kontakt med V.L:s vårdnadshavare i Rumänien och samrått med V.L. bedömde nämnden att V.L. borde resa hem till sina föräldrar. Nämnden begärde biträde av polis, s.k. handräckning, för att föra V.L. från Bärby till Arlanda.

Polisen verkställde beslutet om handräckning den 10 februari 2012.

Initiativet

JO Wiklund beslutade att inom ramen för ett s.k. initiativärende utreda om nämnden med stöd av 43 § LVU kunde begära biträde av polis för att föra V.L. från Bärby till Arlanda.

Utredning

Nämndens sociala delegation beslutade, efter remiss, att som sitt yttrande lämna in ett tjänsteutlåtande som hade undertecknats av enhetschefen vid utredningsenheten för barn och ungdom Cecilia Wassén. I utlåtandet anfördes bl.a. följande:

Redovisning

V.L. omhändertogs enligt 6 § LVU och placerades på Bärby Ungdomshem. Omhändertagandet kom sig av att V.L. gripits av polis tillsammans med tre äldre landsmän i samband med att de tillgrep kläder. V.L. uppgav då att han var i Sverige utan sina vårdnadshavare och han satt i rullstol när han greps. Vid gripandet uppstod misstankar att V.L. var utsatt för människohandel. De tre landsmännen häktades.

Kontakt togs med Rumänska ambassaden och socialtjänsten i Bukarest för att dels fastställa hans identitet och dels för att få hjälp i sökandet efter V.L:s föräldrar. Efter två dagar på Bärby Ungdomshem behövde V.L. inte längre sin rullstol. Gränspolisen höll ett flertal förhör med V.L. som nekade till att vara utsatt för människohandel. Polisen gick inte vidare med brottsmisstanken.

Rumänska ambassaden hjälpte till i kontakten med föräldrarna som uppgav att de ville att V.L. skulle komma hem igen. V.L. uppgav att han kunde tänka sig att åka hem. De sociala myndigheterna kopplades in för att ta emot och utreda V.L. situation vid ankomst Rumänien.

Av journalanteckningar och beslutsdokument framgår att 2012-02-08 skickas en handräckningsbegäran till Polismyndigheten i Uppsala, för att 2012-02-10 transportera V.L. från Bärby Ungdomshem till Arlanda flygplats. Av den sista journalanteckningen i ärendet framgår att Rumänska ambassaden är informerade om att V.L. är på väg samt att beslut om upphörande av LVU faxas till förvaltningsrätten i Stockholm. Det kan antas att V.L., utifrån detta och enhetens generella handläggningsrutiner, handräckts till Arlanda flygplats i god tid innan beslut om LVU upphör.

Varken i socialjourens PM daterat 2012-01-22, bifogat underställning LVU till Förvaltningsrätten, eller i det tjänsteutlåtande där ordförandebeslutet 2012-01-22 anmäles till Skarpnäcks stadsdelsnämnds sociala delegation redogörs för om beslutet om omhändertagandet har föranletts av sådana omständigheter som avses i 2 § och/eller 3 § LVU. Det framgår inte heller av journalanteckningar eller andra handlingar i akten. Det är därför inte möjligt att ge ett svar på huruvida V.L. vid tidpunkten för transporten från Bärby Ungdomshem till Arlanda flygplats var omhändertagen föranlett av omständigheter som avses i 3 § LVU vilket han behövt vara för att ett beslut om en sådan transport ska ha varit möjligt att fatta. Det går dock att anta efter att ha läst samtliga handlingar i ärendet att båda beslutsparagraferna, 2 och 3 §§ LVU, skulle ha varit tillämpliga.

Det är inte möjligt att få svaren eller i vart fall synpunkter från berörd befattningshavare då denna slutat sin tjänst vid Skarpnäcks stadsdelsförvaltning.

Därefter begärde JO att Socialstyrelsen skulle yttra sig över den principiella frågan om det i ett fall som detta är möjligt för socialnämnden att begära handräckning av polis. I ett remissvar anförde Socialstyrelsen följande:

Yttrande

Socialstyrelsen anser att polishandräckningen inte kan ses som ett led i genomförandet av det omedelbara omhändertagandet och att det därför saknas stöd i 43 § 2 LVU för att begära handräckning i denna situation.

Vidare finns det inget i handlingarna i ärendet som ger stöd för att det har förelegat sådana omständigheter som gjort det nödvändigt för socialnämnden att begära polishandräckning med stöd av i 43 § 2 LVU i detta fall.

– – –

Tillämpliga bestämmelser m.m.

Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

I 1 § anges bl.a. följande. Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdom ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453). Insatserna ska präglas av respekt för den unges människovärde och integritet. Den som är under 18 år ska dock beredas vård enligt denna lag, om någon av de situationer som anges i 2 § eller 3 § föreligger och det kan antas att behövlig vård inte kan ges den unge med samtycke av den eller dem som har vårdnaden om honom eller henne och, när den unge har fyllt 15 år, av honom eller henne själv. Vid beslut enligt denna lag ska vad som är bäst för den unge vara avgörande.

I 2 § anges att vård ska 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.

Enligt 3 § ska vård också beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende. Vård ska också beslutas om den som dömts till sluten ungdomsvård enligt 32 kap. 5 § brottsbalken vid verkställighetens slut bedöms vara i uppenbart behov av fortsatt vård för att inte löpa sådan risk som avses i första stycket.

I 6 § första stycket anges att socialnämnden får besluta att den som är under 20 år omedelbart ska omhändertas, om

1. det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av denna lag, och
2. 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.

I 6 § andra stycket anges att om socialnämndens beslut om omhändertagande inte kan avvaktas, får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta om omhändertagande. Beslutet ska anmälas vid nämndens nästa sammanträde. När socialnämnden har ansökt om vård med stöd av lagen, får även rätten besluta att den unge omedelbart ska omhändertas.

I 9 § tredje stycket anges att 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.

I 43 § anges att Polismyndigheten ska lämna biträde för att på begäran av

1. socialnämnden eller nämndens ordförande eller rätten bereda en läkare, som avses i 32 §, tillträde till den unges hem eller för att föra den unge till läkarundersökningen,

2. socialnämnden eller någon ledamot eller tjänsteman som nämnden har förordnat genomföra beslut om vård eller omhändertagande med stöd av denna lag, och
3. Statens institutionsstyrelse efterforska och återhämta den som vårdas vid ett hem för särskilt noggrann tillsyn på någon grund som anges i 3 §, om den unge har avvikit från hemmet, eller för att ombesörja någon annan förflyttning av honom eller henne.

Förarbetena till 1980 års socialtjänstlag

I förarbetena till 1980 års socialtjänstlag anges bl.a. att socialnämnden har ansvaret för att ett omhändertagande inte består under längre tid än som är behövligt med hänsyn till den unges vårdbehov. Visar det sig under den fortsatta utredningen att grund för vård enligt lagen inte föreligger, ska nämnden besluta att omhändertagandet genast ska upphöra (prop. 1979/80:1 Del A s. 593). […] I de fall då det finns kvar en laglig rätt till handräckning bör sådan polishjälp begäras endast om uppgiften inte kan lösas på annat sätt (a. prop. Del A s. 364).

I specialmotiveringen avseende den äldre motsvarigheten till 43 § 2 LVU (18 § första stycket) anges följande. Sedan länsrätten har beslutat om vård, övergår ansvaret för vården på nämnden. Nämnden har även ansvaret för vården av den som genom nämndens beslut har tagits om hand omedelbart. Om föräldrarna eller den unge själv inte vill medverka till att beslutet genomförs, har socialnämnden enligt denna paragraf rätt att påkalla biträde av polisen. I fråga om de ungdomar som vårdas på grund av sitt beteende i sådant hem för särskild tillsyn som avses i 12 § har den som förestår vården vid hemmet rätt att få biträde av polisen för att leta efter eller hämta tillbaka den som avvikit eller för annan förflyttning (a. prop. Del A s. 603).

– – –

Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 1997:15) om tillämpningen av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

Visar det sig under den fortsatta utredningen att det inte längre finns skäl för ett omhändertagande, ska nämnden enligt 9 § tredje stycket LVU besluta att omhändertagandet genast ska upphöra. Det kan t.ex. visa sig att missförhållandena inte är så allvarliga som först befarats, att behövlig vård går att ge med samtycke eller att den uppkomna situationen kan lösas på annat sätt. Andra gånger kan bedömningen att vård med stöd av LVU behövs kvarstå, men det interimistiska beslutet behövs ändå inte, t.ex. kan en kortsiktig placering av barnet göras frivilligt eller kan utredningssvårigheterna ha undanröjts. Det är viktigt att nämnden om grunderna för beslutet om omhändertagandet bortfallit inte endast låter omhändertagandet förfalla. Nämnden måste i dessa fall snarast fatta ett formellt beslut om att omhändertagandet ska upphöra. […] Socialnämnden har i vissa fall möjlighet att få biträde av polismyndigheten för att genomföra beslut. De situationer då nämnden kan begära polishandräckning är angivna i 43 § LVU och det rör sig enbart om biträde för att genomföra åtgärder enligt LVU. Handräckning kan inte anlitas för att genomföra beslut enligt socialtjänstlagen. Polishandräckning bör anlitas endast då andra lösningar inte är möjliga. Socialnämnden har vid en polishandräckning hela tiden ett ansvar för den unge. I det ansvaret ingår att se till att handräckningen inte fortgår längre än det behövs. Enligt Socialstyrelsens uppfattning ställer en polishämtning stora krav på de medverkande och framför allt på socialnämnden. Så fort det går bör nämnden själv helt överta ansvaret för den unge och avbryta handräckningen. Under handräckningen och framför allt vid transporten av den unge bör företrädare för nämnden vara med. Extern expertmedverkan, t.ex. av barnläkare, anser Socialstyrelsen främst kan behövas när barn ska hämtas från en förälder.

Socialstyrelsens bedömning

Frågan i ärendet är om det var möjligt för socialnämnden att begära handräckning av polis med stöd av 43 § 2 LVU för att genomföra beslutet om det omedelbara omhändertagandet.

Av handlingarna i ärendet framgår inte annat än att socialnämnden har begärt polishandräckning som ett led i att det omedelbara omhändertagandet skulle upphöra och V.L. skulle återvända till sitt hemland. Vid tidpunkten för begäran stod det klart att omhändertagandet inom kort skulle upphöra. Handräckningen kan därför inte ses som ett led i genomförandet av det omedelbara omhändertagandet. Nämnden har därför saknat stöd i 43 § 2 LVU för att begära polishandräckning i denna situation.

Vidare är utgångspunkten att polishandräckning endast bör förekomma i rena undantagsfall och då det finns grundad anledning att anta, att de särskilda tvångsbefogenheter som handräckningsinstitutet innefattar är påkallade för åtgärdens genomförande. Praktiska svårigheter för socialnämnden att genomföra en förflyttning kan därför inte utgöra skäl för polishandräckning. En polishandräckning är en nödfallsåtgärd och bör endast användas då andra lösningar inte är möjliga (JO 1981/82 s. 172 och JO:s beslut den 8 februari 2010 [dnr 3134-2009], prop. 1979/80:1 Del A s. 364 och SOSFS 1997:15).

I handlingarna i ärendet finns det inget som ger stöd för att det har förelegat sådana omständigheter som gjort det nödvändigt för nämnden att begära polishandräckning med stöd av i 43 § 2 LVU i detta fall.

Det kan här anmärkas att när det inte längre finns skäl för ett omedelbart omhändertagande ska socialnämnden enligt 9 § tredje stycket LVU besluta att omhändertagandet genast ska upphöra. Nämnden har således ansvaret för att ett omhändertagande inte består under längre tid än som är behövligt med hänsyn till den unges vårdbehov (prop. 1979/80: l Del A s. 593). Med hänsyn till vad som framgår av handlingarna i ärendet kan det sättas i fråga att det över huvud taget fortsatt förelåg grund för det omedelbara omhändertagandet efter det att kontakt med både vårdnadshavare och sociala myndigheter i hemlandet hade upprättats och det fanns ett ordnat mottagande där samt då V.L. själv samtyckte till att återvända till sitt hemland.

JO hade tillgång till beslutet om omedelbart omhändertagande av V.L., nämndens underställning av beslutet samt ungdomshemmets och stadsdelsförvaltningens journalanteckningar om V.L.

I ett beslut den 21 oktober 2015 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Detta beslut tar sikte på frågan om stadsdelsnämnden med stöd av 43 § LVU hade möjlighet att begära hjälp av polis (s.k. handräckning) för att föra V.L. från Bärby ungdomshem till Arlanda flygplats.

Enligt 43 § LVU ska Polismyndigheten lämna biträde bl.a. för att på begäran av socialnämnden eller någon ledamot eller tjänsteman som nämnden har förordnat genomföra beslut om vård eller omhändertagande med stöd av LVU. Två vanliga situationer när handräckning kan bli aktuell är när socialnämnden vill verkställa ett beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU eller, när den unge har ”rymt”, återföra honom eller henne till det hem där han eller hon är placerad. Bestämmelsen ger också nämnden möjlighet att begära handräckning bl.a. för att flytta den unge från ett familjehem till ett särskilt ungdomshem. En sådan flyttning är normalt sett ett led i genomförandet av

vården av den unge (JO:s beslut den 8 februari 2010, dnr 3134-2009; jämför JO:s beslut den 12 november 2013, dnr 5187-2012).

I det här fallet begärde nämnden hjälp av polis för att föra V.L. från det särskilda ungdomshemmet Bärby till Arlanda. Därifrån skulle V.L. flyga till Rumänien, vilket både han själv och hans vårdnadshavare i Rumänien var positiva till. I samband med transporten till Arlanda upphävde nämnden beslutet om omhändertagande av V.L.

Jag har förståelse för att nämnden ansåg sig behöva hjälp av polis för att föra V.L. till Arlanda. Oavsett vilken uppfattning vårdnadshavarna och V.L. hade om återresan till Rumänien konstaterar jag dock att begäran om hjälp av polis inte kan anses ha skett för att ”genomföra ett beslut om vård eller omhändertagande”. Det fanns alltså inga förutsättningar för att begära hjälp enligt 43 § LVU. Situationen var emellertid speciell och nämnden handlade med V.L:s bästa för ögonen. Jag riktar därför i det här fallet inte någon kritik mot nämnden.

Ärendet aktualiserar frågan om svensk domsrätt när det gäller vård enligt LVU för barn med anknytning till ett annat land. Den frågan är inte helt enkel att svara på. Här kan hänvisas till avgörandet RÅ 2006 ref. 36 (jämför RÅ 1989 ref. 50). Det finns också ett EU-rättsligt perspektiv på saken. Enligt den s.k. Bryssel-II-förordningen ska ett mål om föräldraansvar för barn avgöras av domstol i den medlemsstat där den unge har sin hemvist vid den tidpunkt då talan väcks (förordning (EG) nr 2201/2003 av den 27 november 2003 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar samt om upphävande av förordning (EG) nr 1347/2000). Europadomstolen har uttalat att ett beslut om att omedelbart omhänderta och placera ett barn i ett familjehem omfattas av Bryssel-II-förordningen även när beslutet har fattats med stöd av offentligrättsliga bestämmelser om skydd för barn (EU-domstolens avgöranden den 27 november 2007, mål C-435/06, och den 2 april 2009, mål C-523/07). Detta innebär, förenklat uttryckt, att en fråga om vård enligt LVU inte ska prövas i Sverige utan i det EU-land där den unge har sin hemvist och att svenska myndigheter i vissa fall ska överlämna ärendet till myndigheter i det landet. Det finns särskilda bestämmelser i förordningen om interimistiska åtgärder.

Jag går inte här närmare in på innehållet i förordningen eller om ärendet om V.L. föll in under den. Utredningen om tvångsvård för barn och unga har i sitt slutbetänkande SOU 2015:71 berört förhållandet mellan LVU och förordningen (se bl.a. s. 385 f.). Jag avser att kommentera de frågor som har aktualiserats i detta ärende i mitt kommande yttrande över betänkandet. Det finns därför inte skäl för mig att ytterligare uppehålla mig vid saken.

En vårdnadshavare motsatte sig en reglering av umgänget med hennes barn som vårdades med stöd av LVU. Socialförvaltningen har inte haft rätt att begränsa umgänget utan att det först hade fattats ett beslut enligt 14 § LVU

(Dnr 6223-2013)

Beslutet i korthet: I en anmälan till JO klagade en mamma på hur socialförvaltningen i Kungsbacka kommun hade hanterat umgänget mellan henne och hennes dotter, som vårdades med stöd av LVU. Mamman kom senare in med ytterligare klagomål mot förvaltningen.

I beslutet kritiseras nämnden för att mammans umgänge med dottern begränsades utan att ett formellt beslut om detta fattades. Det medförde bl.a. att mamman inte kunde få saken prövad av domstol. Detta är inte acceptabelt.

Nämnden får också kritik för dröjsmål med att inleda en utredning efter mammans begäran om att vården om dottern skulle upphöra och för underlåtenhet att fatta beslut om familjehemsplacering av barnet.

Nämndens remissvar tyder på att det finns kunskapsbrister inom nämnden när det gäller regelverket på området. JO förutsätter att nämnden vidtar nödvändiga åtgärder så att liknande situationer inte uppstår i framtiden.

Anmälan

I en anmälan till JO den 8 november 2013 framförde advokaten Niclas Elison, som ombud för N.P., klagomål mot socialförvaltningen i Kungsbacka kommun för hur man hade hanterat umgänget mellan N.P. och hennes dotter N., som sedan den 5 oktober 2012 vårdades med stöd av 2 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Niclas Elison uppgav bl.a. följande:

Socialtjänsten har bestämt att N.P. får umgås med N. endast två timmar i veckan under övervakning av kontaktperson. Varken han eller N.P. har fått någon förklaring till varför kontaktperson behövs eller varför hon bara får umgås två timmar i veckan med sin dotter. Sedan drygt en månad tillbaka, då kontaktpersonen avslutade sin anställning, har inte något umgänge skett.

Utredning

JO begärde att nämnden skulle yttra sig över vad Niclas Elison hade framfört i sin anmälan.

Som sitt yttrande gav nämnden in en tjänsteskrivelse som hade upprättats av en tjänsteman vid socialförvaltningen. I yttrandet redogjordes för upprättade journalanteckningar. Därutöver anfördes i huvudsak följande:

Samtal med handläggare

Handläggare i ärendet berättar att det genomgående sedan N. omhändertogs har varit svårt att samarbeta med N.P. Då N.P. inte tillstår att det föreligger något […] behov av kontaktperson vid umgängen har man ej uppnått någon

arbetsallians med N.P. Hon har i all kontakt uttryckt att hon inte har någon del i vad som händer och att hon anser att LVU-ansökan i alla delar saknar grund.

– – –

Bedömning

I ärendet finns en omfattande dokumentation. Det som är redovisat här är de delar som avser umgänget mellan N.P. och hennes dotter N.

Undertecknads bedömning är dock att när det gäller grunderna för behovet av kontaktperson vid umgänge så har detta kommunicerats till N.P. och hennes ombud både i samband med förhandlingar, i vårdplanen samt vid telefonsamtal och möten med socialtjänsten. N.P. delar inte socialtjänstens bedömning av att det är nödvändigt och önskar inte heller någon kontaktperson vilket också är dokumenterat. Med anledning av att vården bedrivs med tvångslagstiftning så har socialtjänsten inte tagit hänsyn till N.P:s argument och bedömningen är att behovet kvarstår då det fortsatt är stora samarbetssvårigheter med N.P.

När det gäller umgängets omfattning är undertecknads uppfattning att för ett barn som är 3–4 år uppfyller två timmars umgänge väl hennes behov. Det kan snarare vara något för ofta att ha umgänge en gång i veckan när det inte föreligger planering för återflytt till N.P.

När det gäller umgänget under perioden oktober till december 2013 har socialtjänsten inte förmått att upprätthålla det på ett nöjsamt sätt. Socialtjänsten har inte hittat någon ny kontaktperson som kan utföra uppdraget på ett sätt som fungerar för N.P, N. och familjehemmet.

JO begärde därefter att förvaltningen skulle komma in med de beslut i LVU-ärendet där nämnden hade prövat frågan om kontaktperson och/eller umgänge.

Förvaltningen kom in med en kopia av en vårdplan daterad den 29 oktober 2012 som inte var undertecknad av N.P., beslut om kontaktperson för N. enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, umgängesrapporter, handlingar benämnda Föräldrasamtal med N.P. samt ett flertal anteckningar från N:s journal för tiden mellan den 4 november 2012 och den 28 oktober 2013.

Niclas Elison yttrade sig över remissvaret och framförde samtidigt nya klagomål mot socialförvaltningen. Till yttrandet bifogade han ett flertal handlingar.

Mot bakgrund av det som hade kommit fram begärde JO att nämnden skulle komma in med ett kompletterande yttrande, där nämnden skulle svara på följande frågor:

- När det gäller regleringen av umgänget synes nämnden inte ha fattat något formellt beslut med stöd av 14 § LVU. Har modern samtyckt till regleringen av umgänget och hur har, i så fall, samtycket dokumenterats?
- Niclas Elison har i sitt yttrande anfört att N.P. begärt en hemtagningsutredning vid två tillfällen under 2013 men att en utredning inte påbörjats förrän den 3 mars 2014. Hur har N.P:s framställningar om hemtagningsutredningar hanterats?
- Niclas Elison har i sitt yttrande anfört att det omhändertagna barnet N. har varit placerad i ett jourhem sedan 2012. Om så är fallet önskar JO en redogörelse för orsaken till detta och hur det i så fall har dokumenterats.

– I sitt yttrande anför Niclas Elison att förvaltningen har varit ”synnerligen försumlig” när det gäller kommunikationen med N.P. Hur ser nämnden på detta påstående?

Som sitt kompletterande remissvar gav nämnden in en tjänsteskrivelse som hade upprättats vid förvaltningen. I skrivelsen anfördes i huvudsak följande:

– Gällande regleringen av umgänget och huruvida modern har samtyckt till reglering av umgänget.

Som beskrevs i det tidigare yttrandet från nämnden så finns det inte något beslut fattat med stöd av 14 § LVU.

Den reglering av umgänget som finns är enligt den vårdplan som har följt ärendet sedan beslut togs om LVU vård. I den är modern erbjuden umgänge en gång i veckan tillsammans med kontaktperson. Det finns dokumentation i form av daganteckningar där modern uttrycker att hon önskar träffa dottern oftare och utan kontaktperson. Enligt gängse handläggning i ärenden av denna art ligger det i sakens natur att det inte föreligger samtycke och samstämmighet mellan nämndens bedömning och föräldrarnas önskemål. I de daganteckningar som jag har tagit del av och i samtal med tidigare och nuvarande handläggare har nämnden gjort bedömningen att N.P. accepterar den umgängesplanen som varit tidigare och som föreligger nu under utredningstiden men att hon är tydlig med att hon önskar ett utökat umgänge. Nämnden har inte bedömt att det handlar om en umgängesbegränsning av den karaktär som beskrivs i 14 § LVU, nämnden bedömer att umgänge en gång i veckan med modern väl tillgodoser N:s behov av umgänge. Några omständigheter enligt 14 § LVU har ej ansetts föreligga då det inte funnits omständigheter som föranlett att modern ej skall träffa barnet.

Det avbrott som skett i umgänget utifrån svårigheter att rekrytera en ny lämplig kontaktperson har inte handlat om att begränsa umgänget utan är en olycklig omständighet, där nämnden inte har fullgjort sin skyldighet.

– Gällande hemtagningsbegäran vid två tillfällen under 2013.

N.P. har uppgivit att hon har gjort hemtagningsbegäran av dottern vid två tillfallen under 2013, där en skulle ha gjorts i april 2013. Nämnden har inte varken i mail, pappersakt eller löpande dokumentation funnit någon ytterligare hemtagningsbegäran än den som nu är under utredning.

Det är riktigt att den hemtagningsbegäran som nu är under utredning mottogs av nämnden den 24 oktober 2014 [*rätteligen 2013, JO:s anm.*] och att beslut om att inleda utredning inte fattades förrän den 3 mars. Detta är på alla sätt beklagligt och är att hänföra till interna omständigheter i förvaltningen. Detta beaktas också i den Lex Sarah utredning som pågår.

– Redogörelse för barnet N:s placering under vårdtiden

Det stämmer att N. har varit placerad i ett jourhem sedan den 5 oktober 2012 och inget beslut om stadigvarande vård i familjehem har fattats vilket borde gjorts. N. har nu varit jourplacerad i ett och ett halvt år vilket är beklagligt. Vår bedömning är dock att för N:s skull så hade hennes vistelse i jourhemmet inte varit annorlunda om ett formellt beslut fattats. Hon har under sin placeringstid av jourföräldrarna fått den trygghet och omsorg hon behövt.

Den jourfamilj där N. är placerad har god kunskap om barn och bedöms vara känslomässigt närvarande vuxna personer. De har utöver stöd av familjehemssekreterare även regelbunden handledning av psykolog. Under den tid N. varit jourplacerad har familjen enbart tagit emot två barn till i sin familj så det har inte varit en jourfamilj där barn kommit och gått så som det kan vara i vissa jourfamiljer.

Att det är så som Niklas Elison skriver att jourfamiljer har direktiv att inte knyta an till placerade barn stämmer inte. Jourhemmet har samma ansvar som andra familjehem att tillse att barnen får det de behöver under den tid de är placerade. Vår bedömning är att N. under sin tid i jourhemmet knutit an och att anknytningen är ömsesidig. Om Niclas Elison i sin sista mening på sidan 2 menar att socialtjänsten genom att N. varit placerad i jourhem har försvårat eller rent av förhindrat en anknytning mellan mor och dotter så är det inte vår bedömning. N:s anknytning till sin mamma hade inte sett annorlunda ut om nämnden fattat beslut om stadigvarande placering i familjehem.

Varför har det då blivit så här? En anledning är att när den juridiska processen avlutades genom beslut i kammarrätten 130208 fanns ännu inget förslag på lämpligt familjehem för N. Någon månad senare hade vi ett förslag på ett lämpligt familjehem och en inskolningsprocess skulle påbörjas, men då inträffade en situation i jourhemmet som gjorde att detta fick avvakta. För att lösa situationen på bästa sätt för N. fick hon utökat umgänge med sin pappa i samband med påskhelgen. Bedömningen som gjordes efter detta utökade umgänge var att i stället för att flytta N. till ett nytt familjehem (i en annan kommun vilket också skulle inneburit byte av förskola) så skulle socialtjänsten arbeta för att N. skulle ha ett omfattande umgänge med sin pappa för att sedan kunna flytta hem till honom. Här skulle vi fattat beslut om stadigvarande familjehemsplacering i familjehem (jourhemmet), men det gjordes aldrig vilket är beklagligt. Av olika anledningar, bland annat att förhandling i tingsrätten gällande vårdnadsfrågan flera gånger skjutits upp har en hemflyttning av N. inte gått att genomföra då pappan inte varit beredd att ta emot N. på heltid innan vårdnadsfrågan varit löst. N. är fortfarande jourplacerad. Hon har ett mycket omfattande umgänge med sin pappa och utredning pågår utifrån att N:s mamma gjort en ansökan om LVU vårdens upphörande "hemtagningsbegäran".

– Nämndens syn på att förvaltningen varit "synnerligen försumlig" när det gäller kommunikationen med N.P.

Nämnden är inte helt klar över vad advokat Niclas Elison menar med "synnerligen försumlig". De uppgifter som hänvisas till med instruktioner om att "ligga lågt" och ej besvara meddelanden är inte några instruktioner som har utgivits i detta eller andra ärenden.

Niclas Elison yttrade sig över remissvaret och gav då även in ytterligare handlingar till JO.

JO hämtade därefter in Inspektionen för vård och omsorgs (IVO:s) beslut den 7 oktober 2014 i ärende 8.1.2-9389/2014.

I ett beslut den 2 juli 2015 anförde *JO Wiklund* följande.

Bedömning

Det här ärendet har aktualiserat flera frågor. Jag har valt att rikta in min granskning på några frågor som enligt min mening är centrala i ärendet.

Jag vill inledningsvis upplysa om att JO:s huvuduppgift är att granska att myndigheter och andra som står under JO:s tillsyn följer lagar och andra författningar i sin verksamhet. Syftet med denna granskning är i första hand att undersöka om myndigheterna har handlat enligt de regler för förfarandet som gäller för dem, dvs. om myndigheten har agerat korrekt i formellt hänseende. JO brukar som regel inte ha synpunkter på de bedömningar som en myndighet har gjort i ett visst ärende. Det som har kommit fram i det här ärendet ger mig

inte anledning att frångå den principen. Jag avstår därför från att uttala mig om umgängets omfattning och om det var nödvändigt att en kontaktperson närvarade vid umgänget.

Regleringen av N:s umgänge med N.P. i närvaro av kontaktperson

Rättsliga utgångspunkter

När ett barn har beretts vård med stöd av LVU har socialnämnden ett ansvar för att den unges behov av umgänge med föräldrar och vårdnadshavare tillgodoses så långt det är möjligt. Ofta brukar socialförvaltningen komma överens med föräldern eller vårdnadshavaren om hur umgänget ska utövas. I ett sådant fall behöver nämnden inte fatta ett formellt beslut enligt 14 § LVU. I det här sammanhanget vill jag rent allmänt understryka vikten av ett en sådan överenskommelse dokumenteras på något sätt. Om det inte är möjligt att nå en överenskommelse kan umgänget behöva regleras genom ett beslut enligt 14 § LVU. Enligt den bestämmelsen får socialnämnden, om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården, 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. Ett sådant beslut om reglering av umgänget kan överklagas till förvaltningsrätten (41 § första stycket 3 LVU).

När någon behöver vårdas i ett hem för vård eller boende eller i ett familjehem ska socialnämnden upprätta en plan för den vård som socialnämnden avser att anordna (vårdplan). För barn och unga som bereds sådan vård ska en plan upprättas över hur vården ska genomföras (genomförandeplan). Vårdplanen ska, om det inte möter särskilda hinder, beskriva bl.a. det sätt på vilket den unges umgänge med sina föräldrar ska ordnas. När och hur det umgänget ska ordnas ska framgå av genomförandeplanen. Bestämmelserna om vård- och genomförandeplan finns i 11 kap. 3 § socialtjänstlagen och 5 kap. 1 och 1 a §§ socialtjänstförordningen (2001:937).

Bedömning

Enligt den vårdplan som nämnden hade upprättat skulle umgänget mellan N.P. och N. ske en gång i veckan. Umgänget skulle inledningsvis ske på en neutral plats under uppsikt av en kontaktperson.

Av nämndens första remissvar framgår att den tidigare handläggaren inte nådde någon ”arbetsallians” med N.P., bl.a. eftersom N.P. inte ansåg att det fanns ett behov av kontaktperson vid umgänge. Nämnden uppgav vidare att förvaltningen inte tog hänsyn till hennes argument utan bedömde att behovet av kontaktperson kvarstod.

I det andra remissvaret uppgav nämnden bl.a. att det fanns dokumentation i form av daganteckningar där det framgick att N.P. önskade träffa N. oftare och utan kontaktperson. Utifrån samtal med tidigare handläggare och daganteckningar bedömde dock nämnden att N.P. hade accepterat den tidigare umgängesplanen men att hon var tydlig med att hon önskade ett utökat umgänge.

Av en anteckning från den 10 december 2012 framgår följande:

> N.P. är arg under samtalet. Hon förstår inte varför hon ska behöva en kontaktperson. Hon tycker även att en gång i veckan blir för lite tid med N.

Vidare framgår av en anteckning från ett föräldrasamtal den 27 augusti 2013 bl.a. följande:

> N.P. är missnöjd med umgänge och att det inte tagit upp i rätten var 6 månaden. […] N.P. vill inte ha en kontaktperson vid umgänge med N.

I det här fallet önskade N.P. ett umgänge som var mer omfattande än det som nämnden ansåg lämpligt. Hon ifrågasatte också behovet av att en kontaktperson närvarade vid umgänget. Enligt min mening är det uppenbart att N.P. inte samtyckte till den reglering av umgänget som nämnden beskrev i vårdplanen. I den situationen borde frågan om en reglering av umgänget enligt 14 § LVU ha aktualiserats hos nämnden. Genom att förvaltningen begränsade N.P:s umgänge mot hennes uttryckliga vilja, utan att ett formellt beslut enligt 14 § LVU fattades, har man på ett allvarligt sätt åsidosatt bestämmelser som är grundläggande vid bedrivandet av LVU-vård. Som en följd av den bristen gick N.P. även miste om rätten att få umgängesbegränsningen prövad av domstol.

Nämnden förtjänar kritik för hanteringen av umgängesregleringen. Det är anmärkningsvärt att nämnden inte ens i samband med sina yttranden till JO har insett att bestämmelserna om hur umgänget ska regleras inte har följts. Enligt min mening tyder detta på att det finns kunskapsbrister inom nämnden när det gäller regelverket på området. Jag förutsätter att dessa brister åtgärdas.

Handläggningen av framställningar om att vården av N. skulle upphöra

Om vårdnadshavaren begär att vården enligt LVU ska upphöra ska nämnden utan dröjsmål utreda saken och därefter fatta ett formellt och överklagbart beslut.

N.P. har gjort gällande att hon vid två tillfällen under 2013 – dels i mars/april, dels den 17 oktober – begärde att vården enligt LVU skulle upphöra. Nämnden har dock uppgett att man varken i mejl, pappersakt eller löpande dokumentation har funnit någon ytterligare hemtagningsbegäran än den som kom in till förvaltningen den 24 oktober 2013. Det är inte klarlagt vad som har hänt med den begäran som Niclas Elison har uppgett att han skickade in per mejl i mars/april 2013. Enligt min mening är det inte sannolikt att ytterligare utredningsåtgärder skulle skapa någon närmare klarhet i saken. Jag avstår därför från att ha några synpunkter i den delen.

Nämnden har uppgett att ett beslut om att inleda utredning fattades först den 3 mars 2014. Enligt nämnden berodde dröjsmålet på ”interna omständigheter”. Någon närmare förklaring har inte lämnats.

Det är självfallet inte acceptabelt att det dröjde mer än fyra månader innan nämnden beslutade att inleda en utredning om vårdens upphörande. Jag är således kritisk till hur förvaltningen handlade den hemtagningsbegäran som kom in till förvaltningen den 24 oktober 2013.

N:s placering i jourhemmet

Rättsliga utgångspunkter

Om det inte finns särskilda skäl får ett barn vårdas i ett jourhem i högst två månader efter det att socialtjänstens utredning enligt 11 kap. 1 § SoL om ingripande till barnets skydd eller stöd avslutats (6 kap. 6 § tredje stycket SoL). Bestämmelsen, som trädde i kraft den 1 april 2008, infördes i syfte att komma till rätta med alltför långvariga placeringar i jourhem. I förarbetena till bestämmelsen (prop. 2006/07:129 s. 62) uttalas bl.a. följande:

> Även om det, som Socialstyrelsen påpekar, inte är direkt skadligt för ett barn att börja rota sig i en god miljö, bör det, enligt regeringens uppfattning, framförallt ur barnets perspektiv vara angeläget att en tillfällig placering i ett jourhem inte blir annat än tillfällig. Ett barn som placerats i ett jourhem får i samband med placeringen veta att placeringen skall pågå under en kortare tid medan det utreds var barnet ska bo mer permanent. Ett barns tillvaro måste vara förutsägbar och han eller hon behöver få veta vad som skall hända. En alltför lång väntan på en permanent lösning kan påverka barnet negativt. Samtidigt är det, som Socialstyrelsen påpekar angeläget att en mer permanent placering inte stressas fram, eftersom det kan innebära risk för sammanbrott i placeringen. […] Särskilda skäl kan t.ex. vara att en process om vården av barnet pågår vid förvaltningsdomstol eller att det saknas ett lämpligt familjehem eller annan lämplig placeringsform där barnet kan placeras för stadigvarande vård och fostran. Det kan också handla om att barnet kan komma att flytta hem inom en kortare tid, att det finns en tilltänkt familj som kan ta emot barnet vid en något senare tidpunkt eller att behovet av en placering kommit upp i ett sent skede under utredningstiden. Beslutet om placeringen kan också ha fattats först när utredningen slutförts och i sådana fall kan två månader vara en alltför kort tid för att nämnden ska kunna finna en mer varaktig lösning. Regeringen vill understryka att barnets bästa alltid skall vara avgörande i de bedömningar och beslut som görs.

Bedömning

Niclas Elison uppgav i sitt yttrande över nämndens första remissvar att N. hade varit placerad i ett jourhem sedan oktober 2012 och att det var skadligt för N. Vid tidpunkten för yttrandet, den 13 mars 2014, var N. fortfarande jourhemsplacerad i det aktuella jourhemmet.

Nämnden medgav i sitt andra remissvar i maj 2014 att N. hade varit placerad i ett jourhem sedan den 5 oktober 2012, dvs. vid den tidpunkten under cirka ett och ett halvt år. Nämnden beklagade att man inte hade fattat ett beslut om stadigvarande vård i familjehem och uppgav att man borde ha gjort det. Som en förklaring till den uppkomna situationen framhöll nämnden bl.a. att det inte hade funnits något förslag på familjehem när processen i kammarrätten avslutades den 8 februari 2013. När det någon månad senare fanns ett förslag på ett familjehem inträffade en situation i jourhemmet och N. fick i stället ett utökat umgänge med sin far. Nämnden bedömde sedan att det var bättre för N. att man arbetade för ett omfattande umgänge med fadern så att N. skulle kunna flytta hem till honom i stället för att hon skulle flytta till ett helt nytt familjehem i en annan kommun. Enligt nämnden borde man i det läget ha fattat ett beslut om stadigvarande familjehemsplacering i jourhemmet. Av olika anledningar, bl.a. uppskjutna förhandlingar i en vårdnadstvist mellan fadern och N.P., hade flytten hem till fadern skjutits upp.

Nämnden har angett ett flertal skäl till den långa jourhemsplaceringen. Visserligen kan det som nämnden har uppgett till viss del anses utgöra sådana särskilda skäl som kan godtas enligt förarbetena till bestämmelsen i fråga. Som nämnden själv har anfört borde dock nämnden, när den planerade familjehemsplaceringen inte blev av, ha fattat ett beslut om stadigvarande familjehemsplacering i det aktuella jourhemmet. Nämnden kritiseras för sin underlåtenhet även i det här hänseendet.

Avslutande synpunkter

Sammanfattningsvis kritiseras nämnden för

- underlåtenheten att fatta ett formellt beslut om umgängesbegränsning,
- dröjsmålet med att inleda en utredning efter N.P:s begäran om att vården om dottern skulle upphöra och
- underlåtenheten att fatta beslut om familjehemsplacering av barnet.

Som jag uttalat ovan tyder nämndens remissvar på att det finns kunskapsbrister inom nämnden när det gäller regelverket på området. Det medförde bl.a. att N.P. gick miste om rätten att få frågan om umgängesbegränsning prövad av domstol. Detta är inte acceptabelt. Jag förutsätter att nämnden vidtar nödvändiga åtgärder så att liknande situationer inte uppstår i framtiden.

Det som har kommit fram i ärendet i övrigt ger inte anledning till några uttalanden från min sida.

Fråga om ett LVM-hem hade varit för passivt när det gällde att förhindra intagna att olovligen lämna hemmet

(Dnr 7163-2014)

Beslutet i korthet: Vid en inspektion av LVM-hemmet Rällsögården kom det fram att hemmet i samband med hotfulla situationer valt att låta intagna lämna hemmet. JO hämtade med anledning av bl.a. den uppgiften in ett yttrande från Statens institutionsstyrelse.

I beslutet uttalar JO bl.a. följande.

När någon tvångsvårdas vid ett LVM-hem är utgångspunkten den att han eller hon ska hindras från att olovligen lämna hemmet. Personalen har befogenhet att använda våld för att hålla kvar en intagen som försöker lämna hemmet eller uppträder våldsamt. Syftet med LVM-vården är dock att motivera den enskilde att ta emot vård och stödinsatser på frivillig grund. Detta syfte med tvångsvården måste vägas in i bedömningen av vilket våld som det är försvarligt att använda för att hindra att någon olovligen lämnar LVM-hemmet.

Personalen kan hamna i svåra situationer med hotfulla intagna där det till och med, på grund av den intagnes beteende, kan finnas en risk för personalens eller andra intagnas säkerhet. Det kan därför inte uteslutas att personalen vid hemmet i undantagsfall kan låta den intagne lämna hemmet i stället

för att bruka ett våld som inte skulle framstå som försvarligt med hänsyn till bl.a. syftet med vården.

Om det finns risk för att personalen vid ett hem inte kan upprätthålla ordningen måste SiS överväga att tillföra de extra resurser som behövs för att personalen ska kunna ingripa i våldsamma situationer och för att förhindra att intagna olovligen lämnar hemmet.

Initiativet

Den 1–2 oktober 2014 inspekterade JO LVM-hemmet Rällsögården (JO:s dnr 4939-2014).

Enligt vad som kom fram vid inspektionen hade hemmet en situation med överbeläggning under 2014. Hemmet hade inte haft möjlighet att bereda intagna vård i avskildhet och hade vid flera tillfällen, i samband med hotfulla situationer, valt att låta intagna lämna Rällsögården.

JO Lilian Wiklund beslutade att utreda frågorna inom ramen för ett särskilt ärende.

Utredning

Efter remiss anförde Statens institutionsstyrelse (SiS) i huvudsak följande i ett yttrande över de nämnda frågorna (den bilaga som hänvisas till återges inte):

SiS yttrande

Rällsögårdens yttrande

Biträdande institutionschefen vid Rällsögården har uppgett bl.a. följande.

Hot och våldssituationer är inte vanligt förekommande på Rällsögården. En anledning till det är institutionens målgrupp. Rällsögården tar emot män med ett alkohol-, narkotika- eller blandmissbruk kombinerat med lättare psykisk problematik. Målgruppen män som har ett dokumenterat utagerande beteende är inte tänkt att vistas på Rällsögården. Dock kan dessa klienter placeras en kortare tid på Rällsögården i avvaktan på plats på lämplig institution. Rällsögårdens personal har kunskap om de särskilda befogenheterna och att de får använda fysisk kraft för att hindra eller förflytta en klient. Men som konstateras i protokollet saknar flertalet av personalen den fysiska kapaciteten.

Vid tillfällen när klienter, för att bli utsläppta, hotar personalen klarar personalen i de allra flesta fall ut situationen med hjälp av samtal. Att personalen släppt ut klienter har inte skett ofta, utan vid tillfällen när personalen blir genuint rädd i kombination med att klienten inte är kontaktbar och i desperat tillstånd. Det handlar således om i vilket utrymme situationen utspelar sig i, dvs. vilka risker finns att klienten eller personalen kommer till skada. Ju trängre utrymme desto större risk.

Det finns två avskiljningsrum på Rällsögården. Det kan hända att de rummen används i avvaktan på en ledig säng på intagningsavdelningen eller i de sällsynta fall man använt sig av vård i enskildhet. I de flesta fall står dock avskiljningsrummen tomma. Bedömningen är att klienterna hade släppts ut oavsett avskiljningsrum.

Bedömning

Under 2014 har platssituationen inom SiS missbruksvård periodvis varit så ansträngd att det inte funnits några lediga platser att tillgå vid SiS LVM-hem. Samtliga institutioner har under året periodvis haft fler klienter inskrivna än antalet planerade platser. Även Rällsögården har, som framgått ovan, varit överbelagt under större delen av år 2014.

I yttrandet från Rällsögården framkommer det att det förekommit situationer där personal, som saknat den fysiska kapaciteten som krävs för att hindra eller förflytta en klient istället, valt att släppa ut klienter som varit desperata och okontaktbara.

SiS ser allvarligt på dessa uppgifter att personal vid Rällsögården har ställts i en sådan situation att de, på grund av klientens beteende, inte sett någon annan utväg än att släppa ut en klient. Även om personer som har ett dokumenterat utagerande beteende normalt inte tillhör Rällsögårdens målgrupp har SiS ett behandlingsansvar för de klienter som vårdas vid LVM-hemmet. Hot, våld och andra utmanande beteenden är inte ovanligt i den verksamhet som SiS bedriver och det går inte att bortse från att personalen i undantagsfall kan hamna i svåra situationer med hotfulla klienter där det till och med, på grund av klientens beteende, kan finnas en risk för personalens eller andra klienters säkerhet.

För att öka kunskapen och förmågan att lugna ner hotfulla situationer har SiS utvecklat en ny version av konflikthanteringsprogrammet ”No power No lose” (NPNL). SiS har påbörjat utbildning av lokala instruktörer som ska utbilda all personal vid SiS institutioner. I november 2014 utbildades tre instruktörer i NPNL vid Rällsögården och förhoppningsvis kommer deras utbildningsinsatser med övrig personal vid Rällsögården att på sikt ytterligare att stärka personalens förmåga att hantera utmanande och våldsamma beteenden. SiS arbetar även kontinuerligt med bemötandefrågor för att försöka minska situationer som leder till att klienter hamnar i affekt och utagerande.

När det gäller överbeläggningssituationen mer generellt hänvisar vi till den rapport och anmälan enligt lex Sarah som SiS gjort till Inspektionen för vård och omsorg, IVO (IVO:s dnr 8.1.2-228/2015). SiS utredning skickades till IVO den 16 februari 2015, se bilaga 1. SiS hänvisar också till det yttrande som skickats till JO (JO:s dnr 260-2015 m.fl.) med anledning av att en kommun har framfört klagomål mot SiS angående dröjsmål med att anvisa plats.

I ett beslut den 26 februari 2016 anförde *stf JO Ragnemalm* följande.

Bedömning

När det gäller frågan om den s.k. överbeläggningen har SiS hänvisat till en utredning som SiS har lämnat till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) i februari 2015. Jag finner inte något skäl att kommentera beläggningsfrågan här utan jag inriktar min granskning på uppgiften att hemmet vid flera tillfällen har låtit intagna lämna hemmet i samband med hotfulla situationer.

Den vård som en missbrukare ges inom ramen för socialtjänsten ska planeras i samförstånd med honom eller henne enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen. En missbrukare ska dock beredas vård oberoende av eget samtycke (tvångsvård) under de förutsättningar som anges i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Tvångsvård ska beslutas under förutsättning bl.a. att den enskilde genom missbruket a) utsätter sin fysiska eller psykiska hälsa för allvarlig fara, b) löper en uppenbar risk att förstöra sitt liv eller c) kan

befaras att allvarligt skada sig själv eller någon närstående. Tvångsvården ska syfta till att motivera missbrukaren så att han eller hon kan antas vara i stånd att frivilligt medverka till fortsatt behandling och ta emot stöd för att komma ifrån sitt missbruk.

Vård med stöd av LVM lämnas genom hem som är särskilt avsedda att lämna vård enligt lagen, s.k. LVM-hem. För missbrukare som behöver stå under särskilt noggrann tillsyn finns det LVM-hem som är anpassade för en sådan tillsyn. Statens institutionsstyrelse är huvudman för LVM-hemmen.

Den som tvångsvårdas vid ett hem för särskilt noggrann tillsyn får hindras att lämna hemmet och i övrigt underkastas den begränsning i rörelsefriheten som är nödvändig för att vården ska kunna genomföras (34 § första stycket LVM). LVM saknar en särskild bestämmelse om befogenhet för hemmets personal att använda våld för att hindra att någon olovligen lämnar hemmet. I 24 kap. 2 § första stycket brottsbalken sägs emellertid följande (kursiveringen är min):

> Rymmer den som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller som är häktad, anhållen eller *annars berövad friheten* eller sätter han sig med våld eller hot om våld till motvärn eller gör han på annat sätt motstånd mot någon under vars uppsikt han står, då denne skall hålla honom till ordningen, får det våld brukas som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt för att rymningen skall hindras eller ordningen upprätthållas. Detsamma skall gälla, om någon annan än som nu har nämnts gör motstånd i ett sådant fall.

Den som tvångsvårdas i ett LVM-hem för särskilt noggrann tillsyn är frihetsberövad. Bestämmelsen i 24 kap. 2 § brottsbalken om rätt att bruka våld för att hindra att någon olovligen avviker omfattar således personalen vid ett sådant LVM-hem (jämför JO:s ämbetsberättelse 1990/91 s. 220, dnr 355-1988). När jag i fortsättningen talar om LVM-hem avser jag de hem som är inrättade för särskilt noggrann tillsyn.

Det ligger i sakens natur att en person som vårdas med stöd av LVM inte kan tillåtas att lämna hemmet därför att han eller hon är hotfull eller aggressiv. Personalen får i ett sådant fall använda våld om ordningen inte kan upprätthållas på ett annat lindrigare sätt. Det finns en gräns för hur kraftfullt våld som personalen får använda. Enligt 36 a § LVM får en tvångsåtgärd enligt bl.a. 34 § LVM endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden, och mindre ingripande åtgärder ska användas om de är tillräckliga. När man tar ställning till om det är befogat att använda våld ska man således beakta bl.a. vad som står att vinna med åtgärden och den nytta som tvångsåtgärden kan ha för den enskilde (prop. 2004/05:123 s. 56 f.). Om det är nödvändigt att bruka våld för att hindra en rymning eller för att upprätthålla ordningen får personalen inte använda mer våld än vad som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt.

När det gäller det våld som får brukas sägs bl.a. följande i kommentaren till brottsbalken (Holmqvist m.fl., Brottsbalken II, 24:2 s. 12):

> Av behovs- och proportionalitetsgrundsatserna följer att onödig kraftutveckling ska undvikas. Våld får användas endast när det behövs, dvs. när andra medel är otillräckliga för att utföra den uppgift det är fråga om och

> våldsanvändning kan väntas leda till det avsedda resultatet. Där det är tillräckligt att föra eller försa undan den som vägrar polisen tillträde vid en husrannsakan, är det t.ex. otillåtet att använda smärtsamt grepp eller utdela slag. Vidare får våld över huvud taget inte tillgripas, om den aktuella tjänsteuppgiften inte har en sådan betydelse att det framstår som befogat att den genomförs med fysiskt tvång. I det fall åter då så är förhållandet, måste under hela händelseförloppet beaktas att aldrig mera våld används än som är rimligt i förhållande till vad som kan uppnås därigenom. Slag mot ömtåliga delar av kroppen får som regel anses otillåtna, liksom sparkar, struptag, grepp i håret och liknande.

Av SiS:s yttrande framgår att personer som har ett dokumenterat utagerande beteende normalt inte tillhör Rällsögårdens ”målgrupp”. När sådana personer nu har placerats på Rällsögården leder det givetvis till att personalen måste hantera problem som är delvis nya för dem. Det förefaller också vara så att det finns personal vid hemmet som inte har den fysiska kapacitet som krävs för att ingripa mot våldsamma intagna. Enligt remissvaret har personalen vid Rällsögården därför vid några tillfällen valt att släppa ut klienter som varit desperata och okontaktbara.

När någon tvångsvårdas vid ett LVM-hem är utgångspunkten den att han eller hon ska hindras från att olovligen lämna hemmet. Som framgår av det ovan anförda har personalen befogenhet att använda våld för att hålla kvar en intagen som försöker lämna hemmet eller uppträder våldsamt. Syftet med LVM-vården är dock att motivera den enskilde till att ta emot vård och stödinsatser på frivillig grund. Detta syfte med tvångsvården måste vägas in i bedömningen av vilket våld som det är försvarligt att använda för att hindra att någon olovligen lämnar LVM-hemmet. Med hänsyn till vårdens syfte framstår det dock inte som rimligt att personalen vid ett LVM-hem använder ett lika kraftfullt våld som det våld som t.ex. personalen vid en kriminalvårdsanstalt får bruka för att hindra någon från att rymma.

Som SiS har anfört i sitt remissvar går det inte att bortse från att personalen kan hamna i svåra situationer med hotfulla intagna där det till och med, på grund av den intagnes beteende, kan finnas en risk för personalens eller andra intagnas säkerhet. Jag vill för egen del inte utesluta att personalen vid hemmet i undantagsfall kan låta den intagne lämna hemmet i stället för att bruka ett våld som inte skulle framstå som försvarligt med hänsyn till bl.a. syftet med vården.

SiS har i sitt remissvar inte närmare beskrivit de situationer där personalen har låtit intagna lämna hemmet. Det är därför svårt att på grundval av remissyttrandet dra någon slutsats om huruvida personalens handlande var försvarbart. Jag har dock anledning att anta att personalen vid och ledningen för LVM-hemmet är väl medvetna om att en intagen inte får lämna hemmet enbart därför att denne är hotfull. Jag utgår därför från att förhållandena i de aktuella fallen har varit så allvarliga att det inte varit möjligt för personalen att hålla kvar de intagna genom en rimlig våldsinsats. Jag anser mig därför inte ha underlag för att rikta någon kritik mot Rällsögården.

SiS har som huvudman för LVM-hemmen ett övergripande ansvar för att vården vid hemmen kan bedrivas på ett tillfredsställande sätt. Om det finns risk för att personalen vid ett hem inte kan upprätthålla ordningen måste SiS över-

väga att tillföra de extra resurser som behövs för att personalen ska kunna ingripa i våldsamma situationer och för att förhindra att intagna olovligen lämnar hemmet (jämför JO:s ämbetsberättelse 1989/90 s. 253, dnr 2640-1987 och 491-1988). Sådana överväganden aktualiseras givetvis särskilt när det på grund av en ökad intagning vid LVM-hemmen blir nödvändigt att placera våldsbenägna personer vid hem som inte är anpassade till vård av sådana personer. SiS måste därför aktivt följa behovet av extra personalinsatser vid LVM-hemmen och se till att ett hem får den förstärkning som erfordras för att ordningen ska kunna upprätthållas.

Socialdepartementet bereder för närvarande ett förslag till en ny lag om tvångsvård av barn och unga. De frågor som jag har behandlat i detta beslut kan i viss utsträckning aktualiseras även när det gäller de särskilda ungdomshem som SiS är huvudman för. Jag sänder därför en kopia av detta beslut till Socialdepartementet för kännedom.

Jag finner även skäl att för kännedom skicka en kopia av beslutet till Inspektionen för vård och omsorg (IVO), som är ordinarie tillsynsmyndighet vad gäller LVM-hemmen.

I ett ärende om omedelbart omhändertagande med stöd av LVM har nämnden inte gjort en tillräckligt kritisk prövning av om ett samtycke till vård var realistiskt

(Dnr 4157-2013)

Beslutet i korthet: Ett samtycke till vård utesluter inte automatiskt tvångsvård enligt LVM. Även när den enskilde har accepterat den nödvändiga vården måste socialnämnden göra en bedömning av om samtycket framstår som realistiskt. Vid den bedömningen bör faktorer som missbrukarens hälsotillstånd, sjukdomsinsikt och motivation till behandling beaktas, liksom resultatet av tidigare vårdinsatser.

I det granskade ärendet hade en man under loppet av drygt tre månader omhändertagits omedelbart med stöd av 13 § LVM vid tre tillfällen. Omhändertagandena upphörde varje gång efter några dagar, när mannen sa att han samtyckte till frivillig vård.

På grund av de uppgifter om mannen som kom fram vid nämndens sammanträde efter det tredje omhändertagandet måste det enligt JO ha varit uppenbart att det samtycke som mannen lämnade den gången inte var realistiskt. Handläggningen vid sammanträdet tyder på att nämnden antingen saknade kunskap om vad som bör krävas för att ett samtycke ska kunna ligga till grund för vård eller att nämnden inte gjorde en tillräckligt kritisk prövning av om samtycket var realistiskt. Nämnden kritiseras för hanteringen av ärendet.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde jur.kand. Simon Boson, som hade varit offentligt biträde åt K.H. i ett LVM-mål, klagomål mot Vård- och omsorgsnämnden i Vännäs kommun. Han anförde bl.a. följande: Nämnden har under loppet av mindre än fyra månader vid fyra tillfällen beslutat om omedelbart omhändertagande av K.H. med stöd av 13 § LVM. Besluten om omhändertagande fattades i samband med att K.H. avbröt frivilliga vistelser vid behandlingshem. När K.H. frivilligt återupptog behandlingarna tog nämnden tillbaka ansökningarna om vård enligt LVM, och det omedelbara omhändertagandet upphörde. Nämnden har använt LVM som ett påtryckningsmedel för att tvinga fram vård på frivillig grund.

Utredning

JO begärde in vissa handlingar från Vård- och omsorgsnämnden i Vännäs kommun. I samband med att förvaltningen skickade in handlingarna till JO lämnade förvaltningen på eget initiativ in en skrivelse i vilken förvaltningen redogjorde för delar av handläggningen av ärendet. Av de handlingar som lämnades in framgick bl.a. följande:

I början av april 2013 tog K.H. emot frivillig vård för alkoholmissbruk. Den 4 april avbröt han behandlingen. Dagen efter, den 5 april, omhändertogs han

omedelbart med stöd av 13 § LVM och placerades på ett annat behandlingshem. Den 8 april uppgav K.H. för en socialsekreterare att han samtyckte till vård och ville återvända till det första behandlingshemmet. Samma dag upphävde nämnden det omedelbara omhändertagandet. K.H. vistades därefter på behandlingshemmet fram till den 27 maj 2013 när han på nytt avbröt behandlingen. Senare samma dag omhändertogs K.H. igen. Efter att han återigen samtyckt till vård på frivillig väg upphävde nämnden den 30 maj beslutet om omhändertagande. K.H. vistades en tid på ett behandlingshem men skrev ut sig själv den 8 juli 2013 varefter ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande fattades den 9 juli. Förvaltningen föreslog att nämnden skulle ansöka om vård, och arbetsutskottet sammankallades. Den 15 juli skulle arbetsutskottet fatta beslut i frågan om att ansöka om vård enligt LVM för K.H. Under dagen hade en socialsekreterare kontakt med en sjuksköterska och annan personal vid det behandlingshem där K.H. för tillfället vistades. Enligt dem saknade K.H. motivation till att ta emot vård. Socialsekreteraren talade också med K.H. Vid det samtalet uppgav K.H. bl.a. att han inte ville åka till något behandlingshem. Socialsekreteraren meddelade honom att nämnden i så fall måste överväga att ansöka om vård enligt LVM. Senare samma dag, strax före arbetsutskottets sammanträde, ringde K.H. och uppgav att han nu samtyckte till vård. Socialsekreteraren uppgav att han skulle framföra det till utskottet för att detta skulle kunna ta ställning till om samtycket var att betrakta som tillförlitligt. Mot bakgrund av uppgifterna om att K.H. nu samtyckte till vård beslutade arbetsutskottet att det inte fanns skäl att ansöka om vård enligt LVM. En vecka senare, den 22 juli, avbröt K.H. återigen den frivilliga vården, och dagen därpå beslutade nämnden på nytt att han skulle omhändertas. Efter detta omhändertagande bedömde förvaltningen att det inte längre var möjligt att ge K.H. vård på frivillig väg. Förvaltningen lade därför fram ett förslag till ansökan om vård enligt LVM. Innan nämnden hann fatta beslut om sådan vård blev K.H. allvarligt sjuk, och behovet av LVM-vård upphörde.

JO begärde att Vård- och omsorgsnämnden i Vännäs kommun skulle yttra sig om vilka närmare överväganden nämnden gjorde i frågan om huruvida K.H:s samtycke den 15 juli 2013 om vård på frivillig väg var ”allvarligt menat”. I sitt yttrande framförde nämnden huvudsakligen följande:

> Simon Boson skriver i sin anmälan att vård- och omsorgsnämnden inom loppet av fyra månader vid fyra tillfällen beslutat om omedelbart omhändertagande av [K.H.] med stöd av LVM och att nämnden missbrukat tvångslagstiftningen för missbrukare. [– – –]
>
> Vård- och omsorgsnämnden önskar med detta yttrande bemöta Simon Bosons anmälan på de väsentliga punkterna samt besvara JO:s fråga kring vilka överväganden nämnden gjort.
>
> Avseende Simon Bosons synpunkt att omedelbart omhändertagande fattas i samband med att [K.H.] avbrutit den frivilliga planering och att det starkt får ifrågasättas det frivilliga i planeringen, samt att nämnden använder omedelbara omhändertaganden som påtryckningsmedel:
>
> Omedelbara omhändertaganden har gjorts på grund av att [K.H.] till följd av sitt missbruk utsatt sin hälsa för allvarlig fara. Redan efter en kort tids missbruk påverkas [K.H:s] hälsa dramatiskt. [K.H.] har återfallit i missbruk då han lämnat HVB Måviken, där han vistats på frivillig väg, och han har därefter omhändertagits.

[K.H.] har när omhändertagandena gjorts ej varit i stånd att diskutera och planera framtida insatser. Nämnden har bedömt att rekvisiten för ett omedelbart omhändertagande varit uppfyllda. När [K.H.] väl tillnyktrat och återhämtat sig har ett resonemang kunnat föras med honom. Tre av dessa omedelbara omhändertaganden resulterade i att han samtyckt till föreslagna åtgärder. Bedömningen har vid dessa tillfällen gjorts att detta är den mest framkomliga vägen. Detta innebär inte att nämnden har ändrat sin bedömning avseende samtycke, utan snarare att det ej varit möjligt att diskutera denna fråga med [K.H.] i samband med det omedelbara ingripandet.

Efter omhändertagandena den 4 april och den 28 maj lämnade [K.H.] samtycke till en frivillig planering som upprättats tillsammans med honom. Målet var att hitta en långsiktig lösning på ett för [K.H.] acceptabelt sätt. Att minimera hans alkoholkonsumtion och erbjuda honom en värdig tillvaro. Risk för återfall har inte uteslutits. [K.H.] har dock mellan återfallen upplevts motiverad till föreslagna planeringar. [K.H.] har vid det första tillfället följt planeringen i knappt två månader och vid det andra tillfället i drygt en månad.

Avseende utskottets övervägande den 15/7 2013 i fråga om [K.H:s] samtycke till vård på frivillig väg var allvarligt menat:

I portalparagrafen i socialtjänstlagen står att läsa att "Socialtjänsten skall under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och gruppers egna resurser.

Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet."

[K.H.] har ett långvarigt alkoholmissbruk bakom sig och nämnden har genom åren på många olika sätt försökt hjälpa [K.H.] från sitt missbruk genom öppenvård och slutenvård i olika former. Detta inkluderar även tvångsvård med stöd av LVM i sex månader som avslutades 2012-02-20. Inget av detta har varit framgångsrikt vad gäller målet att uppnå nykterhet för [K.H.]. Direkt efter avslutad vård med stöd av LVM återupptog [K.H.] sitt drickande. Vård enligt LVM har sedan dess funnits med i bakgrunden som ett alternativ om situationen skulle kräva det. Tvångsvård har dock inte visat sig vara framgångsrikt för [K.H.]. Alternativet har istället varit att hitta en långsiktig lösning och bedömningen har gjorts att detta kräver en frivillighet från [K.H:s] sida. Att detta inte skulle ske under tvång utan i stället med respekt för individens självbestämmande och integritet, där målet har varit att hitta en optimal långsiktig lösning i linje med [K.H:s] egen vilja där [K.H.] erbjuds en värdig tillvaro samtidigt som hans alkoholkonsumtion minimeras, även om en sådan lösning innebär risker för återfall.

De omedelbara omhändertaganden som har gjorts har gjorts utifrån att [K.H:s] hälsa allvarligt kan komma att skadas av missbruket utifrån hans medicinska status. Att underlåta att ingripa då [K.H.] återfallit i missbruk skulle sannolikt innebära livsfara för [K.H.] redan efter några dagar.

Att i dialog med [K.H.] då han återhämtat sig, och att då lita på hans samtycke, är att med respekt för individens självbestämmande och integritet verka för en långsiktig lösning på ett mycket komplext problem. Vård- och omsorgsnämndens arbetsutskott har gjort bedömningen att det utifrån detta resonemang varit rimligt att, även efter det tredje omedelbara omhändertagandet, trots [K.H:s] ambivalens i frågan, ändå lita på hans samtycke.

[K.H.] valde att avbryta den överenskomna planeringen endast några dagar efter att utskottet beslutat att inte ansöka om vård enligt LVM. Detta var givetvis inte något som utskottet förutsett då beslutet fattades. Kort efter detta hade [K.H.] återfallit i missbruk och ytterligare ett omedelbart omhändertagande blev nödvändigt. I detta läge var arbetsutskottet ej beredda att acceptera ett samtycke till vård, och något sådant förslag presenterades ej heller. Istället skulle utskottet föreslås att ansöka om vård enligt LVM. Detta blev dock ej aktuellt då [K.H.] under sin vistelse på SiS-hem

drabbades av en stroke varefter han har ett omvårdnadsbehov och missbruksvård ej längre är aktuellt.

Simon Boson yttrade sig över nämndens yttrande. Han anförde bl.a. följande: Det framstår som motsägelsefullt att nämnden påstår att den försökt hitta en frivillig lösning för K.H. samtidigt som den har tvångsomhändertagit honom vid fyra tillfällen under första hälften av 2013. Nämnden har skrivit att tre av omhändertagandena resulterade i att K.H. samtyckte till de föreslagna åtgärderna och att tillvägagångssättet därför bedömts som det mest framkomliga. Det är just det tillvägagångssättet som han vänder sig emot. Om det är en framkomlig väg eller inte för K.H:s del är irrelevant eftersom nyttjandet av tvångsvård för att få ett samtycke saknar stöd i LVM. Eftersom det saknas stöd i LVM har tillvägagångssättet kränkt K.H:s grundläggande skydd mot frihetsberövande enligt 2 kap. 8 § regeringsformen och artikel 5 i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.

I ett beslut den 29 oktober 2015 anförde *JO Wiklund* följande.

Rättslig reglering

Av 2 § LVM framgår att vård inom socialtjänsten ska ges en missbrukare i samförstånd med honom eller henne enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen. En missbrukare ska dock ges vård oberoende av eget samtycke under de förutsättningar som anges i LVM. Av 4 § LVM framgår följande:

Tvångsvård skall beslutas om,

1. någon till följd av ett fortgående missbruk av alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel är i behov av vård för att komma ifrån sitt missbruk,
2. vårdbehovet inte kan tillgodoses enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller på något annat sätt, och
3. han eller hon till följd av missbruket
   a. utsätter sin fysiska eller psykiska hälsa för allvarlig fara,
   b. löper en uppenbar risk att förstöra sitt liv, eller
   c. kan befaras komma att allvarligt skada sig själv eller någon närstående.

Om någon för kortare tid ges vård med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, hindrar detta inte ett beslut om tvångsvård enligt denna lag.

Tvångsvården ska syfta till att genom behövliga insatser motivera missbrukaren så att han eller hon kan antas vara i stånd att frivilligt medverka till fortsatt behandling och ta emot stöd för att komma ifrån sitt missbruk (3 § LVM).

Socialnämnden får besluta att en missbrukare omedelbart ska omhändertas, om det är sannolikt att missbrukaren kan ges vård med stöd av denna lag, och rättens beslut om vård inte kan avvaktas på grund av att missbrukaren kan antas få sitt hälsotillstånd allvarligt försämrat om han eller hon inte får omedelbar vård, eller på grund av att det finns en överhängande risk för att missbrukaren till följd av sitt tillstånd kommer att allvarligt skada sig själv eller någon närstående. Om socialnämndens beslut om omhändertagande inte kan avvaktas,

får beslut om omhändertagande fattas av nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat (13 § LVM).

Bedömning

Ett samtycke till vård utesluter inte automatiskt tvångsvård. Även när den enskilde har accepterat den nödvändiga vården måste socialnämnden göra en bedömning av om samtycket framstår som realistiskt. Det kan ibland finnas anledning att anta att samtycket inte är allvarligt menat, t.ex. därför att missbrukaren tidigare avbrutit frivillig vård. Men även utan att frivillig vård prövats och misslyckats kan omständigheterna vara sådana att det framstår som orealistiskt att ge vård under frivilliga former (se prop. 1981/82:8 s. 42 och s. 75 och prop. 1987/88:147 s. 52).

Vid bedömningen av om ett samtycke till vård är realistiskt och allvarligt menat bör naturligtvis faktorer som missbrukarens hälsotillstånd, sjukdomsinsikt och motivation till behandling beaktas, liksom resultatet av tidigare vårdinsatser. Det framstår dock inte som möjligt att ange några mer detaljerade riktlinjer för prövningen, utan socialnämnden måste göra en samlad bedömning av alla omständigheter i varje enskilt fall.

Genom utredningen har det kommit fram att K.H. hade ett mycket långvarigt missbruk bakom sig och att han till följd av detta utsatte sin hälsa för allvarlig fara. Han hade periodvis varit föremål för både frivillig vård och tvångsvård. Jag har valt att granska socialtjänstens vårdinsatser för K.H. under perioden den 5 april–23 juli 2013. Under den tiden omhändertogs K.H. med stöd av 13 § LVM vid fyra tillfällen. En kort tid efter det fjärde omhändertagandet blev han allvarligt sjuk, vilket medförde att det inte blev aktuellt att ansöka om vård enligt LVM. Perioderna för frivillig vård respektive tvångsvård framgår nedan.

Omhändertagande enligt 13 § LVM	Omhändertagandet hävs efter samtycke	K.H. avbryter den frivilliga vården
4 april	8 april	27 maj
27 maj	30 maj	8 juli
9 juli	15 juli	22 juli
23 juli	–	–

Omhändertagandet den 4 april 2013

Det var känt att K.H. hade en långvarig missbruksproblematik som nämnden genom många olika åtgärder hade försökt hjälpa honom att komma till rätta med. Han hade under de senaste åren erbjudits öppenvård men hade även vårdats med stöd av LVM, senast i början av 2012. Nämnden har uppgett att tvångsvård inte var framgångsrikt bl.a. eftersom K.H. direkt efter avslutad vård återfallit i missbruk. Man hade därför försökt hitta en långsiktig lösning som byggde på frivillighet.

Mot bakgrund av det som nämnden uppgett och eftersom nödvändig vård så långt som möjligt ska bygga på frivillighet har jag inga synpunkter på att nämnden upphävde detta omhändertagande när K.H. efter några dagar samtyckte till vård.

Omhändertagandet den 27 maj 2013

Det andra omhändertagandet gjordes cirka en och en halv månad senare, samma dag som K.H. valt att avbryta den frivilliga vården. Omhändertagandet hävdes tre dagar senare när K.H. på nytt samtyckte till vård.

För mig som utomstående granskare av händelseförloppet i efterhand kan det verka närmast självklart att K.H:s samtycke den gången knappast kunde betraktas som realistiskt. Jag kan samtidigt ha förståelse för den bedömning som nämnden gjorde vid det tillfället, och jag anser mig inte ha underlag för att kritisera att även det omhändertagandet hävdes.

Omhändertagandet den 9 juli 2013

Den 8 juli avbröt K.H. återigen den frivilliga vården, och dagen efter omhändertogs han på nytt. Den 15 juli skulle nämnden fatta beslut i frågan om nämnden skulle ansöka om vård enligt LVM för K.H. Vid den tidpunkten hade K.H. alltså under loppet av drygt tre månader vid två tillfällen avbrutit frivillig vård. Socialtjänsten hade tidigare under dagen fått uppgifter från behandlingshemmet om att K.H. inte var motiverad till vård. K.H. hade också framfört till en socialsekreterare att han inte ville till något behandlingshem och i det sammanhanget blivit informerad om att nämnden i så fall måste överväga att ansöka om vård enligt LVM. Strax före sammanträdet meddelade K.H. per telefon att han samtyckte till vård. Nämnden beslutade då att inte ansöka om vård.

Enligt min mening måste det ha varit uppenbart för nämnden att det samtycke som K.H. lämnade den gången inte kunde ligga till grund för nödvändig vård. Jag kan därför inte se annat än att nämnden, med den kännedom man hade om K.H. sedan tidigare, borde ha ansökt om att K.H. skulle ges vård med stöd av LVM. Handläggningen vid nämndens sammanträde den 15 juli 2013 tyder på att nämnden antingen har saknat kunskap om vad som bör krävas för att ett samtycke ska kunna ligga till grund för vård eller att nämnden inte gjort en tillräckligt kritisk prövning av om samtycket var realistiskt. Nämndens hantering av ärendet förtjänar kritik.

Övrigt

Det som Simon Boson i övrigt har anfört ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)

En kommun har inte ansetts behörig att genomföra en lex Sarah-utredning avseende ett assistansbolag eller att förelägga bolaget att inkomma med en handlingsplan

(Dnr 1972-2014)

Beslutet i korthet: En myndighetschef i en kommun inledde en lex Sarah-utredning efter att hon fått kännedom om misstankar om att en assistansberättigad enskild utsatts för missförhållanden i den enskilt bedrivna verksamhet som svarat för genomförandet av insatserna för den enskilde. Efter utredning gjordes bedömningen att åtgärder behövde vidtas för att vissa arbetsmetoder skulle upphöra. Socialförvaltningen utfärdade därför ett föreläggande för assistansbolaget att inkomma med en handlingsplan om vilka åtgärder som bolaget planerade att vidta för att komma till rätta med missförhållandena.

Fråga i ärendet är om förvaltningen haft behörighet att utföra en utredning enligt lex Sarah och om förvaltningen har kunnat förelägga assistansbolaget att ta fram en handlingsplan.

I beslutet konstateras att syftet med lex Sarah-bestämmelserna är att komma till rätta med brister i den egna verksamheten, att utveckla denna och att förhindra att liknande missförhållanden uppkommer igen. Det är den som bedriver verksamheten som har att utreda, avhjälpa eller undanröja eventuella missförhållanden i sin verksamhet. Ansvaret för att vidta lämpliga åtgärder i dessa avseenden är i enskilda verksamheter således begränsat till den juridiska personens behöriga företrädare. Följaktligen har förvaltningen inte haft någon behörighet enligt lex Sarah-bestämmelserna att genomföra en utredning avseende eventuella missförhållanden i assistansbolagets verksamhet eller att förelägga bolaget att inkomma med en handlingsplan. Sådan möjlighet åligger dock Inspektionen för vård och omsorg såsom tillsynsmyndighet.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 2 april 2014 framförde Ingela K., som företrädare för Tindra personlig assistans AB (Tindra), klagomål mot socialförvaltningen i Åstorps kommun (förvaltningen) med anledning av att förvaltningen hade utfärdat ett föreläggande för Tindra att ge in en handlingsplan angående vissa eventuella brister i bolagets verksamhet. Hon anförde i huvudsak följande:

Tindra bedriver personlig assistans med tillstånd av Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Den 14 januari 2014 hade hon ett möte med myndighetschefen i Åstorps kommun med anledning av vissa händelser kring en assistansberättigad invånare i Åstorps kommun för vilken Tindra är assistansanordnare.

Den berörda personen är beviljad personlig assistans enligt lagen (1993:398) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, och 51 kap. socialförsäkringsbalken, SFB. Myndighetschefen fick vid mötestillfället ta del av Tindras sociala dokumentation om den assistansberättigade. Myndighetschefen hade dessförinnan fått del av händelserapporter gällande samma individ av en LSS-handläggare inom kommunen. Under mötet uppgav myndighetschefen att hon, mot bakgrund av ett par av händelserapporterna, skulle utreda saken enligt lex Sarah. Ingela K. påtalade då för myndighetschefen att en sådan utredning endast kan göras av den som är ansvarig för den LSS-verksamhet i vilken de rapporterade händelserna förekommit samt att en sådan utredning redan hade påbörjats av henne.

Den 20 februari 2014 blev hon uppringd av myndighetschefen som informerade om att hon hade avslutat sin utredning enligt lex Sarah och att ett beslut i ärendet skulle skickas till Tindra med post. Den 21 februari 2014 mottog hon utredningen och ett föreläggande för Tindra att vidta vissa åtgärder och att återrapportera till Socialnämnden i Åstorps kommun (socialnämnden). Därutöver informerades hon om att ärendet skulle skickas vidare till socialnämnden.

Hon ser allvarligt på det faktum att Tindra, utan lagstöd för en sådan myndighetsutövning, har förelagts att vidta åtgärder samt att bolaget inte har erbjudits möjlighet att yttra sig i frågan innan beslut har fattats. Hon ställde därför en hemställan till socialnämnden i vilken hon påtalade de felaktigheter som förekommit vid myndighetschefens hantering av ärendet. Med anledning av skrivelsen fick hon ett brev från förvaltningschefen i Åstorps kommun. Trots att hemställan hade ställts till socialnämnden verkar nämnden således inte ha fått del av denna. Förvaltningschefen hade inte heller vidtagit några åtgärder i enlighet med hennes hemställan.

Till anmälan bifogades socialförvaltningens föreläggande den 19 februari 2014, Ingela K:s hemställan till socialnämnden den 4 mars 2014 och förvaltningschefens brev den 14 mars 2014 med anledning av hemställan.

Utredning

JO begärde att Socialnämnden i Åstorps kommun skulle yttra sig över vad som framförts i Ingela K:s anmälan.

Socialnämnden yttrade sig enligt följande:

Redogörelse för handläggningen och befattningshavares synpunkter

Myndighetschef upprättade en intern lex Sarah-anmälan 2014-01-14 efter att det kommit till hennes kännedom att fasthållning och nedläggning använts vid personlig assistans till berörd brukare. Denna brukare är beviljad personlig assistans av Socialnämnden, Åstorps kommun och har valt Tindra assistans som utförare. Myndighetschef har tagit del av social dokumentation i samband med ett överklagande gällande insats för berörd brukare och det var denna läsning som föranledde henne att starta en lex Sarah-utredning. Lex Sarah-utredning gjordes då socialnämnden har det övergripande ansvaret för insatsen och uppföljningsansvaret.

Myndighetschef och assistansanordnare träffades 2014-01-14 i utredande syfte.

Efter utredning konstaterades att det vid flera tillfällen förekommit fasthållning och/eller nedläggning vid personlig assistans till berörd brukare då han blivit utåtagerande och/eller orolig. Vid samtal med verksamhetschef och enhetschef på Tindra assistans framkommer det att det som i social dokumentation verkat vara fasthållning, i vissa fall varit att man lagt handen/händerna på brukarens händer i avsikt att lugna, inte hålla fast.

Bedömningen efter avslutad utredning är att händelserna i sig inte direkt var ett hot mot den enskildes liv och säkerhet, ej heller kan fysisk eller psykisk skada konstateras. Det fanns dock vissa händelser dokumenterade i social dokumentation som klart kan betraktas som fasthållning och dessa arbetsmetoder får inte förekomma inom omsorg om funktionsnedsatta, därför gjordes bedömning att åtgärder måste vidtas för att dessa arbetsmetoder skulle upphöra. Det var med hänvisning till socialnämndens övergripande ansvar för insatsen som myndighetschef påtalade att beskrivna arbetsmetoder måste upphöra och ville ha återkoppling att så skedde genom att begära in handlingsplan på vilka åtgärder som verksamheten planerade vidtaga. Utredningen kommunicerades muntligen med Tindra assistans 2014-02-19 och därefter skriftligen.

Enligt socialnämndens delegeringsordning är det förvaltningschef som beslutar om anmälan av allvarliga missförhållanden eller påtaglig risk för ett allvarligt missförhållande, lex Sarah och om beslut fattas, informeras även socialnämndens arbetsutskott. I det aktuella ärendet fattades inte beslut om anmälan eftersom bedömningen var att allvarligt missförhållande eller påtaglig risk för allvarligt missförhållande ej förelåg och följaktligen informerades ej heller socialnämndens arbetsutskott.

Synpunkter från verksamhetschef på Tindra assistans har inkommit till socialförvaltningen 2014-03-05 som förvaltningschefen har besvarat i brev 2014-03-14. I detta begär verksamhetschefen att lex Sarah-utredningen ska makuleras, att sekretessen för ärendet ska bestå, samt att åtgärder ska vidtas med anledning av myndighetschefens bristande kunskaper i LSS-lagstiftningen, enligt verksamhetschefens egen bedömning.

I svarsbrevet förklarar undertecknad [*förvaltningschefen i Åstorps kommun, JO:s anm.*] bl.a. socialnämndens ansvar för beslutade insatser och för utredning enligt lex Sarah om det kommer till vår kännedom misstanke om missförhållanden, samt hur tjänstemän inom socialnämnden fattar beslut enligt gällande delegationsordning. Det innebär att det är förvaltningens tjänstemän som utför arbete och fattar beslut inom socialnämndens ansvarsområde. I brevet ges även svaret att upprättade handlingar inte kan makuleras, att sekretess alltid gäller inom socialnämndens verksamhet för uppgifter som rör enskild, samt att det är personalansvarig som bedömer behov av kompetensutveckling för enskilda medarbetare inom nämndens verksamhet.

Vid detta tillfälle inbjudes även verksamhetschefen för fortsatt dialog om de oklarheter som hon ansåg förelåg.

Ingela K. yttrade sig över remissvaret och uppgav bl.a. följande:

Vid den tidpunkt då myndighetschefen respektive förvaltningschefen vidtog de åtgärder som nu är föremål för JO-anmälan var förhållandena sådana att socialnämnden den 29 november 2013 hade avslagit en ansökan om en tillfällig utökning av dubbelassistans enligt LSS. All beviljad assistans var vid denna tid beviljad av Försäkringskassan. Det är således felaktigt som socialnämnden uppger i sitt yttrande att ”brukaren är beviljad personlig assistans av socialnämnden”.

Vidare stämmer inte heller socialnämndens påstående om att utredningen skulle ha kommunicerats med Tindra. Tindra har inte fått del av rapporten förrän den kom till bolaget med post i form av ett färdigt beslut som innehöll ett föreläggande för bolaget att vidta vissa åtgärder inom två veckor.

Till yttrandet bifogades socialnämndens beslut den 29 november 2013.

Mot bakgrund av vad som kommit fram begärde JO att Socialstyrelsen skulle yttra sig över förvaltningens behörighet att utföra en utredning enligt lex Sarah och om förvaltningen har kunnat förelägga Tindra att ta fram en handlingsplan.

Socialstyrelsen yttrade sig enligt följande:

Yttrande

Socialförvaltningen i Åstorps kommun (förvaltningen) har ingen behörighet enligt lex Sarah-bestämmelserna att vidta en utredning avseende eventuella missförhållanden i bolagets verksamhet eller att förelägga bolaget att inkomma med handlingsplan. Denna möjlighet åligger Inspektionen för vård och omsorg (IVO) såsom tillsynsmyndighet.

Bakgrund

Tindra personlig assistans AB (bolaget) har inkommit med anmälan till JO med anledning av att förvaltningen i föreläggande har begärt att bolaget ska ta fram en handlingsplan där det framgår vilka åtgärder som planeras att vidtas för att komma till rätta med missförhållandena, på kort och på lång sikt, samt tidplan och ansvarig för åtgärderna.

Bolaget har i huvudsak anfört följande. Bolaget bedriver personlig assistans med tillstånd av IVO. Aktuell händelse har av anställda rapporterats till bolaget som har dokumenterat och påbörjat utredning av händelsen i syfte att avhjälpa eller undanröja eventuella brister samt för att ta ställning till om händelsen ska anmälas till IVO. Förvaltningen har inte något lagstöd för att utreda händelser i yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet eller för att förelägga sådan verksamhet att vidta åtgärder och rapportera till förvaltningen.

Förvaltningen har i huvudsak anfört följande. Myndighetschefen upprättade en intern lex Sarah-anmälan efter att det kommit till chefens kännedom att fasthållning och nedläggning använts vid personlig assistans till berörd brukare. Förvaltningen har ett ansvar enligt SoL/LSS för beslutade insatser samt ett uppföljningsansvar för dessa. De har att hantera alla uppgifter som kommer till deras kännedom och bedöma vilka åtgärder som behöver vidtas.

JO önskar att Socialstyrelsen yttrar sig över inkommen anmälan. Yttrandet bör avse förvaltningens behörighet att utföra en utredning enligt lex Sarah och om förvaltningen har kunnat förelägga assistansbolaget att ta fram en handlingsplan.

Tillämpliga bestämmelser m.m.

Av 24 b § andra stycket lag (1993:398) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, framgår att rapporteringsskyldigheten fullgörs i yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet till den som bedriver verksamheten.

Av 23 e § första stycket LSS framgår att ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande, som har rapporterats enligt 24 b §, ska i yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet utredas av den som bedriver verksamheten.

Av 24 d § LSS framgår att den som, i yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet, enligt 24 b § ska ta emot rapporter ska informera berörd nämnd om de rapporter han eller hon har tagit emot.

Enligt 4 kap. 1 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:5) om lex Sarah ska med berörd nämnd, som enligt 14 kap. 5 § SoL

och 24 d § LSS ska informeras om mottagna rapporter i yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet, avses den nämnd som har beslutat om insatsen för den enskilde.

Enligt allmänna råd till 4 kap. 1 § SOSFS 2011:5 bör den nämnd som har ett ansvar enligt 15 § 2 LSS informeras om den mottagna rapporten, om Försäkringskassan har beslutat om ersättning för personlig assistans enligt 51 kap. 2 § socialförsäkringsbalken.

Av 25 § LSS framgår att Inspektionen för vård och omsorg utövar tillsyn över all verksamhet som bedrivs enligt LSS.

Av 26 f § första stycket LSS framgår att om Inspektionen för vård och omsorg finner att det i verksamhet som står under tillsyn enligt denna lag förekommer ett missförhållande som har betydelse för enskildas möjligheter att kunna få de insatser de har rätt till, får inspektionen förelägga den som svarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet.

Socialstyrelsens bedömning

Syftet med lex Sarah-bestämmelserna är att komma till rätta med brister i den egna verksamheten, att utveckla denna och att förhindra att liknande missförhållanden uppkommer igen (se prop. 2009/10:131 s. 36). Det är den enskilda verksamheten som har att utreda eventuella missförhållanden i sin verksamhet. Förvaltningen har således ingen behörighet enligt lex Sarah-bestämmelserna att vidta en utredning avseende eventuella missförhållanden i bolagets verksamhet eller att förelägga bolaget att inkomma med handlingsplan. Denna möjlighet åligger Inspektionen för vård och omsorg såsom tillsynsmyndighet.

Den enskilda verksamheten har dock en skyldighet att informera berörd nämnd om rapporter. Med berörd nämnd avses bl.a. den nämnd som har beslutat om insatsen för den enskilde. Anledningen till detta är att det åligger kommunen såsom ytterst ansvarig för socialtjänsten att följa upp verksamheten (se prop. 2009/10:131 s. 34.) Av handlingarna i ärendet är det oklart om förvaltningen vid aktuellt tillfälle var beslutande nämnd. Den enskilda verksamheten bör dock även, enligt Socialstyrelsens allmänna råd, informera den nämnd som har ansvar att verka för att personer som omfattas av LSS får sina behov tillgodosedda om Försäkringskassan har beslutat om ersättning för personlig assistans.

Socialstyrelsens yttrande omfattar inte frågan om förvaltningen har möjlighet att bedriva utredning på andra grunder än enligt lex Sarah-bestämmelserna.

I ett beslut den 10 juli 2015 anförde *chefsJO Fura* följande:

Gällande rätt m.m.

Den som fullgör uppgifter inom socialtjänsten eller i verksamhet enligt lagen (1993:398) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, är enligt bestämmelserna om lex Sarah skyldig att rapportera missförhållanden eller påtagliga risker för missförhållanden som han eller hon har uppmärksammat eller fått kännedom om på annat sätt (14 kap. 3 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL, och 24 b § LSS). Det spelar ingen roll hur den rapporteringsskyldige har fått sådan kännedom. Syftet med bestämmelserna om lex Sarah är emellertid att komma till rätta med brister i den egna verksamheten, att utveckla denna och att förhindra att liknande missförhållanden uppkommer igen. Rapporteringsskyldigheten är därför begränsad till missförhållanden och påtagliga risker för

missförhållanden i den egna verksamheten, eftersom möjligheten att höja kvaliteten i en verksamhet som inte är ens egen är begränsad (se prop. 2009/10:131 s. 36).

I lagtexten anges att den som tar emot en rapport är skyldig att dokumentera, utreda och avhjälpa eller undanröja missförhållandet eller den påtagliga risken för ett missförhållande (14 kap. 6 § SoL och 24 e § LSS). Detta får vidare användas som vägledning för att ta ställning till vad som närmare avses med den egna verksamheten. För att kunna utreda en mottagen rapport behöver utredaren bl.a. ha tillgång till uppgifter om verksamhetens innehåll, resurser och rutiner, de personer som får insatser i verksamheten samt personal, uppdragstagare och praktikanter i verksamheten. Mottagaren av rapporten behöver även ha befogenhet och möjlighet att vidta de åtgärder som behövs i verksamheten för att kunna avhjälpa eller undanröja missförhållandet. I enskilda verksamheter innebär detta att den yttersta gränsen för den egna verksamheten går vid den juridiska person som bedriver verksamheten (prop. 2009/10:131 s. 33).

Även om rapporteringsskyldigheten endast gäller den egna verksamheten kan den som fullgör uppgifter inom socialtjänsten eller i verksamhet enligt LSS i många situationer även få kännedom om eventuella missförhållanden utanför den egna verksamheten. I förarbeten nämns som ett exempel på en sådan situation att en kommunal handläggare kan få kännedom om missförhållanden som den enskilde har utsatts för i en annan nämnd, eller i en enskild verksamhet som svarar för genomförande av insatser för den enskilde, när han eller hon följer upp ett ärende. I de fallen uppmanas handläggaren att i stället för att rapportera utanför den egna verksamheten agera inom ramen för sina arbetsuppgifter inom den beslutande nämnden. Det innebär att handläggaren, om det i sekretesshänseende är möjligt, förväntas påtala det missförhållande eller den risk för missförhållande han eller hon har fått kännedom om till den andra nämnden eller till den enskilda verksamheten. Agerandet ses då som ett led i det egna arbetet för att höja kvaliteten i verksamheterna (se uttalanden i prop. 2009/10:131 s. 36 f. och 14 kap. 2 § SoL samt 24 a § LSS). Någon lagstadgad skyldighet att rapportera utanför den egna verksamheten anses därmed inte föreligga.

En rapport om ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande ska lämnas genast, alltså när missförhållandet uppmärksammas eller när den rapporteringsskyldige får kännedom om det på annat sätt (14 kap. 3 § första stycket SoL och 24 b § första stycket LSS). I enskilda verksamheter som bedriver socialtjänst ska rapporteringsskyldigheten fullgöras till den som bedriver verksamheten (14 kap. 3 § andra stycket SoL och 24 b § andra stycket LSS). Med den som bedriver verksamheten avses den som är ytterst ansvarig för densamma. Om verksamheten bedrivs i bolagsform ska rapporteringen således ske till den behöriga företrädaren för bolaget. Det är vidare den som bedriver verksamheten som har ett ansvar för att dokumentera och utreda det rapporterade (se 7 kap. 6 § SoL, 23 e § LSS och prop. 2009/10:131 s. 33 och 45–46).

Den som i en yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet har tagit emot rapporter om ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande ska dock informera berörd nämnd om detta (14 kap. 5 § SoL och 24 d § LSS). Med berörd nämnd avses den nämnd som har beslutat om insatsen för den enskilde

(4 kap. 1 § SOSFS 2011:5). Om rapporten omfattar flera enskilda som berörs av ett missförhållande eller den påtagliga risken för ett missförhållande kan det alltså vara flera nämnder som ska informeras. En rapport kan vidare beröra en verksamhet med allmänt inriktade insatser inom socialtjänsten som bedrivs på uppdrag av en kommun. Då är det den nämnd som har tecknat avtal om verksamheten som ska få informationen (4 kap. 1 § SOSFS 2011:5). För personlig assistans där Försäkringskassan har beviljat assistansersättning enligt 51 kap. 2 § SFB finns det ingen kommunal nämnd som har beslutat om insatsen. Därför finns det inte heller någon nämnd som verksamheten kan informera om rapporten. I kommunens uppgifter ingår dock att följa upp vilka personer som omfattas av LSS, vilket stöd och vilken service de behöver och att verka för att dessa personer får sina behov tillgodosedda (15 § 1 och 2 LSS). När en yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som tillhandahåller personlig assistans har tagit emot en rapport bör verksamheten, med beaktande av gällande regler om tystnadsplikt, därför informera den nämnd som har ett ansvar för de uppgifter som anges i 15 § 2 LSS (4 kap. 1 § AR SOSFS 2011:5). I de allra flesta fall är det en nämnd med ansvar för verksamhet enligt LSS i den kommun där den enskilde bor.

Den nämnd som får information om en rapport om ett missförhållande har inget ansvar för att utreda eller åtgärda det rapporterade (se 7 kap. 6 § SoL, 23 e § LSS och prop. 2009/10:131 s. 45–46). Det är assistansanordnarens ansvar (se 24 e och 23 e §§ LSS). I enlighet med vad som tidigare nämnts har nämnden däremot ett ansvar för att följa upp situationen för den eller de enskilda som utsatts för ett missförhållande. Vilket agerande det kan bli fråga om beror på vad missförhållandet rör och vilken information som lämnats. Något som kan bli aktuellt är att nämnden kan behöva ta kontakt med personen som är assistansberättigad för att höra om han eller hon behöver hjälp i den uppkomna situationen eller utreda om det föreligger ett behov av någon annan form av insats (se prop. 2005/06:115 s. 118, prop. 2007/08:43 s. 13, 11 kap. 1 § SoL och 15 § 2 LSS).

Bedömning

Frågeställningen i ärendet gäller om förvaltningen har haft behörighet att utföra en utredning enligt lex Sarah och om förvaltningen har kunnat förelägga Tindra att ta fram en handlingsplan.

Ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande som har rapporterats i en enskild verksamhet ska i enlighet med vad som ovan redogjorts för utredas samt avhjälpas eller undanröjas utan dröjsmål. Ansvaret för att vidta lämpliga åtgärder i dessa avseenden åvilar den som bedriver verksamheten och är i enskilda verksamheter således begränsat till den juridiska personens behöriga företrädare. Oavsett om socialnämnden hade beslutat om några insatser för den berörde assistansberättigade eller inte vid den tid då de ifrågasatta åtgärderna vidtogs hade nämnden inte i sin egenskap av mottagare av rapporterna om misskötsamhet från Tindra något ansvar för att utreda eller åtgärda det rapporterade. Inte heller har de uppgifter som kommit till myndighetschefens kännedom på annat sätt kunnat konstituera ett sådant ansvar för

socialnämnden. Följaktligen har socialförvaltningen inte heller haft behörighet att genomföra en egen utredning med stöd av lex Sarah-bestämmelserna.

Som tidigare påpekats ingår det däremot i en kommuns uppgifter att följa upp vilka som omfattas av LSS, vilket stöd och vilken service dessa individer behöver samt att verka för att deras behov blir tillgodosedda. Det kan av nämnda skäl därför ha varit angeläget, eller kanske till och med nödvändigt, att följa upp den enskildes situation för att utreda dennes eventuella behov av hjälp i den uppkomna situationen. Vad som bör föranleda en nämnd att agera samt vilka åtgärder som lämpligen bör vidtas i det enskilda fallet grundas ytterst på bedömningar som JO inte bör överpröva. Bedömningar av detta slag bör emellertid göras med utgångspunkt i vad missförhållandena har rört och vilken information den mottagande nämnden har fått del av. I detta ärende saknar jag närmare kännedom om dessa förhållanden. Oavsett vilken information förvaltningen kan ha fått i förevarande fall har den emellertid inte haft rätt att på så sätt som skett vidta en utredning av eventuella missförhållanden i Tindras verksamhet eller förelägga bolaget att inkomma med en handlingsplan. Sådana uppgifter ankommer i stället på IVO så som tillsynsmyndighet (25 § och 26 f § första stycket LSS). Detta gäller även om avsikten med åtgärderna har varit att klarlägga om, eller tillförsäkra att, den enskildes faktiska behov blev tillgodosedda. Jag är därför kritisk till det inträffade.

Vad Ingela K. har framfört i övrigt föranleder inte något uttalande från min sida.

Avslutningsvis kan det dock tilläggas att det naturligtvis står såväl socialnämnden som enskilda tjänstemän inom förvaltningen fritt att vända sig direkt till IVO vid misstanke om missförhållanden i en enskild verksamhet.

Kommuner saknar möjlighet att fatta interimistiska beslut i LSS-ärenden

(Dnr 6900-2014)

Beslutet i korthet: I samband med en ansökan om personlig assistans enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) begärdes att en kommunal nämnd i Kramfors kommun skulle fatta ett interimistiskt beslut i avvaktan på det slutliga beslutet. Nämnden fattade inte något sådant beslut.

I beslutet uttalar JO att myndigheter utom i mycket speciella undantagsfall måste ha ett uttryckligt stöd i lag eller annan författning för att kunna fatta interimistiska beslut. Av socialförsäkringsbalken framgår att Försäkringskassan under vissa förutsättningar har rätt att fatta interimistiska beslut om bl.a. assistansersättning. Någon motsvarande bestämmelse finns varken i LSS eller i förvaltningslagen. Lagstiftningen på området ger alltså inte något stöd för att kommuner har möjlighet att fatta interimistiska beslut i LSS-ärenden. Eftersom författningsstöd saknades och någon undantagssituation inte var aktuell hade den kommunala nämnden inte möjlighet att fatta något interimistiskt beslut i ärendet.

I beslutet uttalas vidare att den omständigheten att kommuner saknar möjlighet att fatta intermistiska beslut i LSS-ärenden inte innebär att den enskilde kan ställas helt utan bistånd under utredningstiden. Fram till dess att det slutliga beslutet fattas får den enskildes behov i stället tillgodoses genom insatser enligt socialtjänstlagen, vilket också har skett i detta fall.

Allmänt gäller att myndigheter måste besvara enskildas yrkanden. Interimistiska yrkanden ska dessutom besvaras skyndsamt. I beslutet konstateras att nämnden skyndsamt borde ha avvisat yrkandet om ett interimistiskt beslut. Nämnden kritiseras för att inte ha gjort det. Nämnden får även kritik för att handläggningen av ansökan dragit ut på tiden.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 4 december 2014 framförde Maria Sydlén i egenskap av ombud för J.V. klagomål mot handläggningen av ett ärende om personlig assistans enligt LSS. Hon anförde bl.a. följande: I maj 2014 ansökte J.V. om personlig assistans hos Kramfors kommun och hos Försäkringskassan. Ansökan till kommunen innefattade även en begäran om interimistiskt beslut i avvaktan på slutligt beslut. Något beslut har fortfarande inte fattats. Försäkringskassan fattade sitt beslut den 1 december 2014. Fram till den tidpunkten hade nämnden inte tagit det yttersta ansvar som ligger på kommuner. Nämndens handläggning präglas av långa passiva perioder.

Utredning

Anmälan remitterades till BiståndS-, arbetsmarknads- och sociala servicenämnden i Kramfors kommun. Av remissvaret den 2 februari 2015 framkom i huvudsak följande:

J.V:s ansökan om personlig assistans enligt LSS kom in till kommunen den 22 maj 2014. Tre månader senare tog Maria Sydlén kontakt med utredaren i ärendet för att höra hur det gick och om kommunen skulle fatta något interimistiskt beslut. I samband med ett hembesök hos J.V. den 10 september 2014 påminde Maria Sydlén om J.V:s yrkande om ett interimistiskt beslut. Efter samråd med sin chef beslutade kommunens utredare att rådfråga Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) om möjligheterna att fatta ett interimistiskt beslut. Den 13 oktober 2014 svarade SKL att kommunen inte var skyldig att fatta något interimistiskt beslut och att kommunen inte heller borde göra det. Den 15 oktober meddelade kommunen Maria Sydlén att J.V. inte skulle få något beslut förrän utredningen hade avslutats. Utredningsprocessen fortsatte därefter, och den 4 december 2014 skickades utredningen för kommunicering till J.V. och ombudet. Den 16 december 2014 återkallade J.V. sin ansökan. Av remissvaret framgick vidare att J.V. bl.a. hade fått hemtjänstinsatser enligt socialtjänstlagen under utredningstiden. Nämnden beklagade att handläggningstiden varit längre än brukligt.

Maria Sydlén kommenterade remissvaret.

JO begärde därefter yttrande från SKL och Socialstyrelsen. Yttrandena skulle innehålla en redogörelse för myndigheternas bedömning av rättsläget när

det gäller kommuners möjligheter och skyldigheter att ta ställning till en begäran om ett tillfälligt beslut i LSS-ärenden.

I sitt svar den 17 augusti 2015 anförde SKL följande:

Bakgrund

J.V. ansökte om personlig assistans hos Kramfors kommun. I avvaktan på slutligt beslut i ärendet begärde J.V. att kommunen skulle fatta ett interimistiskt beslut om personlig assistans.

Rättslig reglering

Enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223), FL, ska varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt.

I 7 § FL anges att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

Av 2 § och 9 § 2 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, framgår att kommunen svarar för insatsen biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans, till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt socialförsäkringsbalken.

Enligt 112 kap. 2 § socialförsäkringsbalken (2010:110), SFB, har Försäkringskassan, under vissa förutsättningar, möjlighet att fatta interimistiskt beslut i ärenden om assistansersättning.

Bedömning

Kommunen har enligt 2 § och 9 § 2 LSS det yttersta ansvaret för att alla som omfattas av lagens personkrets och som behöver personlig assistans får sådan assistans (se RÅ 2009 ref. 61).

Ärenden om personlig assistans enligt LSS bör handläggas så skyndsamt som möjligt. Även om dessa ärenden kan vara brådskande måste besluten fattas på ett korrekt underlag. Det går inte att ange en bestämd tid inom vilken en utredning ska vara klar eftersom utredningens omfattning är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet (se JO:s beslut i ärendena med dnr 3956-2013 och 5076-2012). Kommunen saknar dock, till skillnad från Försäkringskassan, möjlighet enligt LSS att fatta interimistiska beslut i avvaktan på slutligt avgörande i ärendet. Detta innebär inte att den enskilde kan ställas helt utan bistånd under utredningstiden. Behoven får i stället tillgodoses genom insatser enligt socialtjänstlagen fram till dess att slutligt beslut i ärendet kan fattas.

I fall som förevarande bör kommunen meddela skriftligt avslagsbeslut på en ansökan om interimistiskt beslut enligt LSS. Därmed har den enskilde möjligheten att få frågan prövad av domstol.

I sitt svar den 23 augusti 2015 anförde Socialstyrelsen följande:

Yttrande

Socialstyrelsens bedömning är att det saknas författningsstöd för ett sådant tillfälligt beslut som anmälan avser. Kommunen har således inte möjlighet att fatta ett sådant beslut. Någon korresponderande skyldighet kan därför inte aktualiseras.

Tillämpliga bestämmelser m.m.

Lagtext

I 1 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, anges att lagen innehåller bestämmelser om insatser för särskilt stöd och särskild service åt personer

1. med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd,
2. med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, eller
3. med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.

Enligt 7 § första stycket LSS har personer som anges i 1 § rätt till insatser i form av särskilt stöd och särskild service enligt 9 § 1-9, om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och om deras behov inte tillgodoses på annat sätt. Personer som anges i 1 § 1 och 2 har, under samma förutsättningar, även rätt till insatser enligt 9 § 10.

Av 9 a § första och andra styckena LSS framgår att med personlig assistans enligt 9 § 2 avses personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade (grundläggande behov). Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till insats enligt 9 § 2 för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt.

Av 7 § förvaltningslagen (1986:223), FL, framgår att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

Av 112 kap. 2 § första stycket socialförsäkringsbalken, SFB, framgår att Försäkringskassan får för tid till dess att ett ärende har avgjorts besluta i fråga om ersättning från samma myndighet, om

1. det inte utan betydande dröjsmål kan avgöras om rätt till ersättning föreligger,
2. det är sannolikt att sådan rätt föreligger, och
3. det är av väsentlig betydelse för den som begär ersättningen.

Förarbeten

I betänkandet Ny förvaltningslag (SOU 1983:73) anges bl.a. följande (s. 102).

Som huvudprincip får i dag anses gälla, att en myndighet endast med uttryckligt författningsstöd får genom ett tillfälligt beslut i ett ärende förordna om saken i avvaktan på det slutliga avgörandet. Rättsläget kan emellertid inte anses vara klart på alla förvaltningsområden.

I regeringens proposition 1985/86:80 Ny förvaltningslag anges bl.a. följande (s. 15).

Några särskilda frågor, som f.n. är oreglerade men som utredningen har föreslagit att man ska reglera i lagen, anser jag bör lämnas utanför. Det gäller bl.a. tillfälliga beslut, när beslutet blir gällande och myndigheters rätt att överklaga varandras beslut. Jag har här tagit fasta på den kritik som från flera håll har framförts under remissbehandlingen.

Socialstyrelsens bedömning

Rätten till insatser enligt LSS förutsätter att rekvisiten i 1 och 7 §§ och vad gäller personlig assistans även 9 a § LSS är uppfyllda. Kommunen har således att utreda dessa förutsättningar innan den kan fatta beslut om den enskildes rätt till insatser.

En ansökan om insats enligt LSS ska som andra ansökningar, enligt 7 § FL handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Det finns inte någon bestämd tidsgräns inom vilken utredningen ska vara klar eftersom utredningens omfattning är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet.

Vad gäller tillfälliga eller provisoriska beslut hos en förvaltningsmyndighet som är beslutsinstans får anses gälla att en förutsättning för ett sådant beslut är att myndigheten har ett uttryckligt författningsstöd för beslutet i fråga. Något sådant stöd finns inte i förvaltningslagen. Det närmaste man kan komma i den lagen är 29 § som dock gäller beslut om inhibition i överklagade ärenden, dvs. ärenden där myndigheten inte är beslutsinstans utan besvärsinstans.

Det kan här noteras att motsvarande bestämmelse för överprövningsdomstol (28 § förvaltningsprocesslagen) däremot innehåller en möjlighet för domstolen att interimistiskt förordna rörande saken. Motsvarande bestämmelse saknas således för myndigheternas del (se härtill Rune Lavin i FT 1993 s. 2, som anser att denna omständighet dock inte behöver innebära att en besvärsmyndighet är förhindrad att fatta andra beslut än inhibitionsbeslut).

Frågan om möjligheten för förvaltningsmyndighet att fatta ett tillfälligt eller provisoriskt beslut har emellertid varit föremål för bedömning i lagstiftningssammanhang. I SOU 1983:73 föreslogs ett uttryckligt lagstöd (bet. s. 73), men förslaget ledde inte till lagstiftning, varvid hänsyn tagits till den kritik som från flera håll framförts under remissbehandlingen av betänkandet (prop. 1985/86:80 s. 15).

Det finns alltså inte något lagstöd för kommunen att, som första beslutsinstans, kunna fatta ett tillfälligt eller provisoriskt beslut i ärenden av detta slag. För jämförelsens skull kan här antecknas att det däremot finns ett sådant författningsstöd för Försäkringskassans del i 112 kap. 2 § SFB.

Det är således Socialstyrelsens uppfattning att rättsläget är sådant att en kommun inte har någon möjlighet att förordna interimistiskt i ärenden av förevarande slag. Någon skyldighet att fatta sådana beslut kan följaktligen inte komma i fråga.

I ett beslut den 12 maj 2016 anförde *chefsJO Fura* följande:

Bedömning

Kommuners möjlighet att fatta interimistiska beslut

Den huvudsakliga frågan i ärendet är om den anmälda kommunala nämnden har haft möjlighet att fatta ett tillfälligt (interimistiskt) beslut i ett ärende om insatser enligt LSS.

Handläggningsregler och andra formella regler, t.ex. om olika beslutsformer, återfinns ofta i den s.k. speciallagstiftningen. Det är i sådana fall dessa som ska tillämpas i första hand. I den mån en fråga är oreglerad i speciallagstiftningen gäller i stället förvaltningslagens regler. När det gäller handläggningen av ärenden om personlig assistans finns specialregler i LSS för kommunernas del och i socialförsäkringsbalken för Försäkringskassans del.

Av 112 kap. 2 § socialförsäkringsbalken framgår att Försäkringskassan under vissa förutsättningar har rätt att fatta interimistiska beslut i bl.a. ärenden om statlig assistansersättning. LSS innehåller emellertid inte någon motsvarande bestämmelse som ger kommuner möjlighet att fatta interimistiska beslut. Inte heller i förvaltningslagen finns det någon sådan bestämmelse. Lagstiftningen på området ger alltså inte något stöd för att kommuner har möjlighet att fatta interimistiska beslut i LSS-ärenden. Det kan dock nämnas att för det fall ett kommunalt beslut i ett LSS-ärende överklagas har domstolen möjlighet att besluta interimistiskt.

Frågan om myndigheters möjligheter att fatta interimistiska beslut och under vilka omständigheter det i så fall skulle få ske diskuterades i förarbetena till den nuvarande förvaltningslagen. Av betänkandet (SOU 1983:73 s. 101–103) framgår att huvudprincipen vid den tidpunkten ansågs vara att det krävdes ett uttryckligt författningsstöd för att en myndighet skulle få fatta ett tillfälligt beslut i avvaktan på det slutliga beslutet. Rättsläget ansågs emellertid inte klart på alla förvaltningsområden, och utredningen föreslog därför att en bestämmelse om tillfälliga beslut skulle tas in i den nya lagen. Departementschefen ansåg dock att denna fråga skulle lämnas utanför den nya förvaltningslagen (se prop. 1985/86:80 s. 15). Så blev också fallet.

Även Justitiekanslern har i ett äldre beslut framfört uppfattningen att det krävs uttryckligt författningsstöd för att myndigheter ska få fatta tillfälliga beslut i avvaktan på det slutliga avgörandet (JK 1985 C.27, s. 292).

Jag delar dessa tidigare uppfattningar och finner att huvudregeln alltjämt bör vara att en myndighet måste ha uttryckligt stöd i lag eller annan författning för att kunna fatta interimistiska beslut. Undantag bör dock kunna göras i vissa mycket speciella situationer (se t.ex. ovannämnda betänkande s. 101 om myndigheters nödrätt att tillfälligt hindra en tjänsteman från att utöva sin tjänst eller polisens möjlighet att vidta provisoriska ingrepp för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet). Eftersom författningsstöd saknades och någon undantagssituation inte var aktuell blir min slutsats att den anmälda kommunala nämnden inte hade möjlighet att fatta något interimistiskt beslut i J.V:s ärende om personlig assistans enligt LSS.

Den omständigheten att kommuner saknar möjlighet att fatta interimistiska beslut i ärenden enligt LSS innebär emellertid inte att den enskilde kan ställas helt utan bistånd under utredningstiden. Fram till dess att det slutliga beslutet fattas får den enskildes behov i stället tillgodoses genom insatser enligt socialtjänstlagen, vilket också har skett i J.V:s fall.

Allmänt gäller att myndigheter måste besvara enskildas yrkanden. Interimistiska yrkanden ska dessutom besvaras skyndsamt. Av utredningen framgår att J.V. redan i samband med sin ansökan den 22 maj 2014 begärde att nämnden skulle fatta ett interimistiskt beslut. Den 15 oktober 2014 fick han besked om att något beslut inte skulle komma att fattas förrän utredningen i ärendet hade avslutats. När det som i detta fall saknas möjlighet att pröva ett yrkande ska det avvisas. Ett avvisningsbeslut kan överklagas till förvaltningsdomstol. Nämnden borde alltså skyndsamt ha avvisat J.V:s yrkande om ett interimistiskt beslut. Nämnden förtjänar kritik för att inte ha gjort det.

Handläggningstiden

Enligt 7 § förvaltningslagen ska varje ärende där en enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

Av utredningen framgår att ansökan om personlig assistans enligt LSS kom in till kommunen den 22 maj 2014. Den egentliga handläggningen av ärendet påbörjades emellertid inte förrän tre månader senare och drevs inte heller därefter framåt på ett tillräckligt aktivt sätt. Beslut i ärendet hade ännu inte fattats när J.V. den 16 december 2014 återkallade sin ansökan. En så långsam handläggning är inte acceptabel.

Frågor om en god mans möjligheter att genom fullmakt låta någon annan företräda huvudmannen

(Dnr 6948-2014)

Beslutet i korthet: I ärendet aktualiseras frågor om en god mans möjligheter att genom en fullmakt låta någon annan person tillvarata huvudmannens intressen. I beslutet konstateras att ett uppdrag som god man alltid är knutet till en viss person som har att utföra de uppgifter som ställföreträdarskapet innebär. Uppdraget är därmed personligt, och den som förordnas som god man har ansvaret för att huvudmannens behov och intressen tillgodoses. En förordnad god man anses därför inte genom t.ex. en fullmakt kunna överlåta det övergripande ansvaret för ställföreträdarskapet på någon annan. Det hindrar dock inte att en god man som anser sig sakna tillräcklig kunskap eller erfarenhet för att tillgodose sin huvudmans intressen i en viss angelägenhet har möjlighet att anlita någon att företräda honom eller henne. Den gode mannens förordnande utgör i sådana fall den yttersta gränsen för vilken behörighet som kan ges till den utomstående personen i fullmakten.

I beslutet kritiseras omsorgsnämnden för att inte ha underrättat ett ombud om att den ansett att en fullmakt inte var giltig och uppgett orsaken till detta i anslutning till sitt ställningstagande. Därutöver kritiseras nämnden för att den inte gett ombudet möjlighet att bestyrka sin behörighet.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 8 december 2014 framförde advokaten Madelen Rosblom klagomål mot Omsorgsnämnden i Södertälje kommun och uppgav bl.a. följande:

Hon är ombud för M.D. och har haft uppdraget att tillvarata M.D:s intressen i ett ärende gällande rätt till personlig assistans enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Kommunens handläggare har gjort det svårt för henne att fullgöra sitt uppdrag bl.a. genom att boka in ett viktigt möte med kort framförhållning och till ett tillfälle som hon hade meddelat inte passade. Det aktuella mötet bokades senare om till en tid då hon hade möjlighet att närvara. Vid mötet deltog hon själv, M.D., M.D:s gode man, handläggaren och dennes gruppchef. Kort in i mötet lämnades emellertid informationen att den

fullmakt som tidigare lämnats in inte godkändes av kommunen eftersom den var undertecknad av M.D:s gode man. Hon tilläts därför inte företräda M.D. eller föra hennes talan under mötet som därför ställdes in. Om kommunen hade informerat henne om sin inställning före mötet hade hon kunnat lämna in en ny fullmakt. Hon anser dock att kommunens uppfattning att en god man inte kan anlita ett ombud för sin huvudmans räkning med bindande verkan är felaktig.

Utredning

JO begärde att Omsorgsnämnden i Södertälje kommun skulle yttra sig över vad Madelen Rosblom hade anfört i sin anmälan.

Nämnden redogjorde för handläggningen och anförde därefter bl.a. följande i sitt remissvar den 3 februari 2015:

Myndighetens bedömning och synpunkter

Bokning av möte

Handläggarens avsikt har varit att hitta en tid då Madelen Rosblom, M.D., M.D:s gode man samt tolk skulle kunna medverka i ett möte angående M.D.

Handläggaren har föreslagit fyra olika tillfällen (den 11, 26, 27 och den 28 november 2014) för ett möte och har även hört av sig till Madelen Rosblom vid ytterligare tillfällen (den 19 och den 21 november 2014) för att boka in ett möte då Madelen Rosblom inte återkommit trots att hon tidigare meddelat att hon skulle återkomma med förslag på tid. Handläggaren har strävat efter att handlägga ärendet skyndsamt i enlighet med 7 § förvaltningslagen samt eftersträvat att vara tillmötesgående gentemot Madelen Rosblom, M.D. och M.D:s gode man avseende att försöka finna en tid för att boka in ett möte angående M.D:s ansökan.

Oavsett detta anser omsorgsnämnden att fler tillfällen för ett möte borde ha erbjudits efter att Madelen Rosblom meddelat att hon inte kunde närvara vid något av de tillfällen som hade föreslagits samt att mötet inte borde ha bokats in vid ett tillfälle då Madelen Rosblom meddelat att hon inte kunde närvara. Myndigheten har på detta sätt brustit i handläggningen av ärendet.

Myndigheten har sett över sina rutiner för att förhindra att liknande situationer inträffar igen framöver.

Hantering av fullmakt

Det är omsorgsnämndens uppfattning att en god man förvisso kan befullmäktiga en annan part i undantagsfall, vilket bland annat har utvecklats i mål nr 2431-08, Kammarrätten i Sundsvall och mål nr 5194-10, Svea hovrätt. I det aktuella ärendet finns tre stycken fullmakter som sammanlagt befullmäktigar sju personer att företräda M.D:s gode man eller M.D. gentemot kommunen i ärenden som rör bland annat personlig assistans.

Vad avser fullmakten som inte godkändes vid mötet med M.D., M.D:s gode man och Madelen Rosblom, har myndigheten bedömt att fullmaktens utformning inte inneburit att den gode mannen befullmäktigade Madelen Rosblom att företräda M.D., utan endast att Madelen Rosblom befullmäktigades att företräda L.D. (M.D:s gode man). Bedömningen har gjorts med grund i att det i fullmakten inte framgår att Madelen Rosblom ges rätt att föra M.D:s talan. Nämnden vidgår vidare att bedömningen av fullmakten borde ha kommunicerats före det att mötet ägde rum.

Oaktat detta, är det omsorgsnämndens bedömning att M.D., genom att ta med Madelen Rosblom till mötet, i vart fall får anses ha erhållit en muntlig fullmakt att företräda M.D. Nämnden beklagar den bedömning som

gjorts vid mötet och vidgår att situationen kunde ha lösts genom att Madelen Rosblom i vart fall borde ha ansetts erhållit en muntlig fullmakt att företräda M.D. vid mötet. Nämnden beklagar de olägenheter som bedömningen har inneburit för M.D., M.D:s gode man samt Madelen Rosblom.

Omsorgsnämnden har sett över sina rutiner för att liknande situationer inte ska uppstå framöver.

– – –

Sammanfattande bedömning

Nämnden vidgår att bokning av möte och hantering av fullmakt och ombud vid det aktuella mötet inte har fungerat på ett tillfredsställande sätt. Hanteringen av fullmaktfrågan berodde till stor del på svårigheter för handläggaren att avgöra om fullmakten innebar att Madelen Rosblom hade rätt att företräda M.D. eller ej och det faktum att det i ärendet fanns tre stycken fullmakter som befullmäktigade sju personer att företräda M.D. eller M.D:s gode man, bidrog tyvärr till förvirring avseende den aktuella fullmakten. Nämnden beklagar att situationen inte blev löst på ett bättre sätt.

Nämnden har till följd av detta sett över sina rutiner för att säkerställa att den uppkomna situationen inte ska inträffa igen. Vidare anordnar myndigheten en utbildning i förvaltningsrätt för handläggare för att säkerställa att en liknande situation inte ska inträffa igen.

Madelen Rosblom gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 12 maj 2016 anförde *chefsJO Fura* följande:

Bedömning

Allmänt om godmanskap och fullmakter

Ett uppdrag som god man är alltid knutet till en viss person som har att utföra de uppgifter som ställföreträdarskapet innebär. Uppdraget är med andra ord personligt och den som förordnas som god man har ansvaret för att huvudmannens behov och intressen tillgodoses. En förordnad god man anses därför inte genom t.ex. en fullmakt kunna låta någon annan person ta över det övergripande ansvaret för ställföreträdarskapet. Det hindrar dock inte att en god man som anser sig sakna tillräcklig kunskap eller erfarenhet för att kunna tillgodose sin huvudmans intressen i en viss angelägenhet har möjlighet att anlita någon att företräda honom eller henne (se JO:s inspektionsprotokoll, dnr 5719-2010, s. 7–8). Den gode mannens förordnande utgör i sådana fall den yttersta gränsen för vilken behörighet som kan ges till den utomstående personen i fullmakten. Om det står i förordnandet att den gode mannen ska bevaka huvudmannens rätt och förvalta hans eller hennes egendom betyder det att den gode mannen kan företräda sin huvudman i angelägenheter som t.ex. rör den enskildes rätt till sociala förmåner. Den gode mannen kan därmed även överlåta på någon annan att tillgodose huvudmannens intressen i dessa frågor. En förutsättning för detta är dock, i enlighet med vad som ovan angetts, att fullmakten begränsas till att avse en viss angelägenhet, t.ex. ett ärende hos en myndighet. Den gode mannen anses på så vis inte ha överlåtit sitt övergripande ansvar som god man för den enskilde på ombudet. Om en god man har utfärdat en giltig fullmakt för någon annan att företräda honom eller henne för huvudmannens räkning innebär det i

praktiken att det är ombudet som myndigheten ska ha både skriftliga och muntliga kontakter med under handläggningen. Det hindrar emellertid inte att det ur servicesynpunkt ibland kan vara lämpligt att myndigheten också skickar material för kännedom till den gode mannen eller huvudmannen. För att den som anlitar ett ombud ska vara hjälpt av det i praktiken är det viktigt att fullmakter respekteras. Om ett ombud som har fullmakt inte får del av handlingar eller annat material kan det leda till rättsförlust för den enskilde.

För det fall en myndighet finner att ett ombud bör styrka sin behörighet med en fullmakt ska den uppmana ombudet att göra det. Myndigheten bör samtidigt göra klart för ombudet att dennes talan kan komma att avvisas om fullmakten inte kommer in. Om en myndighet bedömer att en befintlig fullmakt inte längre kan godtas bör myndigheten på motsvarande sätt underrätta fullmaktsgivaren och ombudet om detta samt redovisa skälen för sitt ställningstagande. Av allmänna rättsgrundsatser anses vidare följa att berörda parter i sådana fall måste beredas en möjlighet att rätta eventuella formella brister.

Omsorgsnämndens handläggning

Hantering av fullmakt

Jag vill inledningsvis framhålla att JO:s granskning är av rättslig art och främst avser en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet i formellt hänseende. Huruvida det var rätt eller fel av myndigheten att underkänna den fullmakt som fanns vid tidpunkten för mötet med M.D., M.D:s gode man och Madelen Rosblom är en sådan bedömningsfråga som JO brukar vara återhållsam med att uttala sig om. Vad som har kommit fram under utredningen i det här ärendet ger mig ingen anledning att frångå denna princip. För tydlighets skull vill jag dock påpeka att en god man, under de förutsättningar som jag tidigare redogjort för i detta beslut, kan utfärda en fullmakt för någon annan att företräda honom eller henne för huvudmannens räkning och att det i en sådan situation är tillräckligt att den gode mannen undertecknar fullmakten. Däremot bör det naturligtvis framgå av fullmakten vem huvudmannen är.

När det gäller den formella hanteringen av saken konstaterar jag att myndigheten givetvis borde ha underrättat Madelen Rosblom om att den ansåg att fullmakten var ogiltig och uppgett orsaken till detta i anslutning till sitt ställningstagande i den frågan. Så skedde emellertid inte. Som omsorgsnämnden själv har medgett borde bedömningen även ha kommunicerats med Madelen Rosblom före det att det inplanerade mötet ägde rum eftersom det verkar ha funnits möjlighet till detta. Såvitt framkommit var såväl M.D. som M.D:s gode man närvarande vid det aktuella mötestillfället. Oavsett bedömningen av den fullmakt som tidigare lämnats in har det således funnits förutsättningar för att under mötet klarlägga och bestyrka Madelen Rosbloms behörighet att företräda M.D. De berörda parterna borde därför ha erbjudits en möjlighet att göra detta. Nämnden förtjänar kritik för den felaktiga handläggningen.

Jag har i beslut denna dag konstaterat att omsorgsnämnden har hanterat frågor om godmanskap och fullmakter felaktigt i ytterligare två ärenden (dnr 6825-2014 och 6855-2014). Utredningen i ärendena visar att det finns allmänna kunskapsbrister hos förvaltningen. Jag noterar att omsorgsnämnden vid

tidpunkten för sitt yttrande till JO avsåg att genomföra vissa utbildningsinsatser och utgår från att dessa nu har fullföljts och fått avsedd effekt.

Bokning av möte

Myndigheten har medgett att det har förekommit brister i handläggningen av ärendet i samband med att det aktuella mötet skulle bokas in och har medgett att fler tillfällen för ett möte borde ha erbjudits samt att mötet inte borde ha bokats in vid ett tillfälle då det stod klart att Madelen Rosblom inte kunde närvara. Jag delar den bedömningen. Omsorgsnämnden förtjänar kritik för det som har framkommit i denna del.

Utbildning och forskning

För korta svarstider för skolhuvudmannen i ett anmälningsärende hos Skolinspektionen

(Dnr 6786-2013)

Beslutet i korthet: I en anmälan till JO klagade en utbildningsförvaltning bl.a. på att Skolinspektionen i anmälningsärenden generellt har kortat ned svarstiderna för skolhuvudmannen från tre till två veckor och att Barn- och elevombudet, BEO, i ett visst ärende begärde ett yttrande med en svarstid på tre dagar och kompletterande yttranden med en svarstid på två dagar respektive en dag.

JO har ingen invändning mot att skolhuvudmannen får en svarstid på två veckor i ”vanliga” anmälningsärenden, men förutsätter att mellankommande helgdagar beaktas när svarstiden bestäms.

Skolinspektionen handlägger anmälningsärenden som bedöms vara särskilt allvarliga enligt en särskild handläggningsordning, och har där som mål att beslut i normalfallet ska fattas inom en månad. I dessa ärenden bestämmer inspektionen därför kortare svarstider. JO anser att en rimlig utgångspunkt är att svarstiden inte bör vara kortare än fem dagar, men tiden måste givetvis bestämmas utifrån omständigheterna i varje enskilt ärende.

Det ärende som JO har granskat hanterades enligt den särskilda handläggningsordningen. Även om ärendet rörde allvarliga kränkningar mot en ung elev anser JO inte att omständigheterna var sådana att det var rimligt att begära ett yttrande inom tre dagar. Svarstiderna för de kompletterande yttrandena var enligt JO också för korta. Skolinspektionen kan inte undgå kritik för de korta svarstiderna.

Anmälan

Berit Johansson, utredare vid utbildningsförvaltningen i Botkyrka kommun, framförde, som uppgiven företrädare för förvaltningen, i en anmälan till JO klagomål mot Skolinspektionen och Barn- och elevombudet, BEO. Hon anförde i huvudsak följande:

Skolinspektionen och BEO har sedan juli 2013 kortat svarstiderna för huvudmannen i anmälningsärenden från tre till två veckor. I praktiken blir svarstiden ännu kortare eftersom röda dagar och postgång räknas in i den. Detta kan leda till en svarstid på några få dagar. En svarstid på två veckor är fullt rimlig om det betyder tio arbetsdagar från det att begäran om yttrandet kommer till huvudmannen. Det har även skett en förändring när man ber om förlängd svarstid. Skolinspektionen svarar kategoriskt nej med motiveringen att den angivna svarstiden ska räcka. Det kan emellertid vara svårt att ta fram en redogörelse för vad som har hänt inom svarstiden.

Berit Johansson anförde vidare: I ett ärende som utreddes av BEO (dnr 45-2013:5638) var svarstiderna orimligt korta. Ärendet gällde en elev i

årskurs 1 som hade blivit trakasserad av två andra elever i samma årskurs. BEO bedömde det som ett allvarligt ärende och kallade skolledningen och huvudmannen till ett möte den 22 oktober 2013 där de fick redogöra för vilka åtgärder som hade vidtagits. Den 6 november 2013 kom en begäran om yttrande från BEO med elva frågor som skulle besvaras senast den 8 november 2013. Rektorn var på utbildning och kunde inte nås förrän den 7 november 2013. Förvaltningen arbetade intensivt med att ta fram nödvändig dokumentation, samtala med pedagoger och skriva yttrandet. Kommunens yttrande fick sedan faxas in till BEO. Den 7 november 2013 kl. 16.36, efter arbetsdagens slut, kom ett fax från BEO med en begäran om ett kompletterande yttrande som skulle ha kommit in till BEO senast den 8 november 2013. Vid den här tidpunkten hade skolan vidtagit åtgärder och var uppmärksam på elevens skolsituation. Enligt skolans uppfattning var ärendet då inte längre akut. BEO:s svarstid var därför orimligt kort. Med så korta svarstider finns det en risk för att rättssäkerheten åsidosätts eftersom det då inte alltid är möjligt att lämna ett fullödigt svar. Eftersom alla skolor inte har fax finns det dessutom en risk för att myndigheten inte kan följa personuppgiftslagen, utan känsliga uppgifter om eleverna kanske måste skickas via e-post.

Utredning

JO begärde att Skolinspektionen skulle yttra sig över anmälan. Skolinspektionen anförde i huvudsak följande (de bilagor som nämns har utelämnats här):

Allmänt om Skolinspektionens uppdrag

I artikel 3 i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) stadgas att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ.

Skolinspektionens övergripande mål är att bidra till en god utbildning i en trygg miljö. Barnets bästa ska komma i främsta rummet vid varje beslut och varje bedömning.

Skolinspektionen ska genom granskning av huvudmän och verksamheter verka för att alla barn, elever och vuxenstuderande får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö.

Det är huvudmannen för skolan, det vill säga kommunen eller den som driver en fristående skola, som har ansvar för skolans resultat och kvalitet. Skolinspektionens roll är att kontrollera och granska.

Ett av Skolinspektionens huvuduppdrag inom ramen för tillsynen är att ta emot, utreda och fatta beslut i anmälningsärenden. Vägledande för det arbetet är att handläggningen ska var effektiv, likvärdig och rättssäker.

Barn- och elevombudet (BEO)

BEO är en del av Skolinspektionen, men har samtidigt ett självständigt uppdrag. BEO har tillsammans med Skolinspektionen tillsyn över 6 kap. skollagen (2010:800), som handlar om åtgärder mot kränkande behandling. BEO utreder anmälningar om kränkande behandling som inte är diskriminering och kan företräda enskilda barn och elever i mål om skadestånd i domstol. En mycket viktig uppgift för BEO är att ta tillvara enskilda barns och elevers rättigheter.

Stöd för handläggning i anmälningsärenden

Till stöd för handläggning av anmälningsärenden i Skolinspektionen och i BEO:s verksamhet finns bl.a. en handbok för anmälningsärenden (bilaga 1) och en handläggningsordning för ärenden och signaler som kräver en särskild hantering (bilaga 2). Handboken för anmälningsärenden revideras regelbundet två gånger per år.

Handläggningstider i anmälningsärenden

Anmälningsärenden handlar ofta om utsatta barn och elever. Det är en rättssäkerhetsfråga för barn och elever att få sin sak prövad inom rimlig tid. Skolinspektionen har utifrån barnets bästa som mål att 80 % av alla anmälningsärenden ska avgöras inom fyra månader och att inget ärende ska ta mer än fem månader att avgöra. Skälet till detta är att de anmälningar som kommer in till Skolinspektionen och BEO i stor utsträckning handlar om en för eleven mycket allvarlig situation och att en förändring måste komma till stånd så snabbt som möjligt.

Är uppgifterna i ett anmälningsärende av särskilt allvarligt slag, exempelvis vid allvarliga kränkningar som pågått under en längre tid, ska ärendet handläggas i särskild ordning. Även om det inte finns något särskilt stadgat skyndsamhetskrav för ärenden som rör kränkande behandling, ligger det i sakens natur, i vart fall då det är fråga om ärenden med uppgifter om allvarliga och kanske till och med pågående kränkningar mot barn, att dessa ärenden ska handläggas skyndsamt. Det är en mänsklig rättighet för barn att vistas i en skola fri från kränkningar. 6 kap. skollagen grundar sig framförallt på art 2, 3, 6, 12,19 och 28 i barnkonventionen. Detta innebär att alla barn har rätt till utbildning i en trygg och säker skolmiljö.

Syftet med en särskild handläggningsordning för ärenden och signaler som kräver en särskild hantering är att Skolinspektionen snabbt ska kunna agera i mycket allvarliga situationer där barn riskerar att fara illa och inte får sin rätt till en trygg skolgång tillgodosedd. Beslut ska då normalt fattas inom en månad från det att Skolinspektionen fått kännedom om saken.

Allmänt om kommunicering enligt förvaltningslagen

Enligt 17 § första stycket förvaltningslagen (1986:223) (FL), får ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild inte avgöras utan att sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den. Undantag från denna kommuniceringsplikt kan göras enligt särskilt angivna undantag i andra stycket, t.ex. om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om den av någon annan anledning är uppenbart obehövlig. Vidare framgår av 17 § tredje stycket FL att myndigheten bestämmer om underrättelsen ska ske muntligt genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt.

Kommuniceringstidens längd är inte författningsreglerad utan får bestämmas med hänsyn till ärendets art och utredningsmaterialets omfattning. Enligt tidigare beslut av JO framgår att kommuniceringstiden givetvis måste vara så väl tilltagen att den enskilde har praktisk möjlighet att yttra sig om hon eller han önskar. I det ligger att mellankommande helgdagar måste beaktas. Kommuniceringstiden och ett eventuellt anstånds längd måste också vägas mot förvaltningslagens krav på enkel och snabb handläggning (jfr bl.a. JO beslut den 19 september 2013 i ärende dnr 5060-2012).

Särskilt om kommunicering enligt Skolinspektionens handbok i anmälningsärenden

I Skolinspektionens handbok för anmälningsärenden (senast reviderad i januari 2014) framgår under avsnitt 7.5 Kommunicering bl.a. följande:

”Kommunicering enligt förvaltningslagen syftar till att garantera 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.

- Anmälningar, yttranden från huvudman, tjänsteanteckningar samt synpunkter från anmälaren bör normalt kommuniceras om det har betydelse för ärendets utgång och om de uppgifter som kommit fram läggs till grund för beslutet.
- E-post får som tidigare nämnts inte användas för att skicka meddelanden som innehåller *känsliga* personuppgifter till externa mottagare, det vill säga till mottagare utanför myndigheten. Dessa uppgifter ska i stället kommuniceras genom vanlig post eller fax. Vad som är känsliga personuppgifter framgår av PM Rutiner för hantering av känsliga personuppgifter via e-post under fliken Verksamhetsstyrning/Riktlinjer och policys.
- Ett datum för när synpunkter senast ska vara inne ska anges.
- Information ska ges om att ärendet kan komma att avgöras även om ett yttrande eller synpunkter inte kommer in.
- Vid begäran om yttrande är svarstiden två veckor för huvudmannen. Anmälaren ska få tillfälle att komma in med sina synpunkter på det yttrande som lämnats av huvudmannen inom en vecka. Uppstår behov av flera yttranden från huvudmannen, till exempel vid begäran om komplettering, får denne normalt en vecka på sig att komma in med sitt svar.

Vidare framgår i handboken under avsnitt 7.3 Skriftlig utredning bl.a. följande:

- Huvudmannen ska normalt komma in med sitt yttrande inom två veckor. Om huvudmannen begär anstånd beviljas sådant endast om det finns särskilda skäl till det och om ärendets karaktär medger det.
- Skriftlig kommunikation ska i så stor utsträckning som möjligt ske elektroniskt. Om det som ska kommuniceras innehåller känsliga uppgifter bör handläggaren överväga om det ska skickas som brev eller rekommenderat brev. Se avsnitt 6.2 om skyddade personuppgifter.

Korta handläggningstider – för barnets bästa.

Den l juli 2013 förkortade Skolinspektionen målvärdet för handläggningstiden i anmälningsärenden med en månad. Som ett led i arbetet med att minska handläggningstiderna i anmälningsärenden förkortades också svarstiden för en huvudman att inkomma med ett yttrande, från tre veckor till två veckor.

Anmälningsärenden rör ofta en besvärlig skolsituation för enskilda barn och i många fall handlar anmälningarna om kränkningar och/eller brister i det stöd som alla barn och elever har rätt till enligt gällande skolförfattningar. För ett barn som utsätts för kränkningar eller inte får det stöd som det har behov av, är korta handläggningstider av yttersta vikt. Skolinspektionen och andra aktörer som är involverade i beslut som rör barn, t.ex. skolan och kommunen ska alltid med beaktande av de rättigheter som finns i barnkonventionen sträva efter så korta handläggningstider som möjligt.

Huvudskälet till att Skolinspektionen strävar efter så korta handläggningstider som möjligt är vikten av alla barns ovillkorliga rätt till utbildning i en trygg och säker miljö (se bl.a. l kap. 4 §, 5 kap. 6 kap. och 7 kap. 3 § skollagen samt barnkonventionen).

Av Skolinspektionens handbok för anmälningsärenden framgår att svarstiden för huvudmannen vid begäran om yttrande normalt är två veckor, inklusive postgång. Om huvudmannen begär anstånd kan det beviljas om det finns särskilda skäl till det och om ärendets karaktär medger det.

Skolinspektionen skickar alla brev som l:a klassbrev med Posten, vilket innebär att breven normalt delas ut till adressaten dagen efter att de skickats från Skolinspektionen. I normalfallet har således en huvudman nio arbetsdagar på sig att inkomma med ett yttrande.

Skulle denna tid inte vara tillräcklig för huvudmannen finns dessutom möjlighet att begära anstånd. Skolinspektionen beviljar anstånd om det finns skäl för det och ärendets karaktär medger det. I bedömningen av om anstånd ska beviljas måste barnets rättigheter vägas mot de skäl som anges för anståndet.

Det kan också påpekas att ett yttrande från en huvudman ofta handlar om att sammanställa material och dokument som redan, enligt gällande lagstiftning ska finnas hos huvudmannen. Dessutom måste det alltid finnas någon som är ansvarig för verksamheten vid en skola och som kan fatta beslut i de fall rektorn är förhindrad att göra det (jfr 2 kap. 9-11 §§ skollagen). Huvudmannen måste ha en organisation som är rustad för detta.

Sammanfattningsvis menar Skolinspektionen att en svarstid på två veckor, inklusive postgång, är en rimlig och tillräcklig tid för en huvudman att yttra sig över ett anmälningsärende. Vid begäran om anstånd beviljar Skolinspektionen det om det finns särskilda skäl för det och ärendets karaktär medger det. En svarstid om normalt två veckor är en fullt tillräcklig och väl avvägd tid för att uppfylla förvaltningslagens krav om såväl huvudmannens rättssäkerhet vid kommunicering som effektiv handläggning.

Särskilt om tiden för yttrande i BEO:s ärende med dnr 45-2013:5638

Bakgrund

Anmälan i ärendet inkom till BEO den 15 oktober 2013. Ärendet tilldelades en handläggare den 17 oktober 2013. Handläggaren har lämnat en redogörelse för handläggningen i ärendet (se nedan och bilaga 3).

I anmälan framkom uppgifter om allvarliga kränkningar av en 7-årig elev.

– – –

Med anledning av allvaret i de uppgifter som framkom i anmälan och vid samtal med anmälaren kallade BEO i enlighet med Skolinspektionens riktlinjer om handläggningsordning för ärenden och signaler som kräver en särskild hantering till ett möte i Skolinspektionens grupp för särskild hantering. Mötet hölls den 18 oktober 2013. Vid mötet beslutades att ärendet skulle hanteras i särskild ordning. [– – –]. Beslut i ärendet meddelades den 20 november 2013 (bilaga 5).

– – –

Skolinspektionens bedömning av handläggningen i ärendet

Vid Skolinspektionens möte den 18 oktober 2013 angående ärenden som eventuellt kräver särskild hantering beslutades att ärendet var av sådan allvarlig karaktär att det skulle hanteras i särskild ordning.

Den 22 oktober 2013 gjorde BEO ett besök hos huvudmannen. Vid mötet närvarade såväl områdeschefen i Botkyrka kommun som den aktuella skolans rektor och biträdande rektor. Av mötesprotokollet framgår att huvudmannen informerades om vad som framkommit i anmälan och att handläggaren redogjort för hur ärendet fortsatt skulle handläggas. Huvudman-

nen har på ett tidigt stadium i ärendets handläggning, tagit del av de uppgifter som framkommit i anmälan och därefter. Handläggaren har därefter löpande haft kontakt med huvudmannen.

Anmälan rörde mycket allvarliga kränkningar av ett litet barn. Huvudmannen har haft vetskap om den allvarliga situationen och om att ärendet handlades i särskild ordning redan den 22 oktober 2013. Efter det att huvudmannen tagit del av uppgifterna från anmälaren samt beretts möjlighet att bemöta dessa, dels vid mötet den 22 oktober 2013 och därefter kompletteringsvis den 5 november 2013, inkom nya uppgifter från anmälaren om att ytterligare kränkningar inträffat vid två tillfällen, dels den 4 november 2013, dels den 5 november 2013.

Med beaktande av det allvarliga i situationen och med hänsyn till barnets bästa begärdes ytterligare komplettering från huvudmannen utan att svarstiden förlängdes. De tjänsteanteckningar som kommunen kompletteringsvis skulle yttra sig över omfattade knappt två sidor. Mot den bakgrunden och med beaktande av barnets bästa förlängdes inte yttrandefristen. Någon begäran om anstånd från huvudmannen har inte inkommit i ärendet. Såsom Skolinspektionen har uppfattat områdeschefens mejl den 7 och 8 november 2013 har det rört sig om en förvarning om att huvudmannen eventuellt inte skulle hinna lämna in yttrandet i tid. Därefter har huvudmannen inkommit med yttrandet i tid.

Mot bakgrund av ovanstående anser Skolinspektionen att tiden för kommunicering av huvudmannen i det aktuella ärendet varit rimlig. Kommunen har haft en praktisk möjlighet att lämna sitt svar i tid, vilket kommunen också gjort utan att begära anstånd. Handläggningen av ärendet har således uppfyllt förvaltningslagens krav på kommunicering enligt 17 § FL. Beslut i ärendet har fattats inom en dryg månad från det att anmälan om allvarliga kränkningar mot ett litet barn kom in till myndigheten.

Sammanfattningsvis anser Skolinspektionen att ärendet har handlagts på ett rättssäkert och effektivt sätt i enlighet med gällande lagstiftning. Handläggningen har genomsyrats av ett barnperspektiv där barnets bästa kommit i främsta rummet.

Utbildningsförvaltningen i Botkyrka kommun yttrade sig över remissvaret och tillade i huvudsak följande:

I sitt remissvar hänvisar Skolinspektionen till ett tidigare JO-beslut där det uttalas att mellankommande helgdagar måste beaktas, men Skolinspektionen följer inte alltid det. Förvaltningens erfarenhet det senaste året är att det har varit svårt att få en begäran om anstånd beviljad. Vid ett tillfälle begärde förvaltningen en dags anstånd men det beviljade inte Skolinspektionen. De frågor om svarstiden som områdeschefen ställde till handläggaren i ärendet med dnr 45-2013:5638 var ett sätt att markera att tiden var för kort. Om Skolinspektionen/BEO anser att en framställning om anstånd ska göras på ett specifikt sätt måste myndigheten ge ett tydligt besked om det.

JO hämtade in dagboksblad och handlingar i ärendet med dnr 45-2013:5638 från Skolinspektionen.

I ett beslut den 20 augusti 2015 anförde *JO Wiklund* följande:

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

Skolinspektionen är en statlig myndighet som bl.a. prövar vissa ärenden om godkännande och har tillsyn över skolväsendet. Inom ramen för tillsynsarbetet

kan Skolinspektionen ingripa mot skolhuvudmannen genom att fatta beslut om olika åtgärder som kan behövas för att rätta till fel som upptäcks vid granskningen (26 kap. skollagen [2010:800]). Barn- och elevombudet, BEO, är en del av Skolinspektionen och utreder anmälningar om kränkande behandling av barn och elever.

Det finns inte någon specialreglering när det gäller Skolinspektionens handläggning av ärenden. Förvaltningslagen (1986:223), FL, innehåller bestämmelser om bl.a. förvaltningsmyndigheters handläggning av ärenden. Vissa av lagens bestämmelser är tillämpliga bara när ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Det gäller bl.a. regeln om myndigheters kommuniceringsskyldighet i 17 §.

Av 17 § FL framgår följande: Ett ärende som avser myndighetsutövning mot en 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. Myndigheten får dock i vissa fall avgöra ärendet utan att så har skett, t.ex. om avgörandet inte går parten emot eller om uppgiften saknar betydelse.

I Skolinspektionens handbok för anmälningsärenden (avsnitt 3) anges bl.a. följande:

> Vid handläggningen av anmälningsärenden, kan Skolinspektionen fatta beslut som innebär förpliktelser eller åligganden för huvudmannen för en skola, till exempel förelägganden eller föreläggande vid vite. Sådana beslut utgör myndighetsutövning, varför Skolinspektionen ska tillämpa reglerna i förvaltningslagen som gäller vid myndighetsutövning. Eftersom Skolinspektionen under handläggningen av ett tillsynsärende inte vet om tillsynen kommer att utmynna i ett beslut som utgör myndighetsutövning, ska förvaltningslagens bestämmelser tillämpas under hela handläggningen.

Vissa ärenden hos Skolinspektionen avser myndighetsutövning mot enskilda. Jag finner inte anledning att utveckla detta närmare inom ramen för det här ärendet. Jag kan dock konstatera att Skolinspektionens (inklusive BEO) handläggning av ”vanliga” tillsynsärenden inte innefattar myndighetsutövning. I sådana ärenden har inte heller vare sig anmälaren eller skolhuvudmannen ställning som part och en kommunal skolhuvudman är inte att betrakta som enskild.

När det gäller de ”vanliga” tillsynsärendena finns det alltså inte någon formell skyldighet för Skolinspektionen att tillämpa bestämmelsen om kommunicering i 17 § förvaltningslagen. Det är dock en självklarhet att myndigheten även i dessa fall bör handlägga ärendena i enlighet med den grundläggande princip som bestämmelsen ger uttryck för, nämligen att ”ingen ska dömas ohörd”.

Skolinspektionens svarstider m.m.

I anmälan framförs klagomål bl.a. mot att Skolinspektionen generellt har kortat ned svarstiderna för huvudmannen från tre till två veckor, att Skolinspektionen kategoriskt avslår framställningar om anstånd och att BEO i ett enskilt ärende begärde ett yttrande med en svarstid på tre dagar och kompletterande yttranden med en svarstid på två dagar respektive en dag.

När kommunicering sker bör beslutsmyndigheten regelmässigt bestämma en tid för yttrande. Svarstiden bör bestämmas så att den som är berörd får skäligt rådrum, dvs. tillräcklig tid att svara på begäran. Kommuniceringstidens längd är inte fastslagen i någon lag, utan tiden får bestämmas med hänsyn till bl.a. ärendets art och utredningsmaterialets omfattning. Givetvis måste tiden vara så väl tilltagen att det är praktiskt möjligt att yttra sig. I det ligger att mellankommande helgdagar måste beaktas. När en myndighet bestämmer tid för kommunicering måste den också väga in förvaltningslagens allmänna krav på en enkel och snabb handläggning (jämför bl.a. JO 2014/15 s. 515, dnr 5060-2012). I förarbetena till den äldre förvaltningslagen (1971:290) uttalas att en svarstid på fem dagar ofta anges som minimitid, men att också kortare tider är tänkbara om tiden är knapp (SOU 1968:27 s. 163).

I remissvaret har Skolinspektionen översiktligt redogjort för handläggningen av anmälningsärenden. När det gäller ”vanliga” anmälningsärenden har Skolinspektionen som mål att 80 procent ska avgöras inom fyra månader och att inget ärende ska ta mer än fem månader att avgöra. I myndighetens handbok för anmälningsärenden (avsnitt 7.5) anges följande om svarstiderna:

> Vid begäran om yttrande är svarstiden två veckor för huvudmannen. Anmälaren ska få tillfälle att komma in med sina synpunkter på det yttrande som lämnats av huvudmannen inom en vecka. Uppstår behov av flera yttranden från huvudmannen, till exempel vid begäran om komplettering, får denne normalt en vecka på sig att komma in med sitt svar.

Skolinspektionen har i remissvaret angett att en svarstid på två veckor, inklusive postgång, har tillämpats generellt sedan den 1 juli 2013. Som Skolinspektionen har anfört innebär det att huvudmannen i normalfallet har nio arbetsdagar på sig att komma in med ett yttrande. Jag anser att det är en tillräckligt lång tid för huvudmannen att svara på Skolinspektionens begäran om yttrande. Jag förutsätter alltså att mellankommande helgdagar beaktas när svarstiden bestäms.

Anmälningar som innehåller uppgifter som bedöms vara särskilt allvarliga handläggs i en särskild ordning. Enligt handläggningsordningen för dessa ärenden ska beslut i normalfallet fattas inom en månad från det att frågan kommer till Skolinspektionens kännedom. Jag har inte några synpunkter på Skolinspektionens prioriteringar och bedömningar av vilka ärenden som kräver en skyndsam handläggning. Skolinspektionen har dock varken i handläggningsordningen eller i remissvaret utvecklat frågan om svarstiderna i de ”särskilda” ärendena, vilket hade varit önskvärt. För att myndigheten ska kunna fatta ett beslut inom en månad måste bl.a. skolhuvudmannens svarstid sättas kortare än i de ”vanliga” ärendena. Tiden får dock inte vara så kort att huvudmannen inte får tillräcklig tid att svara på begäran. Jag anser att det är en rimlig utgångspunkt att en svarstid inte bör vara kortare än fem dagar, men tiden för yttrande måste givetvis bestämmas utifrån omständigheterna i varje enskilt ärende.

Utbildningsförvaltningen har också gjort gällande att Skolinspektionen kategoriskt avslår framställningar om anstånd. Förvaltningen har uppgett att den vid ett tillfälle begärde anstånd med en dag men nekades detta. Skolinspektionen har i remissvaret anfört att en begäran om anstånd medges om det finns särskilda skäl för det och om ärendets karaktär tillåter ett anstånd. Jag har inte

underlag för att kritisera Skolinspektionen i den här delen, men jag vill allmänt framhålla att en begäran om anstånd inte får avslås slentrianmässigt. En bedömning måste alltid göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och en anståndsbegäran bör tillmötesgås så länge den ligger inom det rimligas gräns (se bl.a. JO 1996/97 s. 319, dnr 1535-1995).

Svarstiderna i ärendet med dnr 45-2013:5638

När det gäller det enskilda ärende som anmälaren har tagit upp i JO-anmälan, bedömde BEO att uppgifterna om kränkning var av så allvarlig karaktär att klagomålen skulle hanteras i särskild ordning. Skolinspektionen tog emot anmälan den 15 oktober 2013 och beslut meddelades den 20 november 2013. BEO besökte huvudmannen den 22 oktober 2013. Vid mötet var områdeschefen, skolans rektor och biträdande rektor närvarande. BEO informerade då om innehållet i anmälan och hur ärendet skulle handläggas. Den 5 november 2013 begärde BEO att huvudmannen skulle yttra sig över uppgifterna i anmälan och en tjänsteanteckning. Huvudmannen skulle också yttra sig särskilt över elva punkter. Yttrandet skulle ha kommit in till BEO senast den 8 november 2013. BEO begärde sedan vid två tillfällen, den 6 och 7 november 2013, kompletterande yttranden av huvudmannen med samma svarsdatum som i myndighetens ursprungliga begäran. Anledningen till att BEO begärde kompletteringar var att eleven hade berättat om nya händelser. Huvudmannen gav in yttrandena inom den föreskrivna tiden. Yttrandena var relativt omfattande, fem sidor respektive en och en halv sida.

BEO begärde alltså att huvudmannen skulle komma in med sitt svar inom tre dagar. Som förvaltningen har anfört hade skolan vid den här tidpunkten vidtagit åtgärder, bl.a. satt in en resursperson som skulle finnas i elevens närhet under hela skoldagen. Även om det var frågan om allvarliga kränkningar mot en ung elev anser jag inte att omständigheterna var sådana att det var rimligt att begära att huvudmannen skulle yttra sig inom en så kort svarstid. Det förhållandet att huvudmannen vid mötet den 22 oktober 2013 fick information om innehållet i anmälan och att ärendet skulle handläggas skyndsamt ändrar inte den bedömningen. BEO begärde också vid två tillfällen ett kompletterande yttrande från huvudmannen. De yttrandena skulle ha kommit in till BEO inom två dagar respektive en dag. Enligt min uppfattning var även dessa svarstider för korta. Skolinspektionen kan inte undgå kritik för att myndigheten begärde in ett yttrande och kompletterande yttranden med så korta svarstider.

Det som har kommit fram i övrigt ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Gymnasieskolor har agerat i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen när de nekat ett politiskt ungdomsförbund tillträde till skolorna. Även generella uttalanden om politiska partiers medverkan i skolans samhällsinformation

(Dnr 5001-2014)

Beslutet i korthet: Kommunistiska Partiets ungdomsförbund nekades i samband med riksdagsvalet 2014 tillträde till Karlstads kommunala gymnasieskolor för att anordna bokbord. Kommunen motiverade detta med att man bara skulle tillåta riksdagspartier att besöka skolorna för att sprida politisk information.

Det har enligt JO inte funnits något lagligt hinder mot att de aktuella gymnasieskolorna på eget initiativ bjöd in endast de partier som fanns representerade i riksdagen till skolorna. Enligt vad som kom fram under JO:s utredning hade skolorna emellertid inte erbjudit Kommunistiska Partiets ungdomsförbund något alternativt sätt att lämna sin information. Att på det viset helt utesluta ungdomsförbundet från att delta i verksamheten står i strid med regeringsformens objektivitetsprincip. Gymnasieskolorna får därför kritik för sitt agerande.

Beslutet innehåller även vissa generella uttalanden om hur JO ser på frågorna om politiska partiers medverkan i skolans samhällsinformation.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Andreas K. klagomål mot Nobelgymnasiet, Sundstagymnasiet, Tingvallagymnasiet och Älvkullegymnasiet samt Karlstads-Hammarö gymnasieförvaltning i Karlstads kommun.

Andreas K. anförde i huvudsak följande: Kommunistiska Partiets ungdomsförbund, Revolutionär Kommunistisk Ungdom, blev under hösten 2014 förhindrat att besöka Karlstads kommunala gymnasieskolor då förvaltningen gjorde bedömningen att man bara skulle tillåta riksdagspartier att besöka skolorna för att sprida politisk information.

Utredning

JO begärde att Karlstads-Hammarö gymnasienämnd i Karlstads kommun skulle yttra sig över vad som hade framförts i anmälan.

Gymnasienämnden anförde att den bedömde att verksamhetschefernas/rektorernas urval av vilka partier som erbjudits tillträde till skolorna hade gjorts på objektiva och sakliga grunder. Nämnden bifogade som beslutsunderlag Karlstads-Hammarö gymnasieförvaltnings tjänsteyttrande undertecknat av Irene Lennemyr Winkler, skoldirektör, och Ola Johansson, verksamhetschef. I yttrandet anfördes bl.a. följande:

> I samband med valet 2014 erbjöds de partier, som fanns representerade i riksdagen tillträde till gymnasieskolans lokaler.

Revolutionär Kommunistisk Ungdom kontaktade verksamhetschefer/rektorer och ville anordna ett bokbord på gymnasieskolorna i Karlstad. Då Kommunistiska Partiet inte fanns representerat i varken riksdagen eller kommunfullmäktige, nekades de tillträde till skolorna.

Revolutionär Kommunistisk Ungdom anordnade trots detta olovligen ett bokbord på en av gymnasieskolorna, varpå de ombads lämna skolans område.

Karlstads-Hammarö gymnasienämnds bedömning

Gällande rätt

Det finns inte någon författning, som uttryckligen reglerar frågor om politisk opinionsbildning och besök av politiska partier i skolan. Det finns däremot viss praxis gällande de rättsliga förutsättningarna för politiska partiers besök i skolan. Praxisen kommer från beslut från JO och JK samt i någon dom från Högsta Förvaltningsdomstolen (dåvarande Regeringsrätten).

Enligt skollagen (2010:800) ska utbildningen utformas i överenskommelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna, som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor.

Skolans demokratiska uppdrag framgår av läroplanerna för varje skolform.

Av 1 kap. 9 § regeringsformen framgår, att domstolar och förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet, ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

I praxis har det gjorts ett antal uttalanden, som kan sammanfattas enligt följande. Skolan är inte en allmän plats. Yttrandefriheten innebär inte någon rätt för en enskild eller en grupp personer, att få tillträde till en skola för att där sprida ett budskap. En skola måste inte bjuda in politiska partier till skolan, men om skolan gör det, måste den grundlagsfästa objektivitetsprincipen tillämpas. Rektorn är ansvarig för att upprätthålla ordningen på skolan och får bestämma om vem som får vistas på skolan. Om en skola har valt att bjuda in ett på objektiva grunder begränsat antal partier och ett annat parti anmäler intresse att komma till skolan i ett mycket sent skede, står det inte i strid med objektivitetsprincipen att avslå begäran, under förutsättning att rektorns beslut grundas på rent praktiska överväganden.

Bedömning

Karlstads-Hammarö gymnasienämnd vill inledningsvis framhålla, att frågan om politisk information i skolan är komplicerad och det är i någon mån problematiskt, att det saknas författningsregleringar över hur frågorna ska hanteras.

Mot bakgrund av skollagens bestämmelser samt skolans uppdrag, att förbereda elever för ett aktivt deltagande i demokratin, är samtliga kommunala gymnasieskolor i Karlstad positiva till att politiska partier kommer till skolan. Detta genomförs varje år och sker bl.a. genom att det anordnas bokbord i skolans lokaler för att sprida politisk information. Även om den enklaste lösningen är, att helt förbjuda besök av politiska partier i skolan, har rektorerna valt att inte göra så.

Karlstads-Hammarö gymnasienämnd har inte beslutat om några riktlinjer för besök av politiska partier i skolan utan, mot bakgrund av rektorns ansvar för ordningen, är det respektive skolas rektor, som beslutar om och hur politiska partier ska ges tillträde till de kommunala gymnasieskolorna i Karlstad.

Samtliga rektorer har valt att begränsa urvalet av partier till de partier, som är representerade i riksdagen eller kommunfullmäktige. Det finns ingen praxis, som hindrar ett urval och ett sådant måste tillåtas att ske, för att inte komma i konflikt med skolans övriga uppdrag. Vidare uppstår det praktiska svårigheter om samtliga tänkbara organisationer skulle lämna politisk information i skolan. Nämnden har självfallet förståelse för, att urval i sig alltid är problematiskt i frågor som dessa, men om ett urval inte kan tillåtas är det tveksamt om det är möjligt att i framtiden tillåta information av politiska partier i skolan.

Nämndens uppfattning är, att urvalet skett på sakliga grunder och att urvalet inte står i strid med den grundlagsfästa objektivitetsprincipen.

Urvalet har inte på något sätt baserats på de åsikter, som partiet har eller förväntas föra fram, utan på sakliga grunder. Urvalet av partier har inte heller begränsat rätten till åsikts- och yttrandefrihet.

Med anledning av ovanstående bedömer nämnden, att rektorernas urval av vilka partier, som erbjudits tillträde till skolorna, har skett på objektiva och sakliga grunder. Någon anledning att rikta kritik mot urvalet finns sammanfattningsvis inte, även om ett urval alltid kan diskuteras.

Mot bakgrund av det som framförs i JO-anmälan avser nämnden, att informera rektorer och övrig berörd personal, om den praxis som finns i frågan och det stödmaterial som bl.a. Skolverket tagit fram.

De i anmälan angivna personerna har beretts tillfälle, att yttra sig över anmälan samt ett utkast till detta yttrande. Ingen av personerna har haft något att tillägga.

Andreas K. yttrade sig över nämndens remissvar. Han anförde bl.a. följande: Revolutionär Kommunistisk Ungdom har vägrats tillträde till de aktuella skolorna. Skolorna har inte erbjudit några andra tillfällen under likvärdiga förutsättningar. Det har rört sig om en konkret förfrågan om att få besöka skolorna.

I ett beslut den 17 december 2015 anförde *JO Wiklund* följande:

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen).

JO har vid ett flertal tillfällen uttalat sig i frågor som uppkommit i samband med att politiska partier har önskat lämna politisk information i skolor. Här kan nämnas bl.a. JO 2007/08 s. 462 (dnr 3238-2006), JO 2007/08 s. 464 (dnr 3940-2006 och 3941-2006), JO 2008/09 s. 396 (dnr 4192-2006), JO 2008/09 s. 400 (dnr 2322-2006), JO 2008/09 s. 405 (dnr 2364-2006), JO 2012/13 s. 419 (dnr 5142-2010), JO 2013/14 s. 546 (dnr 2459-2011) och JO:s beslut den 27 september 2010 i ärendet med dnr 3110-2009.

En skola är inte en allmän plats. Yttrandefriheten enligt regeringsformen ger inte medborgarna, eller en sammanslutning av sådana, någon rätt att få tillträde till en skola för att sprida ett budskap där. På motsvarande sätt förhåller det sig med den rätt att sprida tryckta skrifter som garanteras i tryckfrihetsförordningen. Skolledningen kan dock ge tillstånd för utomstående att sprida information eller tryckta skrifter i skolan. Jag vill i sammanhanget särskilt betona att det i en sådan situation inte är fråga om att partierna har någon rätt att få tillgång till skolan. Utgångspunkten är i stället att det är eleverna som har rätt

att få tillgång till saklig och allsidig kunskap. Skolan har ett ansvar för att ge elever den kunskapen så att eleverna själva kan bilda sig en uppfattning. När skolledningen tar ställning till om ett politiskt parti ska få tillträde till en skola för att sprida sitt budskap måste emellertid den övergripande bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen beaktas.

Det aktuella ärendet

I samband med riksdagsvalet 2014 erbjöd Nobelgymnasiet, Sundstagymnasiet, Tingvallagymnasiet och Älvkullegymnasiet i Karlstads kommun de partier som fanns representerade i riksdagen tillträde till skolornas lokaler. I remissvaret anges att skolorna varje år ser till att partier bl.a. får hålla bokbord för att sprida politisk information. Jag uppfattar svaret så att riksdagspartierna bjöds in till gymnasieskolorna, men det är oklart om det var frågan om en inbjudan till ett specifikt arrangemang en viss dag eller inte.

En skola kan av praktiska skäl behöva begränsa antalet politiska partier som den bjuder in för att lämna politisk information i skolan. En sådan ordning har inte ansetts strida mot lagen under förutsättning att urvalet görs objektivt och inte innebär att övriga organisationer utesluts från att i en eller annan form delta i verksamheten (se Regeringsrättens årsbok 1981 ref. 2:26 nr I och II samt JO:s beslut den 22 maj 1989 i ärendet med dnr 1967-1988). Att av praktiska skäl begränsa inbjudningarna till exempelvis partier som är representerade i riksdagen eller kommunfullmäktige har bedömts vara ett objektivt urval.

Det har alltså inte funnits något lagligt hinder mot att de aktuella gymnasieskolorna i samband med riksdagsvalet 2014 på eget initiativ bjöd in endast de partier som fanns representerade i riksdagen till skolorna.

Revolutionär Kommunistisk Ungdom begärde därefter att få tillträde till kommunens gymnasieskolor för att anordna bokbord men nekades detta med förklaringen att ungdomsförbundet inte fanns representerat i vare sig riksdagen eller kommunfullmäktige. Enligt vad som kommit fram har skolorna i detta fall inte erbjudit ungdomsförbundet något alternativt sätt att lämna sin information. Att på det viset helt utesluta Revolutionär Kommunistisk Ungdom från att delta i verksamheten står i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen. Gymnasieskolornas respektive skolledning förtjänar kritik för sitt agerande.

Avslutande synpunkter

Frågorna om politiska partiers medverkan i skolans samhällsinformation har diskuterats sedan slutet av 1960-talet. De kommer i fokus under varje valrörelse, inte minst under det s.k. supervalåret 2014, när det hölls val till såväl Europaparlamentet som riksdagen. Mot bakgrund av den debatt som fördes bl.a. i medierna under sommaren 2014 vill jag utveckla min syn på dessa frågor något.

Yttrandefriheten är en av de grundläggande fri- och rättigheterna i ett demokratiskt samhälle. Möjligheten att uttrycka sin åsikt och bilda opinion i olika frågor är en viktig förutsättning för att de politiska processerna ska fungera på

ett demokratiskt sätt. Var och en ska kunna ta del av en mångfald av åsikter i alla de frågor som vi fattar gemensamma beslut om.

Det är mot bl.a. den bakgrunden viktigt att skolan ger eleverna möjlighet att ta del av politisk opinionsbildning och att eleverna får allsidig information om de politiska partierna. Samverkan med politiska organisationer behöver dock inte alltid innebära att företrädare för organisationerna kommer till skolan. Den kan också bestå i t.ex. att elever besöker valstugor, intervjuar representanter för organisationer eller på annat sätt följer deras arbete. Eleverna kan även sätta sig in i frågorna genom att studera skriftligt material som organisationer ställer till skolans förfogande.

I ett flertal av de ärenden som JO har prövat genom åren har JO ansett att skolors agerande har stått i strid med objektivitetsprincipen i regeringsformen. JO har i de fallen gjort bedömningen att det har funnits ett direkt eller indirekt samband mellan skolornas agerande och de åsikter som ett parti har förväntats föra fram. Frågan som JO har haft att ta ställning till har huvudsakligen varit om det har funnits godtagbara skäl att neka *ett enstaka parti* tillträde eller begränsa dess möjlighet att lämna information i skolan. JO har alltså inte prövat något ärende där en skola, som utifrån ett objektivt urval har bjudit in vissa partier till t.ex. en debatt eller för att hålla bokbord, har behövt ta ställning till krav från ett flertal andra partier att skolan ska anordna motsvarande aktiviteter där de får delta. Det ligger i sakens natur att utrymmet för att neka tillträde med hänvisning till allmänna ordningsskäl eller praktiska överväganden är större om det är många oinbjudna partier som vill delta i en viss aktivitet i skolan än om det är ett enda parti som anmäler ett sådant intresse.

Som framgår av de tidigare redovisade avgörandena från Regeringsrätten kan en skolledning bjuda in representanter för riksdagspartierna eller kommunfullmäktige till en debatt, förutsatt att det inte innebär att övriga partier utesluts från att i en eller annan form delta i verksamheten. En sådan form för deltagande för övriga partier som anmäler intresse av att komma till skolan skulle exempelvis kunna vara att dessa erbjuds att lämna in skriftligt material, som skolan sedan använder i utbildningen. Det skulle enligt min mening inte stå i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen.

Oavsett i vilken form en skola väljer att ge eleverna information i politiska frågor måste skolan ha möjlighet att planera sin verksamhet på ett rimligt sätt. Det finns inte skäl att anta att antalet partier och andra grupper som vill få tillträde till skolorna kommer att minska. Det kan därför vara lämpligt om en skolledning som avser att ta initiativ till någon form av samverkan med politiska partier har tänkt igenom hur man ska hantera eventuella intresseanmälningar från partier som man inte har bjudit in. Jag vill dock återigen understryka att när en skolledning tar ställning till om ett politiskt parti ska ges tillträde till skolan får bedömningen inte vara beroende av vilka åsikter som partiet kan förväntas föra fram.

Avslutningsvis erinrar jag om att regeringen den 21 augusti 2014 beslutade att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera de bestämmelser som reglerar hur skolor ska förhålla sig när det gäller att bjuda in politiska partier i skolorna. Enligt direktiven ska utredaren också överväga om skolan ska kunna begränsa det antal politiska partier som skolan tar emot på objektiva

grunder, t.ex. till att avse sådana partier som vid tillfället är representerade i riksdagen. Utredaren ska även, om så bedöms möjligt och lämpligt, lämna nödvändiga författningsförslag (dir. 2014:117 och 2015:55). Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 12 januari 2016. I avvaktan på utredningens förslag finner jag inte skäl att ytterligare uppehålla mig vid saken.

Ärendet avslutas.

En rektor har agerat i strid med förbudet mot spridningshinder i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen genom att inte tillåta en elev att dela ut flygblad på skolan och genom att uttala att han skulle förhandsgranska information som elever ville dela ut

(Dnt 5069-2015)

Beslutet i korthet: En elev tilläts inte dela ut flygblad med politiskt innehåll på sin skola. Flygbladet var undertecknat av ett politiskt parti och rektorn motiverade sitt beslut med att han hade rätt att neka utomstående tillträde till skolan för att där kunna sprida tryckta skrifter. Rektorn uttalade även att all information som elever ville dela ut på skolan skulle godkännas av honom.

Ledningen för en skola får hindra att tryckta skrifter sprids där, men bara om det sker av ordningsskäl. Då det i detta fall gällde en elevs spridning av flygblad på skolan saknade det betydelse att skolan inte är att anse som allmän plats.

Den omständigheten att flygbladet innehöll politisk information var avgörande för rektorns beslut att inte tillåta att det delades ut. Rektorns uttalande om förhandsgranskning kunde enligt JO i det sammanhanget inte uppfattas på annat sätt än som en begränsning av den grundlagsskyddade tryckfriheten. Rektorns agerande stod enligt JO alltså i strid med det förbud mot spridningshinder som ställs upp i 1 kap. 2 § andra stycket TF. För detta får rektorn kritik.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade Erik A. på rektorn Micael Emihl, Gullviveskolan i Gislaveds kommun, för att han hade hindrat en elev att sprida flygblad. Han uppgav bl.a. följande: Den 31 augusti 2015 delade hans son F. ut flygblad på skolgården. Flygbladen hade rubriken ”Bojkotta Israel” och delades ut till skolpersonal och klasskompisar. Klassföreståndaren skrev med anledning av detta, efter att ha varit i kontakt med rektorn, ett mejl till Erik A:s fru där han uppgav bl.a. att han hade förklarat för F. att han inte fick ta med sig flygblad till skolan fler gånger. Några ordningsskäl angavs inte, utan man refererade till det politiska innehållet i den tryckta skriften. Sedan beslutade rektorn att all information som eleverna ville dela ut på skolan först skulle godkännas av honom.

Erik A. bifogade det aktuella flygbladet samt korrespondens per post och mejl från perioden den 31 augusti–9 september 2015 mellan honom och företrädare för skolan.

Utredning

JO begärde att Barn- och utbildningsnämnden i Gislaveds kommun skulle yttra sig över det som Erik A. hade framfört i sin anmälan. Som sitt remissvar gav nämnden in ett yttrande som var undertecknat av skolchefen Mats Spånberg. I yttrandet anfördes följande:

> Gullviveskolan är en F-6 skola belägen i Gislaveds tätort. Skolan har cirka 300 elever med en mångkulturell bakgrund och drygt 70 % av eleverna eller deras vårdnadshavare är födda utomlands. Skolan präglas av ett omfattande värdegrundsarbete. Respekt och tolerans är viktiga hörnstenar i skolans arbete.
>
> Gislaveds kommun och rektor på Gullviveskolan kan bekräfta att anmälarens beskrivning av händelseförlopp och vidtagna åtgärder i allt väsentligt överensstämmer.
>
> Bakgrunden till rektors agerande har ingen grund i vilket budskap som har spridits. Rektor har i sammanhanget gjort en bedömning utifrån Skolverkets material om Politisk information i skolan, utgiven juni 2012. I denna uttalas "En skola är inte en allmän plats. Yttrandefriheten innebär inte någon rätt för enskild eller en grupp personer att få tillträde till en skola för att där sprida ett budskap. Det är skolan som bestämmer vem som får vistas i skolan. En rektor kan besluta att politiska partier inte ska få vistas på skolan eller sprida tryckta skrifter." JO:s ämbetsberättelse 2008/09 s 396. Orsaken till rektors beslut var att det utdelade flygbladet var undertecknat av ett politiskt parti och därför tolkningen enligt ovan.
>
> I ett avseende medger Gislaveds kommun och rektor att tolkningen ovan kan vara motstridig då personen som delade ut flygbladen var en på skolan inskriven mellanstadieelev. Grunden för att rektor skulle kunna besluta att inte vilken person som helst har rätt att vistas på skolan kan sannolikt inte åberopas i detta fall. Kopplingen till flygbladet och organisationen som var utgivare är därför i sammanhanget mindre relevant.
>
> Rektors ambition att ha ett likvärdigt förhållningssätt till alla eventuella organisationer, i enlighet med ovanstående uttalande från JO, kanske inte är applicerbart på en inskriven elev om inte aktiviteten i sig är påtagligt störande av ordningen.
>
> Gislaveds kommun konstaterar att såväl regeringsformens 2 kap l § och tryckfrihetsförordningens l kap. 2 § ska respekteras.

Erik A. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 15 juni 2016 anförde *JO Holgersson* följande:

Bedömning

Varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet (2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen, RF). Med yttrandefrihet avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Det skydd för yttrandefriheten som RF garanterar innebär att en myndighet inte får ingripa vare sig formellt eller informellt mot någon för att han eller hon har använt sig av sin grundlagsskyddade

rätt att ge uttryck för sin uppfattning. Yttrandefriheten får endast begränsas genom lag (2 kap. 20 § RF).

Genom tryckfrihetsförordningen (TF) ges yttrandefriheten ett särskilt skydd. Av 1 kap. 2 § TF framgår bl.a. att en myndighet, eller annat allmänt organ, inte på grund av en skrifts innehåll får hindra skriftens spridning bland allmänheten genom en åtgärd som saknar stöd i TF. Spridning av en tryckt skrift inom en skola anses enligt praxis utgöra spridning bland allmänheten. Begränsningar i denna spridningsrätt får alltså inte utan stöd i TF ställas upp på grund av skriftens innehåll. Däremot är det enligt praxis tillåtet med sådana ingripanden mot spridning med hänvisning till ordningsskäl.

JO har tidigare uttalat sig i frågan om skolors möjlighet att begränsa spridning av flygblad (se bl.a. JO 2004/05 s. 401, dnr 2112-2002).

Såvitt framgår av ingivna handlingar är flygbladet i detta fall en sådan tryckt skrift som omfattas av bestämmelserna i TF. Den fråga som jag har att pröva är om rektorn genom sina åtgärder har agerat i strid med det förbud mot spridningshinder som ställs upp i 1 kap. 2 § andra stycket TF.

Av utredningen framgår följande: Med anledning av att Erik A:s son F., som var elev på skolan, hade delat ut flygblad med politiskt innehåll på skolgården förklarade klassföreståndaren för F. att han inte fick ta med sig flygblad till skolan igen. Klassföreståndaren, som först hade stämt av saken med rektorn och får anses ha agerat på hans uppdrag, skrev även ett mejl till Erik A:s fru och informerade om händelsen. I mejlet uppgav han bl.a. att skolan måste se till att upprätthålla en neutral ståndpunkt och att man inte kunde tillåta att ”politiska blad” spreds där. I det sammanhanget uttalade rektorn även själv att all information som utomstående och elever ville dela ut på skolan skulle godkännas av honom.

Som jag ovan har redogjort för får ledningen för en skola hindra att tryckta skrifter sprids där, men bara om det sker av ordningsskäl. Jag vill framhålla att en sådan begränsning av spridningsrätten blir förenlig med TF:s förbud mot spridningshinder endast om det sker enligt kriterier som inte har något som helst, vare sig indirekt eller direkt, samband med det tryckta materialets innehåll.

I remissvaret har nämnden inte ens påstått att det var av ordningsskäl som rektorn vidtog åtgärder. Nämnden har anfört att flygbladet var undertecknat av ett politiskt parti och att rektorn därför utgick från sin rätt att neka utomstående tillträde till skolan för att där kunna sprida tryckta skrifter. Den händelse som tas upp i anmälan gäller dock rektorns agerande för att hindra *en elevs* spridning av flygblad på skolan, vilket rektorn också var medveten om. Det förhållandet att skolan inte är att anse som allmän plats saknar därför betydelse i detta fall.

Nämnden har i sitt remissvar uppgett att rektorns agerande inte hade någon grund i vilket budskap som spreds med det aktuella flygbladet. Av den ingivna korrespondensen mellan Erik A. och företrädare för skolan framgår dock att den omständigheten att flygbladet innehöll politisk information var avgörande för rektorns beslut att inte tillåta att det delades ut. Rektorns uttalande om förhandsgranskning av allt material som elever vill dela ut på skolan menar jag i det sammanhanget inte kan uppfattas på annat sätt än som en begränsning av den grundlagsskyddade tryckfriheten. Jag anser alltså att rektorns agerande har

stått i strid med det förbud mot spridningshinder som ställs upp i 1 kap. 2 § andra stycket TF. För det förtjänar rektorn kritik.

Ärendet avslutas.

Utlänningsärenden

Uttalanden om Polismyndighetens möjligheter att vidta tvångsåtgärder vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut enligt 12 kap. 14 § utlänningslagen

(Dnr 836-2015)

Beslutet i korthet: Efter att Migrationsverket fattat beslut om att avvisa en asylsökande kvinna och hennes minderåriga barn överlämnades ärendet till dåvarande Polismyndigheten i Stockholms län för verkställighet. På avresedagens morgon genomförde polismyndigheten en husrannsakan och hämtade kvinnan och barnen i deras bostad. De kördes till polisstationen och därefter till flygplatsen. Som grund för beslutet om hämtning angavs 9 kap. 9 § utlänningslagen.

I beslutet konstateras att den bestämmelse som polismyndigheten grundade sitt hämtningsbeslut på inte var tillämplig i det aktuella fallet. Eftersom det inte heller finns något annat lagstöd för ingripandet kritiseras polismyndigheten för att ha genomfört åtgärderna. I beslutet uttalar JO att utlänningslagen bör förtydligas så att det klart framgår vilka tvångsåtgärder polisen har rätt att vidta för att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Beslutet överlämnas därför till Justitiedepartementet.

Bakgrund

A.M., som är medborgare i Kirgizistan, ansökte i juni 2011 om asyl i Sverige tillsammans med sin make och deras minderåriga barn. Migrationsverket beslutade i augusti 2011 att avslå ansökningarna och avvisa familjen till Kirgizistan. Besluten vann laga kraft i augusti 2012.

Eftersom Migrationsverket bedömde att tvång var nödvändigt för att genomföra avvisningen överlämnades ärendet i oktober 2012 till gränspolisen vid dåvarande Polismyndigheten i Stockholms län med stöd av 12 kap. 14 § utlänningslagen. Polismyndigheten planerade att verkställa familjens avvisningsbeslut den 4 november 2014 genom en eskorterad flygresa till Kirgizistan. Genomförandet av verkställigheten inleddes också på morgonen den 4 november 2014, men avbröts med anledning av A.M:s hälsotillstånd.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade A.M. på polisens agerande när avvisningsbeslutet skulle verkställas. Hon uppgav bl.a. följande.

På morgonen den 4 november 2014 stormade en grupp civilklädda poliser in i familjens bostad. Eftersom ingen i familjen kände till vad som var på gång blev A.M. mycket rädd. Hon förstod först långt senare att det var fråga om att verkställa beslutet om avvisning.

A.M. berättade att hon var gravid i åttonde månaden, men polisen tog inte hänsyn till detta utan körde henne och hennes två minderåriga barn till Arlanda. Trots att hon hade ett läkarintyg som visade att det var farligt att flyga i hennes tillstånd vidhöll polisen att avvisningsbeslutet skulle verkställas. Hon blev så chockad av behandlingen att värkarbetet satte igång. Till slut kördes hon till Danderyds sjukhus där hennes son föddes en månad för tidigt.

Utredning

Handlingar hämtades in från myndigheten. Polismyndigheten (chefen för rättsavdelningen Gunilla Svahn Lindström) yttrade sig över anmälan. På JO:s begäran avsåg yttrandet särskilt frågan om vilken rättslig reglering som legat till grund för besluten om husrannsakan och hämtning samt hur genomförandet av åtgärderna hade dokumenterats.

Genomförandet av verkställigheten m.m.

Av utredningen framgick bl.a. följande.

I samband med att polisen beställde flygresan till Kirgizistan kallades A.M. och hennes familj till ett verkställighetssamtal. Samtalet genomfördes den 8 oktober 2014 av handläggaren Aleksandra Kasanin Hägg. Vid samtalet kom det fram att familjen inte ville samarbeta för att genomföra verkställigheten. A.M. berättade inte att hon var gravid, och Aleksandra Kasanin Hägg kunde inte heller se det på A.M.

Inför avresan kom det fram att familjen inte bodde på den adress som de hade uppgett. Genom spaning lyckades polisen hitta familjens faktiska bostadsadress. Den 3 november 2014 fattade polismyndigheten ett beslut om att hämta familjen utan föregående kallelse och angav 9 kap. 9 § utlänningslagen som grund för beslutet. Samtidigt beslutades om husrannsakan enligt 20 § polislagen. Det angavs att besluten fattades för att avvisningsbesluten skulle kunna verkställas.

På morgonen den 4 november 2014 verkställdes besluten av bl.a. inspektörerna Mattias Eklöf och Therese Silbo. I samband med detta uppgav A.M. att hon var gravid. Aleksandra Kasanin Hägg tog omedelbart kontakt med A.M:s barnmorska och fick information om att A.M. var gravid i vecka 31–32. Barnmorskan upplyste även om att det är flygbolaget som bestämmer hur sent i graviditeten som en flygning får genomföras och att de flesta flygbolag tillåter gravida kvinnor att flyga fram till graviditetsvecka 36. Aleksandra Kasanin Hägg kontaktade därefter en förlossningsavdelning som bekräftade barnmorskans uppgifter men påpekade att många flygbolag endast låter gravida flyga fram till graviditetsvecka 32.

Med anledning av de uppgifter som lämnats beslutades att verkställighetsarbetet skulle fortsätta. A.M. och hennes två barn fördes till gränspolisens lokaler på Kungsholmen i avvaktan på transport till flygplatsen. A.M:s make var inte hemma när övriga familjemedlemmar hämtades.

På eftermiddagen kördes A.M. och hennes barn till Arlanda. A.M. hölls under observation av en läkare som skulle följa med på flygresan. På flygplatsen

fick polisen besked om att A.M:s ombud hade lämnat in en anmälan om verkställighetshinder till Migrationsverket tillsammans med ett läkarintyg där A.M:s barnmorska avrådde från flygresor. Senare samma eftermiddag beslutade Migrationsverket att inte avbryta verkställigheten.

På kvällen, när avresan närmade sig, började A.M. visa tecken på illamående. På inrådan från en läkare på plats fördes A.M. till sjukhus för en läkarbedömning. Efter att läkare beslutat att hon skulle stanna kvar på sjukhuset avbröts verkställigheten. Sju dagar senare födde A.M. sitt barn.

Mattias Eklöf upplyste att han upprättade ett protokoll över husrannsakan samma dag som den genomfördes och att han lade det på Aleksandra Kasanin Häggs skrivbord men att det därefter hade kommit bort. Han upprättade även en spaningspromemoria, men inte heller den gick att återfinna i akten.

Polismyndighetens bedömning

I de delar Polismyndigheten ombetts att yttra sig särskilt redovisade myndigheten följande bedömning.

Beslut om hämtning och husrannsakan

Polisens möjligheter att göra husrannsakan utanför det straffprocessuella området regleras i 20 § polislagen. En förutsättning för att en husrannsakan ska få genomföras är att polisen med stöd av lag eller författning ska omhänderta den person som eftersöks. Enligt Polismyndigheten är bestämmelserna om hämtning i 9 kap. 9 § utlänningslagen och om förvar i 10 kap. utlänningslagen att anse som sådana omhändertaganden som kan ligga till grund för ett beslut om husrannsakan.

I det aktuella fallet låg bestämmelsen om hämtning enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen till grund för beslutet om husrannsakan. Eftersom den faktiska grunden för omhändertagandet var att verkställa avvisningsbeslutet anser Polismyndigheten att det saknades rättsliga förutsättningar för att tillämpa bestämmelsen om hämtning. Mot den bakgrunden bedömer Polismyndigheten att beslutet om husrannsakan vilat på felaktig grund.

Dokumentation

Polismyndigheten konstaterar att bl.a. spaningspromemorian samt protokoll över omhändertagandet och husrannsakan saknas i ärendet. Vidare saknas fullständig dokumentation över vilka åtgärder som vidtagits vid verkställigheten i övrigt, t.ex. kallelser till A.M., och över hennes besök hos polisen.

Enligt Polismyndigheten medför detta sammanfattningsvis att handläggningen inte står i överensstämmelse med de krav på dokumentation som gäller enligt bl.a. 27 § polislagen. Gränspolisenheten kommer att informera berörd personal om vikten av dokumentation, och enheten ska också genomföra en översyn av sina rutiner.

I ett beslut den 22 juni 2016 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering

Allmänna utgångspunkter

Ett beslut om avvisning eller utvisning som meddelas av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen ska verkställas genom att utlänningen sänds till det land eller, om flera länder angetts, något av de länder som anges i beslutet (se 12 kap. 4 § utlänningslagen).

Migrationsverket har huvudansvaret för verkställighet av beslut om avvisning och utvisning. Om 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 får Migrationsverket lämna över avvisnings- eller utvisningsärendet till Polismyndigheten för verkställighet (se 12 kap. 14 § utlänningslagen). Ett av syftena med regleringen är att Polismyndigheten ska få ansvar för de ärenden där det kan befaras bli nödvändigt att tillgripa tvång av det slag som polisen har förmåga och behörighet att använda (se prop. 1997/98:173 s. 63).

Hämtning och husrannsakan m.m.

Av 2 kap. 6 och 8 §§ regeringsformen (RF) framgår att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot bl.a. husrannsakan och frihetsberövanden. Begränsningar av dessa grundläggande fri- och rättigheter får enligt 2 kap. 20 och 25 §§ RF göras genom lag.

Bestämmelser om husrannsakan utanför det straffprocessuella området finns i 20 § polislagen. Av bestämmelsen framgår att polisen för att söka efter en person som med laga stöd ska omhändertas får bereda sig tillträde till bl.a. den eftersöktes bostad. En förutsättning för husrannsakan är alltså att polisen med stöd av lag eller annan författning ska omhänderta den som eftersöks. Uttrycket ”omhänderta” omfattar även polisingripanden som rubriceras på annat sätt (se bl.a. SOU 1995:47 s. 466). Bestämmelserna om hämtning i 9 kap. 9 § utlänningslagen och tagande i förvar anses vara sådana omhändertaganden (se Polislagen – En kommentar, Berggren & Munck, nionde upplagan, s. 146 f.).

Av 9 kap. 9 § utlänningslagen framgår att en utlänning som vistas i Sverige är skyldig att efter kallelse komma till Polismyndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här i landet. Den som inte gör det får hämtas genom Polismyndighetens försorg. Under vissa förhållanden kan hämtning ske utan föregående kallelse.

I 10 kap. utlänningslagen finns bestämmelser om förvar av den som ska avvisas eller utvisas. De närmare förutsättningarna för ett sådant frihetsberövande finns bl.a. i 10 kap. 1 §. Av den bestämmelsen framgår att en utlänning som fyllt 18 år får tas i förvar för att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning (s.k. verkställighetsförvar). Beslut om verkställighetsförvar får bl.a. fattas om det annars finns en risk att utlänningen avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten. För barn gäller särskilda, mer restriktiva, bestämmelser (se 10 kap. 2, 3 och 5 §§ utlänningslagen).

Det är den myndighet som handlägger ärendet som fattar beslut om förvar (se 10 kap. 12 § första stycket utlänningslagen).

Dokumentation

Av 27 § polislagen framgår att protokoll ska föras över ett ingripande som innebär att någon avvisas, avlägsnas, omhändertas eller grips. Protokoll ska också föras över husrannsakan och liknande åtgärder enligt polislagen samt vid omhändertagande av föremål. Av protokollet ska det framgå vem som har fattat beslutet om ingripandet, tidpunkten och grunden för beslutet, vem eller vilka som har deltagit i ingripandet, vem eller vilka ingripandet har riktat sig mot, tiden för ingripandet samt vad som har förekommit i övrigt vid ingripandet. Med vad som har förekommit i övrigt vid ingripandet avses enligt förarbetena t.ex. tecken på skador och sjukdomar, tidpunkter för måltider och förhör, uppgifter om underrättelser till anhöriga och advokatkontakter (prop. 1996/97:175 s. 83).

JO har tidigare uttalat att vidtagna åtgärder bör dokumenteras utförligt när polisen ingriper för att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som rör en barnfamilj (se JO 2009/10 s. 241, dnr 1341-2008).

Genomförandet av verkställigheten

Rikspolisstyrelsen har utfärdat föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning (RPSFS 2014:8, FAP 638-1).

Enligt 1 kap. 6 § i föreskrifterna ska verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning genomföras på ett humant och värdigt sätt. Utlänningens grundläggande rättigheter ska tillgodoses, och särskild hänsyn ska tas till utlänningens ålder, kön och såväl fysiska som psykiska hälsotillstånd samt till andra omständigheter som kan påverka utlänningen.

Av 4 kap. 19 § framgår att Polismyndigheten ska överväga om det finns behov av att medicinsk personal medverkar vid verkställighetsresan. Övervägandena ska dokumenteras i ärendet. Vid verkställighet som kan påverka utlänningens hälsa ska Polismyndigheten rådgöra med sjukvårdspersonal innan en verkställighetsresa påbörjas (se 5 kap. 3 §). Enligt 10 kap. 2 § ska verkställigheten avbrytas om det finns skäl att anta att utlänningens hälsa allvarligt kan äventyras.

Bedömning

Hämtning och husrannsakan

Av utredningen framgår bl.a. att polisen hämtade A.M. och hennes barn i bostaden på avresedagens morgon och i samband med detta genomförde en husrannsakan i familjens bostad. Därefter kördes A.M. och barnen till gränspolisens lokaler på polishuset där de fick stanna kvar fram till eftermiddagen, då de transporterades till flygplatsen.

A.M:s anmälan ger bl.a. upphov till frågan om vilket lagstöd som funnits för de tvångsåtgärder som vidtagits.

Polismyndigheten har grundat sitt hämtningsbeslut av A.M. och barnen på bestämmelsen i 9 kap. 9 § utlänningslagen. Som myndigheten själv konstaterat är den bestämmelsen emellertid inte tillämplig eftersom familjen inte hämtades

för att höras om sin vistelse i landet. Efter vad som framkommit har polismyndigheten inte heller fattat något beslut om att ta A.M. eller barnen i förvar inför utresan.

Polismyndigheten har uppgett att den faktiska grunden för omhändertagandet var att verkställa avvisningsbeslutet. Det ligger mot den bakgrunden närmast till hands att pröva grunden för beslutet om husrannsakan och behörigheten att omhänderta A.M. och barnen med utgångspunkt i bestämmelsen i 12 kap. 14 § utlänningslagen. Jag har noterat att polisen i det praktiska arbetet anser att bestämmelsen ger stöd för sådana åtgärder (se protokoll från inspektioner av Polismyndighetens gränspolissektioner, dnr 5380-2015 m.fl.).

Inledningsvis kan konstateras att ordalydelsen i 12 kap. 14 § utlänningslagen inte i sig ger någon rätt för polisen att använda tvång eller våld. Där anges endast att ett ärende kan lämnas över till Polismyndigheten bl.a. om det kan antas att tvång kommer att behöva användas för att verkställa ett beslut.

Av bestämmelsens förarbeten framgår att den infördes eftersom det ansågs finnas ett behov av polisiär kompetens vid verkställigheten av vissa avvisnings- och utvisningsbeslut (se prop. 1997/98:173 s. 41 f.). Med polisiär kompetens avsågs förmågan att bedriva spanings- och eftersökningsarbete samt förmågan och behörigheten att tillgripa tvångsmedel. Det angavs särskilt att möjligheten till husrannsakan enligt 20 § polislagen sannolikt skulle behöva användas.

Det är alltså klart att syftet med bestämmelsen är att polisen ska kunna tillgripa tvångsmedel för att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Det är vidare en självklarhet att det kan vara nödvändigt att inskränka en persons rörelsefrihet för att sådana beslut ska kunna verkställas. Det kan t.ex. handla om att hämta en person som inte vill inställa sig frivilligt för en utresa eller att hålla kvar en person i avvaktan på utresan.

Mot den bakgrunden skulle det kunna framstå som naturligt att se dessa åtgärder som ett nödvändigt led i verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Jag kan dock inte se att bestämmelsen i 12 kap. 14 § utlänningslagen utgör det stöd i lag som måste krävas för sådana åtgärder, oavsett vilket syftet med dess införande varit.

Om Polismyndigheten har fattat ett beslut om förvar är förutsättningarna däremot annorlunda. I ett sådant fall har Polismyndigheten enligt 20 § polislagen stöd för husrannsakan liksom för ett omhändertagande. Även om förvarsinstitutet inte primärt är avsett för denna situation finns det såvitt jag kan bedöma inte något hinder mot att besluta att ta en person i förvar enligt 10 kap. 1 § utlänningslagen för att säkerställa att en nära förestående verkställighet går att genomföra. Att vissa begränsningar finns när det gäller personer under 18 år är en annan fråga.

Utredningen i ärendet och det jag nyss anfört visar att det är oklart hur det är tänkt att de aktuella bestämmelserna i utlänningslagen ska tillämpas och vilka tvångsåtgärder som kan vidtas vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut. Detta är naturligtvis olyckligt. Eftersom varje inskränkning av en persons rörelsefrihet innebär en begränsning av de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna måste det vara klart vilket författningsstöd det finns för sådana åtgärder.

Enligt min mening bör utlänningslagen förtydligas så att stödet för de tvångsåtgärder Polismyndigheten har rätt att vidta för att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som överlämnats till myndigheten med stöd av 12 kap. 14 § utlänningslagen klart framgår. Mot den bakgrunden överlämnar jag beslutet till Justitiedepartementet.

I det aktuella ärendet grundade polismyndigheten beslutet om hämtning av A.M. den 4 november 2014 på 9 kap. 9 § utlänningslagen och beslutet om husrannsakan på detta omhändertagande. Detta var felaktigt, vilket Polismyndigheten också angett i sitt yttrande. Dåvarande Polismyndigheten i Stockholms län ska kritiseras för besluten och för att åtgärderna genomfördes utan det lagstöd som krävs.

Genomförandet av verkställigheten

Enligt A.M. tog polisen inte hänsyn till att hon var gravid utan fortsatte verkställighetsarbetet trots att hon uppgav att det fanns risker med att genomföra en flygresa i hennes tillstånd. Hon anser att polisen därigenom äventyrade hennes och barnets hälsa.

Efter vad som framgår av utredningen fick polisen kännedom om A.M:s graviditet först på den planerade avresedagen. När verkställighetshandläggaren nåddes av den informationen tog hon kontakt med sjukvården för att kontrollera om graviditeten var ett hinder mot att verkställa avvisningsbeslutet. Kontakterna dokumenterades i en tjänsteanteckning.

Det har vidare kommit fram att det fanns sjukvårdspersonal tillgänglig på flygplatsen och att läkare skulle följa med på flygresan. När A.M:s hälsotillstånd försämrades fördes hon till sjukhus, och verkställighetsresan avbröts vilket också dokumenterades i ärendet.

Sammanfattningsvis ger inte utredningen underlag för att polisen vid genomförandet av verkställigheten har brutit mot de föreskrifter som finns eller på annat sätt agerat felaktigt.

Dokumentation

Det har genom utredningen kommit fram att det funnits brister i dokumentationen av ärendet. Som Polismyndigheten själv konstaterat saknas t.ex. protokoll över de tvångsåtgärder som genomfördes, och det har även i övrigt utifrån handlingarna varit svårt att följa ärendets gång. Dåvarande Polismyndigheten i Stockholms län ska kritiseras för dessa brister.

Polismyndigheten har uppgett att man kommer att genomföra en översyn av rutinerna på området. Jag välkomnar detta.

Ärendet avslutas.

Uttalanden om Polismyndighetens möjlighet att genomföra besök med en förvarstagen på hans hemlandsambassad

(Dnr 2488-2014)

Beslutet i korthet: Efter att Migrationsverket fattat beslut om att utvisa en asylsökande överlämnades ärendet till dåvarande Polismyndigheten i Gävleborgs län för verkställighet. Polismyndigheten tog mannen i förvar med stöd av 10 kap. 1 § utlänningslagen för att förbereda och genomföra verkställigheten. Eftersom mannen saknade de resehandlingar som behövdes för att utvisningsbeslutet skulle kunna verkställas transporterade polismyndigheten honom till hans hemlandsambassad. Transporten och besöket på ambassaden skedde mot mannens vilja. Enligt polismyndigheten ger bestämmelsen om förvarstagande stöd för att transportera en förvarstagen till hans eller hennes hemlandsambassad.

I beslutet konstateras att innebörden av ett förvarstagande inte är närmare preciserad i lagstiftningen. Enligt JO är det otillfredsställande att varken lagtext eller förarbeten ger tydligt besked om vilka befogenheter polisen har för att kunna verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Eftersom de tvångsåtgärder som polisen har möjlighet att vidta inom ramen för ett förvarstagande inte bör följa endast tolkningsvis av bestämmelsen i 10 kap. 1 § utlänningslagen överlämnas beslutet till Justitiedepartementet. JO är också tveksam till att sekretessen till skydd för den enskilde kan upprätthållas vid ett ambassadbesök.

Med hänsyn till de oklarheter som finns när det gäller tillämpningen av lagstiftningen riktas inte någon kritik mot polismyndigheten för att besöket på ambassaden genomfördes.

Anmälan

S-Å.P. förde i en anmälan till JO fram klagomål mot gränspolisen vid dåvarande Polismyndigheten i Gävleborgs län för handläggningen av ett verkställighetsärende om utvisning av den bangladeshiska medborgaren J.H. Han var bl.a. kritisk till att polisen tvingat J.H., som var förvarstagen, att följa med till Bangladeshs ambassad i Stockholm för att ansöka om resehandlingar. Enligt S-Å.P. saknas det laglig grund för ett sådant förfarande. Han gjorde också gällande att polisen använt oproportionerligt våld i samband med att J.H. fördes till bilen för transport till ambassaden.

Utredning

Bakgrund

J.H. ansökte om asyl i Sverige i september 2012. I december 2012 beslutade Migrationsverket att avslå hans ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd och utvisa honom till Bangladesh. Beslutet vann laga kraft i juli 2013.

Eftersom J.H. saknade resehandlingar gav Migrationsverket honom i uppdrag att skaffa sådana. J.H. följde inte anvisningarna och uppgav att han inte

tänkte återvända till Bangladesh självmant. Mot den bakgrunden överlämnade Migrationsverket i september 2013 ärendet till polismyndigheten med stöd av 12 kap. 14 § utlänningslagen för verkställighet av utvisningsbeslutet.

Polismyndigheten kallade J.H. till samtal i oktober 2013. Samma månad skrev polisen till Bangladeshs ambassad i Stockholm och bad ambassaden att utfärda resedokument för J.H. Under den fortsatta skriftväxlingen med ambassaden blev det klarlagt att J.H. var tvungen att komma dit för en personlig intervju för att resedokument skulle kunna utfärdas.

Efter att J.H. kallats till samtal ett flertal gånger utan att komma beslutade polisen den 13 februari 2014 att ta honom i förvar. Polisen genomförde fyra verkställighetsförhör med J.H., och vid samtliga tillfällen vägrade han att fylla i ansökningsblanketter för resehandlingar. Vid ett av förhören informerades J.H. om att de skulle åka till hans hemlandsambassad för att skaffa resehandlingar. Vid samtalet meddelade J.H. att han inte tänkte åka dit frivilligt.

Den 11 april 2014 kördes J.H. till Bangladeshs ambassad för en intervju.

Yttrande från dåvarande Polismyndigheten i Gävleborgs län

Mot bakgrund av det som anfördes i anmälan begärde JO att dåvarande Polismyndigheten i Gävleborgs län skulle yttra sig över påståendet om tvång och våldsanvändning från polisens sida samt över frågan om vilken laglig grund myndigheten haft för att ta med J.H. till ambassaden.

Myndigheten (dåvarande länspolismästaren Christina Forsberg) lämnade ett yttrande samt upplysningar från de poliser som transporterade J.H. till ambassaden.

Kommissarien Willie Aflarenko upplyste bl.a. följande.

> Uppgiften om att J.H. skulle ha blivit misshandlad i samband med ambassadbesöket den 11 april 2014 är helt gripen ur luften. När han och Lars Möller hämtade J.H. på förvaret i Gävle den 11 april 2014 var J.H. fullt påklädd för att bli transporterad till ambassaden i Stockholm. Under hela resan till och från Stockholm behövde de inte röra vid J.H. Han har varit i kontakt med sköterskan vid förvaret i Gävle och det finns inga anteckningar i J.H:s journal på förvaret som visar att J.H. skulle ha anmält att han har blivit misshandlad av polisen.

Polisassistent Lars Möller lämnade i huvudsak följande redogörelse.

> Den 11 april 2014 hämtade de J.H. på förvaret i Gävle. När de kom dit gick J.H. och väntade och han hade redan satt på sig sin jacka. J.H. följde med dem ut till bilen och satte sig i baksätet tillsammans med Willie Aflarenko. Lars Möller körde bilen till och från ambassaden. När de kom fram till ambassaden klev J.H. ur bilen och de gick upp till ambassaden, där de satte sig och väntade. Efter besöket gick de tillbaka till bilen och åkte tillbaka till förvaret i Gävle. De behövde aldrig röra J.H. under besöket.

Dåvarande Polismyndigheten i Gävleborgs län redovisade följande bedömning.

> Polismyndighetens uppgift har varit att verkställa Migrationsverkets beslut om utvisning. J.H:s identitet var inte fastställd och han hade tydligt deklarerat att han inte ville återvända till det uppgivna hemlandet. J.H. saknade

> giltig resehandling och han hade inte heller medverkat till att resehandlingar kunde utfärdas för honom. Innehavet av en resehandling är avgörande för polisens möjlighet att verkställa ett utvisningsbeslut.
>
> J.H. togs i förvar med stöd av 10 kap. 1 § andra stycket 3 utlänningslagen, ett s.k. verkställighetsförvar. Med stöd av 7 kap. 20 § utlänningsförordningen lämnade polismyndigheten uppgifter om J.H. till dennes hemlands ambassad för att få de resehandlingar som behövdes utfärdade.
>
> En ambassad behöver inte alltid en persons samtycke för att utfärda en resehandling. I J.H:s fall så krävdes ett personligt besök på ambassaden […].
>
> J.H. har vägrat att skriva under ansökningshandlingar om resehandlingar och han har sagt att han inte vill åka till ambassaden. Att polisen trots detta tar med sig J.H. till ambassaden mot hans vilja är ett led i det frihetsberövande som skett med stöd av 10 kap. 1 § andra stycket 3 utlänningslagen för att förbereda verkställigheten av J.H.
>
> Av de berörda befattningshavarnas redogörelser har framkommit att ambassadbesöket genomfördes helt utan våldsanvändning. J.H. har följt med poliserna utan att någon som helst våldsanvändning från polisens sida har förekommit. Av anmälan framgår att J.H. är av en annan uppfattning.

Sammanfattningsvis gjordes bedömningen att det inte fanns grund för någon kritik mot varken enskilda polismän eller myndigheten för handläggningen av J.H:s ärende.

Yttrande från Polismyndigheten

Efter att dåvarande Polismyndigheten i Gävleborgs län yttrat sig ombads Polismyndigheten att redovisa sin bedömning av bl.a. vilken laglig grund det finns för att transportera en förvarstagen person till en ambassad mot hans eller hennes vilja. Polismyndigheten ombads också att redovisa sin bedömning av lämpligheten i att göra ett sådant besök för att genomföra en personlig intervju och sin bedömning av hur ett sådant besök förhåller sig till de sekretessbestämmelser som gäller.

Polismyndigheten (chefen för enheten för rättslig styrning och stöd Eva Lindeblad) redovisade bl.a. följande bedömning av möjligheten att genomföra ett ambassadbesök mot en förvarstagens vilja.

> I många av de verkställighetsärenden som överlämnas till polisen saknar den utvisade giltigt resedokument. Sådana dokument är ofta en nödvändig förutsättning för att det ska vara möjligt att genomföra utvisningen. Det är därför nödvändigt att förbereda verkställigheten av en utvisning genom att polisen kontaktar det aktuella landets ambassad och begär att resehandlingar ska utfärdas för den utvisade.
>
> Varje land har sina specifika krav på vad som behövs för att landets ambassad ska utfärda en resehandling. Ett vanligt krav från ambassaden [är] att den som ska utvisas gör ett personligt besök på ambassaden men i många av de fall som överlämnas till Polismyndigheten vägrar utlänningen att medverka till ett sådant besök.
>
> Av utredningen i ärendet framgår att i det här aktuella fallet hade den berörda ambassaden krävt ett personligt besök av den utvisade för att utfärda en resehandling för denne. Ett besök på ambassaden var således en nödvändig förutsättning för att polisen skulle kunna utföra sitt uppdrag att verkställa den beslutade utvisningen. Av utredningen framgår vidare att den som skulle utvisas uppgett att han inte ville medverka till ett besök på ambassaden och att mannen var tagen i förvar i avvaktan på att utvisningen skulle kunna verkställas.

Det finns inte några särskilda författningsbestämmelser som anger exakt vilka åtgärder som polisen får vidta för att kunna verkställa ett beslut om utvisning. Det finns således exempelvis inte någon bestämmelse som uttryckligen anger att polisen får ta med en utlänning till en ambassad för utfärdande av resehandlingar eller för den delen någon bestämmelse som säger att polisen har rätt att tvångsvis föra en utvisad person till en flygplats för transport ur riket.

I avsaknad av några sådana särskilda författningsbestämmelser bör stödet för att polisen i ett fall som detta ska kunna ta med en person till en ambassad finnas i bestämmelsen om förvarstagande i 10 kap. 1 § utlänningslagen. En förutsättning för att Migrationsverket ska få lämna över ett ärende om utvisning till Polismyndigheten är ju att det kan antas att tvång kan komma att behöva användas för att verkställa beslutet. Syftet med ett förvarstagande är att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning.

Om polisen i ett fall som det här aktuella inte skulle ha rätt att ta med en utvisad person till en ambassad för utfärdande av resehandlingar skulle syftet med bestämmelsen i 12 kap. 14 § [fjärde stycket] utlänningslagen förfelas. Det skulle då inte finnas någon mening med att lämna över verkställighet av avvisningar eller utvisningar till Polismyndigheten eftersom dessa i ett stort antal fall inte skulle kunna utföras.

När det gäller lämpligheten i att genomföra ambassadbesök för personliga intervjuer och hur sådana besök förhåller sig till de sekretessbestämmelser som gäller anförde Polismyndigheten följande.

I 21 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, finns en bestämmelse om sekretess för uppgift som rör en utlänning, om det antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar. Sekretessen enligt bestämmelsen gäller oavsett i vilket sammanhang som uppgiften förekommer. Vidare finns sekretessbestämmelser till skydd för enskilds personliga förhållanden i verksamhet för kontroll över utlänning i 37 kap. 1 § OSL. [*Enligt den bestämmelsen gäller sekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men, JO:s anm.*]

[Polismyndigheten får] i ett ärende som rör verkställighet av avvisning eller utvisning, med stöd av 7 kap. 20 § utlänningsförordningen, lämna vissa uppgifter om en utlännings personliga förhållanden till den stat som avvisning eller utvisning ska ske till. Vilka uppgifter som får lämnas är angivna i bestämmelsen och får lämnas för att en behörig myndighet ska utfärda de resehandlingar som behövs. De angivna uppgifterna torde inte vara sådana att de faller under regleringen i 21 kap. 5 § OSL. Utlämnandet av sådana uppgifter i det angivna sammanhanget torde inte heller stå i strid med sekretessbestämmelsen i 37 kap. 1 § OSL.

Som också framgått ovan kan det ibland vara nödvändigt att ta med en utlänning till en ambassad för att beslutet om utvisning ska kunna verkställas. Regleringen i 7 kap. 20 § utlänningsförordningen får förstås så att polisen ska kunna lämna uppgifter i fall där det är nödvändigt för att resehandlingar ska kunna utfärdas. 7 kap. 20 § [utlänningsförordningen] ger alltså polisen rätt att lämna vissa uppgifter men torde inte ålägga en utlänning någon skyldighet att svara på frågor vid en intervju på en ambassad. Det får anses ankomma på medföljande polis att innan besöket göra en bedömning av vilka uppgifter som ska lämnas till ambassaden så att intervjun kan begränsas till de frågorna.

I ett beslut den 22 juni 2016 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering

Allmänna utgångspunkter

Ett beslut om avvisning eller utvisning som meddelas av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen ska verkställas genom att utlänningen sänds till det land eller, om flera länder angetts, något av de länder som anges i beslutet (se 12 kap. 4 § utlänningslagen).

Migrationsverket har huvudansvaret för verkställighet av beslut om avvisning och utvisning. Om 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 får Migrationsverket lämna över avvisnings- eller utvisningsärendet till Polismyndigheten för verkställighet. (Se 12 kap. 14 § utlänningslagen.) Ett av syftena med regleringen är att Polismyndigheten ska få ansvar för de ärenden där det kan befaras bli nödvändigt att tillgripa tvång av det slag som polisen har förmåga och behörighet att använda (se prop. 1997/98:173 s. 63).

Tvångsåtgärder

Av 2 kap. 8 § regeringsformen (RF) framgår att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot frihetsberövanden. Begränsningar av denna grundläggande fri- och rättighet får enligt 2 kap. 20 och 25 §§ RF göras genom lag.

I 10 kap. utlänningslagen finns bestämmelser om förvar av den som ska avvisas eller utvisas. De närmare förutsättningarna för ett sådant frihetsberövande finns bl.a. i 10 kap. 1 §. Av den bestämmelsen framgår att en utlänning som fyllt 18 år får tas i förvar för att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning (s.k. verkställighetsförvar). Beslut om verkställighetsförvar får bl.a. fattas om det annars finns en risk att utlänningen avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten.

En utlänning får inte hållas i verkställighetsförvar under en längre tid än två månader, om det inte finns synnerliga skäl för det. För att få hålla någon i förvar i mer än tre månader krävs dessutom att det är sannolikt att verkställigheten kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller för att det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar. (Se 10 kap. 4 § andra stycket utlänningslagen.)

Som exempel på när verkställighetsförvar kan bli aktuellt anges i förarbetena att utlänningen vägrar att medverka till att resedokument upprättas eller vägrar att samarbeta på annat sätt (se prop. 2011/12:60 s. 92). Som exempel på bristande samarbete som motiverar en längre förvarstid än tre månader anges att utlänningen vägrar att besöka en ambassad eller ett konsulat trots att personlig närvaro är en förutsättning för att resedokument ska kunna utfärdas (se a. prop. s. 93).

Av ett handläggningsstöd upprättat den 10 februari 2014 av Funktionen för ambassadsamordning (FAS) vid dåvarande Rikskriminalpolisen framgår att en verkställighetsresa till Bangladesh går att genomföra om utlänningen har ett giltigt hemlandspass, ett utgånget pass eller en tillfällig resehandling från Bangladeshs ambassad. Det framgår vidare att det bl.a. krävs en personlig intervju på ambassaden för att en tillfällig resehandling ska kunna utfärdas.

I Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning (RPSFS 2014:8, FAP 638-1) anges att om en ambassad kräver att utlänningen själv kommer dit för att få resehandlingar utfärdade får han eller hon föras till ambassaden mot sin vilja endast om han eller hon är förvarstagen (4 kap. 12 §).

Sekretess

Uppgifter om utlänningar i ärenden som gäller avvisning eller utvisning kan omfattas av sekretess (se 21 kap. 5 § första stycket och 37 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen, OSL). En uppgift som omfattas av sekretess får inte röjas för en utländsk myndighet, om inte utlämnandet sker i enlighet med en särskild föreskrift i lag eller förordning eller uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten (8 kap. 3 § OSL). I ett verkställighetsärende får den verkställande myndigheten lämna uppgifter om bl.a. namn, ålder, kön, medborgarskap, språk och civilstånd till den stat som avvisning eller utvisning ska ske till, så att en behörig myndighet kan utfärda de resehandlingar som behövs. Även fotografier får lämnas ut. (Se 7 kap. 20 § utlänningsförordningen.)

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

Genom utredningen har det kommit fram att Migrationsverket överlämnade J.H:s verkställighetsärende till dåvarande Polismyndigheten i Gävleborgs län eftersom J.H. uppgav att han inte tänkte återvända till Bangladesh självmant och inte hade skaffat resehandlingar enligt de anvisningar han fått. Sedan ärendet överlämnats till polisen togs J.H. i förvar för att förbereda och genomföra verkställigheten av utvisningsbeslutet. Det har vidare kommit fram att J.H. – under tiden han var i förvar – transporterades till Bangladeshs ambassad för en personlig intervju i syfte att ambassaden skulle utfärda resehandlingar för honom, och att detta skedde mot hans vilja.

Våldsanvändning

När det gäller S-Å.P:s påstående om att polisen använde oproportionerligt våld mot J.H. vid transporten till ambassaden kan följande konstateras.

Polismyndigheten har inför yttrandet till JO hämtat in upplysningar från de polismän som var involverade i ambassadbesöket. De har uppgett att transporten till ambassaden gick lugnt till och att de inte använde något slag av våld mot J.H. Inte heller den övriga utredningen ger stöd för att våld skulle ha använts i samband med transporten. Mot den bakgrunden blir utgångspunkten för min granskning att J.H. följde med till ambassaden utan att det förekom något fysiskt tvång eller våld från polisens sida. Jag har därför inte anledning att i det

här ärendet uttala mig närmare om polisens möjlighet att använda våld i samband med ambassadbesök, men behandlar den frågan i ett annat beslut som meddelats i dag (se dnr 1548-2015).

Ambassadbesök

När det gäller frågan om vilken möjlighet Polismyndigheten har att mot en förvarstagens vilja föra honom eller henne till en ambassad för att ordna resehandlingar gör jag följande bedömning.

Som framgått ovan får Migrationsverket enligt 12 kap. 14 § utlänningslagen överlämna ett ärende till Polismyndigheten bl.a. om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning. Jag kan dock inte se att bestämmelsen i sig ger någon rätt för polisen att använda tvång eller våld vid verkställigheten (se mitt beslut i ärende dnr 836-2015 som meddelats i dag). Polismyndigheten har inte heller i sitt yttrande uttryckligen angett att denna bestämmelse skulle ge myndigheten rätt att genomföra ett ambassadbesök mot någons vilja, utan har i första hand hänvisat till bestämmelsen om förvar i 10 kap. 1 § utlänningslagen.

Polismyndigheten har möjlighet att ta en person i förvar för att kunna verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut bl.a. om personen inte medverkar vid verkställigheten. Innebörden av ett förvarstagande är inte närmare preciserad i lagstiftningen. Det står dock klart att förvarstagandet är ett frihetsberövande och att syftet med frihetsberövandet är att förbereda och genomföra verkställigheten av ett utvisnings- eller avvisningsbeslut.

Det kan mot den bakgrunden framstå som en rimlig tolkning att polisen inom ramen för den tvångsåtgärd som ett beslut om förvar innebär har rätt att genomföra ett besök på en ambassad, om detta är en nödvändig förutsättning för att avvisnings- eller utvisningsbeslutet ska kunna verkställas. De förarbetsuttalanden som redovisats ovan om att förvarstiden kan förlängas om en utlänning vägrar att besöka en ambassad talar dock snarast i motsatt riktning. Enligt min mening är det otillfredsställande att varken lagtext eller förarbeten tydligt ger besked om vilka befogenheter polisen har i detta avseende.

Som nyligen anförts av regeringen i propositionen Förstärkt rättssäkerhet och effektivitet i förundersökningsförfarandet bör inskränkningar i enskildas rörelsefrihet av konstitutionella hänsyn inte endast tolkningsvis följa av en bestämmelse (se prop. 2015/16:68 s. 61). Det är av samma skäl otillfredsställande om det endast tolkningsvis kan utläsas av bestämmelsen i 10 kap. 1 § utlänningslagen vilka tvångsåtgärder Polismyndigheten har möjlighet att vidta för att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. En tolkning av bestämmelsen som leder till slutsatsen att det finns ett stöd för att genomföra ett besök på en ambassad är dessutom, som framgått ovan, inte helt självklar. Det finns enligt min mening starka skäl att tydliggöra i utlänningslagen vilka tvångsåtgärder polisen kan vidta som ett led i verkställigheten i förhållande till den som är tagen i förvar. Jag överlämnar därför beslutet till Justitiedepartementet.

Mot bakgrund av de oklarheter i lagstiftningen som redovisats finner jag inte skäl att kritisera Polismyndigheten för att ambassadbesöket genomfördes.

Sekretess

Genom utredningen har det kommit fram att syftet med ambassadbesöket var att det skulle genomföras en personlig intervju med J.H., vilket var en förutsättning för att resehandlingar skulle utfärdas för honom.

Av 7 kap. 20 § utlänningsförordningen framgår att polisen har rätt att lämna vissa uppgifter om en utlännings personliga förhållanden till den stat som en avvisning eller utvisning ska ske till, så att de resehandlingar som behövs kan utfärdas. Med reservation för vad jag nyss anfört om lagstödet för en sådan åtgärd inom ramen för ett förvarstagande finns det enligt min mening i och för sig inget som hindrar att detta sker vid ett besök med den förvarstagne på ambassaden. En grundläggande förutsättning är dock att de sekretessbestämmelser som gäller iakttas om ett sådant besök genomförs.

Polismyndigheten har uppgett att medföljande polis har ansvaret att före besöket göra en bedömning av vilka uppgifter som kan lämnas till ambassaden så att intervjun kan begränsas till de frågorna. Jag ställer mig tveksam till att sekretessen helt kan upprätthållas i en intervjusituation som polisen inte har någon rådighet över och som sker på ett annat språk. Detta förhållande ger en ytterligare grund för min uppfattning att ett förtydligande i utlänningslagen är nödvändigt så att det klart framgår om det är tillåtet att med tvång transportera den som är tagen i förvar till hans eller hennes hemlandsambassad. Lagstiftaren får då en möjlighet att bl.a. ta ställning till de risker som kan finnas i sekretesshänseende och göra en avvägning mellan intresset av effektivitet vid verkställigheten och skyddet för den enskilde.

Med dessa synpunkter avslutas ärendet.

Uttalanden om Polismyndighetens möjlighet att tillgripa våld för att genomföra ett besök med en förvarstagen på hans hemlandsambassad

(Dnr 1548-2015)

Beslutet i korthet: En man som hade fått avslag på sin asylansökan och dömts för brott skulle utvisas ur Sverige. Polismyndigheten var ansvarig för att verkställa mannens utvisningsbeslut. Mannen togs i förvar med stöd av 10 kap. 1 § utlänningslagen för att förbereda och genomföra verkställigheten. Eftersom det flygbolag som mannen skulle resa med krävde ett s.k. acceptbrev för att ta med honom som passagerare på planet fördes han mot sin vilja till sin hemlandsambassad för att ambassaden skulle utfärda en sådan handling. När mannen gjorde motstånd använde polisen våld mot honom för att genomföra transporten och besöket.

JO har i ett annat beslut i dag uttalat att det är oklart vilket lagstöd Polismyndigheten har för att genomföra ett besök på en ambassad mot en förvarstagens vilja, och att det bör tydliggöras i utlänningslagen vilka tvångsåtgärder polisen kan vidta (dnr 2488-2014). Utgångspunkten är densamma i detta beslut. JO uttalar därutöver att när en utvisad tydligt gett uttryck för att han eller hon inte på något sätt kommer att medverka till ett ambassadbesök

måste polisen noggrant överväga om besöket ändå ska genomföras eller om avvisnings- eller utvisningsbeslutet kan verkställas på något annat sätt. Om ett besök ändå genomförs ska detta ske på ett humant och värdigt sätt och de allmänna behovs- och proportionalitetsprinciperna i 8 § polislagen måste beaktas.

När det gäller lagenligheten av det våld som användes mot den förvarstagne mannen konstateras att 10 § polislagen inte fullt ut gav stöd för detta. Däremot hade polisen rätt att med stöd av bestämmelsen i 24 kap. 2 § brottsbalken bruka visst våld mot mannen för att upprätthålla ordningen under transporten och ambassadbesöket.

JO anser inte att det finns underlag för slutsatsen att poliserna använde mer våld än som varit tillåtet vid ambassadbesöket, men ifrågasätter om tillvägagångsättet varit förenligt med kravet på att verkställighet ska genomföras på ett humant och värdigt sätt.

Det förhållandet att Polismyndigheten i vissa fall använder våld för att genomföra ambassadbesök ger en ytterligare grund för JO:s uppfattning att utlänningslagen bör förtydligas. Beslutet överlämnas därför till Justitiedepartementet.

Bakgrund

V.K.M. som är medborgare i Iran ansökte i april 2009 om asyl i Sverige. Migrationsverket beslutade i december 2009 att avslå ansökan och utvisa honom till Iran. Beslutet vann laga kraft i februari 2012. Eftersom Migrationsverket bedömde att tvång var nödvändigt för att genomföra utvisningen överlämnades ärendet i januari 2013 till polisen för verkställighet med stöd av 12 kap. 14 § utlänningslagen. Av överlämnandebeslutet framgick bl.a. att V.K.M. uppgav att han saknade hemlandspass och inte tänkte medverka till att återvända självmant.

I juli 2014 dömdes V.K.M. av Västmanlands tingsrätt till ett års fängelse för grov kvinnofridskränkning. I samband med detta beslutade domstolen att V.K.M. skulle utvisas ur Sverige och förbjudas att återvända hit under viss tid. Avgörandet vann laga kraft i december 2014.

Den 24 december 2014 blev V.K.M. villkorligt frigiven. Samma dag tog gränspolisen honom i förvar med stöd av 10 kap. 1 § utlänningslagen för att förbereda och genomföra verkställigheten av hans beslut om utvisning. Polismyndigheten planerade att verkställa V.K.M:s utvisningsbeslut den 4 mars 2015 genom en flygresa till Iran.

Med anledning av att transportören, Iran Air, krävde ett acceptbrev från Irans ambassad för att ta med V.K.M. som passagerare på planet fördes han till ambassaden den 3 mars 2015.

Anmälan

I en anmälan till JO förde V.K.M. fram klagomål mot Polismyndigheten. Han var kritisk till att polisen transporterade honom till Irans ambassad i Stockholm och han ifrågasatte om det fanns laglig grund för ett sådant förfarande. Han var

vidare kritisk till att polisen använde våld mot honom när han inte frivilligt ville gå in på ambassaden.

V.K.M. bifogade foton och en journalanteckning till sin anmälan. Av handlingarna framgick att V.K.M. uppvisade skador på bl.a. handlederna och ena överarmen när han kom tillbaka från ambassadbesöket.

Utredning

Handlingar hämtades in från myndigheten. Därefter yttrade sig Polismyndigheten (chefen för enheten för rättslig styrning och stöd Eva Lindeblad) över anmälan. Av utredningen framgick huvudsakligen följande.

Omständigheterna i ärendet

Ärendet handlades av gränspolisen i Kalmar (polisregion Syd). I avvaktan på verkställigheten var V.K.M. placerad på anstalten Storboda. Den 23 februari 2015 begärde polisregion Syd att funktionen för ambassadsamordning (FAS) vid Nationella operativa avdelningen skulle bistå med att ordna ett s.k. acceptbrev för V.K.M. Handlingen var nödvändig för att flygbolaget skulle acceptera att V.K.M. följde med som passagerare på flygplanet till Iran. Acceptbrevet skulle skrivas på av en företrädare för Irans ambassad.

Den 3 mars 2015, dagen före den planerade avresan, besökte personal från FAS den iranska ambassaden. Vid besöket uppgav ambassaden att man önskade ett personligt möte med V.K.M. för att därefter eventuellt utfärda acceptbrevet. På grund av detta beslutade polisen att V.K.M. skulle köras till Irans ambassad. V.K.M. informerades om att polisen skulle hämta honom och om anledningen till ambassadbesöket.

När polisen anlände till anstalten meddelade V.K.M. att han inte tänkte medverka till besöket på Irans ambassad, och han var inte heller villig att medverka till att lämna landet. V.K.M. belades med handfängsel inför transporten. Under transporten drog V.K.M. i handfängslet och sa återigen att han inte tänkte kliva ur fordonet när de anlände till ambassaden. Han uppgav vidare att han inte tänkte säga något under besöket. Vid ett senare tillfälle har V.K.M. angett att anledningen till att han inte ville medverka till besöket var att ambassaden kanske skulle få veta att han sökt asyl i Sverige och att han var rädd för att han skulle riskera fängelsestraff och tortyr i Iran.

Väl framme vid Irans ambassad vägrade V.K.M., trots övertalningsförsök från medföljande polismän, att kliva ur fordonet. Han höll sig fast genom att lägga sina fängselförsedda händer runt ryggstödet på framsätet i bilen. Han tog också spjärn med fötter och ben mot fordonets golv och baksäte. I samband med detta uppstod rodnad runt handlederna efter handfängslen. Poliserna som utförde transporten var därför tvungna att lyfta ut V.K.M. ur polisfordonet. När de kommit ut ur bilen vägrade V.K.M. att sätta ned fötterna på marken och gå. Han bars därför till ambassadens port, där han återigen vägrade att sätta ned fötterna. Det var troligtvis i samband med detta som rodnaden under vänster överarm uppstod.

När de kom in på ambassaden satte sig V.K.M. på en stol i väntan på att ambassadpersonal skulle ta emot hans besök.

Efter en stund visades V.K.M. och poliserna in i ett besöksrum på ambassaden där V.K.M. samtalade med ambassadpersonalen under ca 30 minuter. Under samtalet satt V.K.M. på golvet eftersom han vägrade att sitta på en stol. Ambassadpersonalen bad V.K.M. att underteckna en handling, vilket han vägrade att göra. Efter besöket gick V.K.M. själv ut från ambassaden till bilen.

Ambassaden utfärdade inte något acceptbrev och verkställighetsresan den 4 mars 2015 ställdes in.

Polismyndighetens bedömning

När det gäller möjligheten att transportera V.K.M. till Irans ambassad mot hans vilja redovisade Polismyndigheten följande bedömning.

> Ett utvisningsbeslut hade, i enlighet med 8 a kap. 1 § utlänningslagen, utfärdats avseende V.K.M. med anledning av att han dömts till fängelse för grov kvinnofridskränkning. V.K.M. hade också tagits i förvar med anledning av den förestående verkställigheten av utvisningsbeslutet, vilket regleras i 10 kap. 1 § andra stycket 3 utlänningslagen. Han hade också uttryckt att han inte avsåg medverka till verkställighet av utvisningsbeslutet.
>
> Enligt 12 kap. 14 § fjärde stycket utlänningslagen ska ett utvisningsärende överlämnas till Polismyndigheten för det fall att tvång kan bli nödvändigt att använda mot den enskilde. I förarbetena till denna bestämmelse framförs att ett ärende om utvisning som innebär att våld eller tvång kan komma att behöva användas mot den enskilde utanför förvaringslokalen ska överlämnas till Polismyndigheten, då detta är den myndighet som har givits våldsbefogenhet och möjlighet att använda tvångsmedel mot enskilda (prop. 1997/98:173 sid. 43 och 45).
>
> Vidare framgår av 7 kap. 20 § utlänningsförordningen att Polismyndigheten som verkställande myndighet ska medverka till att de resehandlingar som krävs för att verkställighet av avvisning- eller utvisningsbeslut ska kunna genomföras, utfärdas.
>
> Ärendet om verkställighet av det föreliggande utvisningsbeslutet var överlämnat till Polismyndigheten då man från Migrationsverkets sida ansåg att det vid verkställighet kunde bli aktuellt med tvång. Verkställighet av utvisningsbeslutet skulle genomföras den 4 mars 2015. För att flygbolaget Iran Air skulle acceptera V.K.M. som passagerare ombord på flygplanet krävdes ett s.k. acceptbrev, vilket utfärdas av det lands ambassad eller konsulat som personen är medborgare i, i nu aktuellt fall Iran. Framtagandet av diverse resehandlingar, d.v.s. ett s.k. acceptbrev, får anses vara en del av Polismyndighetens handläggning av utvisningsärendet. Att V.K.M. fördes till Irans ambassad mot sin vilja, d.v.s. tvång användes mot honom, får därmed anses ha stöd i bestämmelsen i 12 kap. 14 § fjärde stycket utlänningslagen.

I fråga om användande av fängsel redovisade Polismyndigheten följande bedömning.

> V.K.M. belades inför transporten till Irans ambassad med handfängsel. Fängsel får, enligt 10 a § 2 polislagen, användas då en persons rörelsefrihet på något sätt inskränkts (t.ex. genom förvarstagning enligt utlänningslagen) och personen ska förflyttas utanför förvaringslokalen om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. Med säkerhetsskäl avses bl.a. flyktfara. Fängsel kan användas redan då det finns en risk för att personen kommer att fly. Bedömningen av om det föreligger flyktfara eller risk för säkerheten bör grundas på omständigheterna i det enskilda fallet (prop. 1975/76:90 sid. 62 f., Norée, Annika, Laga befogenhet – Polisens rätt att använda våld, 2000,

sid. 179 och Munck, Johan m.fl., Polislagen – en kommentar, tionde upplagan, sid. 93).

V.K.M. hade givit uttryck för en ovilja att följa med till ambassaden liksom att medverka till verkställighet av utvisningsbeslutet. I beslut om förvar, liksom domar från Migrationsdomstol och Migrationsöverdomstol, framgår också att det fanns en påtaglig risk att han skulle komma att undanhålla sig verkställighet om han ej var förvarstagen. Mot bakgrund av denna information bedömdes det finnas en risk för flyktfara varför V.K.M. av polispersonal belades med handfängsel, med stöd av 10 a § 2 polislagen.

Beträffande möjligheten till våldsanvändning redovisade Polismyndigheten huvudsakligen följande bedömning.

En polisman får, för att genomföra en tjänsteåtgärd, använda våld om denne möts med våld eller hot om våld, enligt 10 § första stycket 1 polislagen. Med uttrycket tjänsteåtgärd avses en arbetsuppgift som åligger polisen att fullgöra. Med begreppet våld avses s.k. misshandelsvåld, men också annan fysisk kraftutveckling såsom motstånd genom att rycka, slita eller spjärna emot. Begreppet motstånd får anses ha en tämligen vidsträckt innebörd. För att en polisman ska ha befogenhet att använda våld, då denna möts av motstånd, krävs således inte att motståndet riktar sig mot honom eller henne personligen utan det räcker med att någon håller sig fast i t.ex. en lyktstolpe, eller som i nu aktuellt fall – genom att hålla sig fast i polisfordonets framsäte (prop. 1983/84:111 sid. 94 och 97 samt Norée, Annika, Laga befogenhet – Polisens rätt att använda våld, 2000 s. 145 och Boucht, Johan, Polisiär våldsanvändning, 2011, sid. 165-166). Detta är att se som ett aktivt motstånd.

Också passivt motstånd torde omfattas av polisens möjlighet att använda våld enligt 10 § första stycket 1 polislagen. Det passiva motståndet bör i det enskilda fallet manifesteras på något sätt. Med passivt motstånd anses t.ex. att med sin kroppstyngd försvåra eller omöjliggöra polismannens verkställighet av uppdraget (Boucht, Johan, Polisiär våldsanvändning, 2011, sid. 166). Att V.K.M. vägrade gå efter att han lyfts ut ur polisfordonet bör vara att anse som ett passivt motstånd.

Det kan således konstateras att V.K.M. i samband med ankomsten till Irans ambassad gjort både aktivt och passivt motstånd, genom att han klängde sig fast i framsätet på fordonet, tog spjärn med fötterna mot baksätet och därefter vägrade att gå till ambassadens port. Utgångspunkten för regleringen i polislagen är, som ovan nämnts, att polisen får använda våld i den mån det ingår som ett nödvändigt led i en tjänsteuppgift som det åligger polisen att fullgöra. Dock måste vid våldsanvändning behovs- och proportionalitetsprinciperna, vilka stadgas i 8 § polislagen, beaktas.

– – –

Vid en bedömning enligt behovs- och proportionalitetsprinciperna av händelsen och det våld som använts konstaterar Polismyndigheten att den aktuella våldsanvändningen inte kan anses ha gått utöver vad som är att anse som behövligt och nödvändigt. Våldet användes för att genomföra en ålagd arbetsuppgift, d.v.s. i sin helhet verkställa ett utvisningsbeslut enligt 12 kap. 14 § utlänningslagen jämfört med 7 kap. 20 § utlänningsförordningen vilket också innefattar att införskaffa diverse resehandlingar, vilken möttes med motstånd. Våld användes endast under en kortare stund, anpassat efter syfte och uppnått resultat. Det milda våld som användes får också anses proportionerligt i förhållande till tjänsteåtgärden.

Sammanfattningsvis gjorde Polismyndigheten bedömningen att det fanns lagstöd för polisens handlande.

I ett beslut den 22 juni 2016 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering

Allmänna utgångspunkter

Ett beslut om avvisning eller utvisning som meddelas av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen ska verkställas genom att utlänningen sänds till det land eller, om flera länder angetts, något av de länder som anges i beslutet (se 12 kap. 4 § utlänningslagen).

Migrationsverket har huvudansvaret för verkställighet av beslut om avvisning och utvisning. Om 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 får Migrationsverket lämna över avvisnings- eller utvisningsärendet till Polismyndigheten för verkställighet. Ett av syftena med regleringen är att Polismyndigheten ska få ansvar för de ärenden där det kan befaras bli nödvändigt att tillgripa tvång av det slag som polis har förmåga och behörighet att använda. Polismyndigheten är också ansvarig för att verkställa beslut om utvisning på grund av brott. (Se 12 kap. 14 § utlänningslagen och prop. 1997/98:173 s. 63.)

Som allmänna principer för polisingripanden gäller behovs- och proportionalitetsprinciperna (se 8 § polislagen). Enligt bestämmelsens första stycke ska en polisman som verkställer en tjänsteuppgift ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Om tvång måste användas får detta endast ske i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås. Av bestämmelsens andra stycke framgår att ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter som anges i 2 kap. regeringsformen (RF) inte får grundas enbart på bestämmelserna i första stycket.

Rikspolisstyrelsen har utfärdat föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning (RPSFS 2014:8, FAP 638-1).

Enligt 1 kap. 6 § i föreskrifterna ska verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning genomföras på ett humant och värdigt sätt. Utlänningens grundläggande rättigheter ska tillgodoses och särskild hänsyn ska tas till utlänningens ålder, kön och såväl fysiska som psykiska hälsotillstånd samt till andra omständigheter som kan påverka utlänningen.

Tvångsåtgärder

Av 2 kap. 6 och 8 §§ RF framgår att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot bl.a. påtvingade kroppsliga ingrepp och frihetsberövanden. Med det förstnämnda uttrycket avses främst våld mot människokroppen. Begränsningar av dessa grundläggande fri- och rättigheter får enligt 2 kap. 20 och 25 §§ RF göras genom lag.

I 10 kap. utlänningslagen finns bestämmelser om förvar av den som ska avvisas eller utvisas. De närmare förutsättningarna för ett sådant frihetsberövande finns bl.a. i 10 kap. 1 §. Av den bestämmelsen framgår att en utlänning som fyllt 18 år får tas i förvar för att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning (s.k. verkställighetsförvar). Beslut om

verkställighetsförvar får meddelas endast om det annars finns en risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten.

En utlänning får inte hållas i verkställighetsförvar under en längre tid än två månader, om det inte finns synnerliga skäl för det. För att få hålla någon i förvar i mer än tre månader krävs dessutom att det är sannolikt att verkställigheten kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller för att det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar. Tidsgränserna gäller inte den som har utvisats på grund av brott. (Se 10 kap. 4 § andra stycket utlänningslagen.)

Våldsanvändning

Utlänningslagen innehåller inte några bestämmelser om våldsanvändning vid verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut. I de fall då polisen ansvarar för verkställigheten får i stället de regler som gäller för polisens verksamhet i allmänhet tillämpas.

I 10 § polislagen regleras polisens befogenhet att använda våld. 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

1. han möts med våld eller hot om våld,
2. någon som ska häktas, anhållas eller annars med laga stöd berövas friheten försöker undkomma eller polismannen annars möts av motstånd när han ska verkställa ett sådant frihetsberövande,
3. det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön,
4. polismannen med laga stöd ska avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme eller verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller annan liknande åtgärd, vid beslag eller annat omhändertagande av egendom eller vid sådan husrannsakan som avses i rättegångsbalken,
5. polismannen med laga stöd ska stoppa ett fordon eller annat transportmedel eller ska kontrollera ett fordon eller ett fordons last,
6. polismannen annars med laga stöd har att bereda sig tillträde till, avspärra, tillstänga eller utrymma byggnad, rum eller område, biträda någon i myndighetsutövning med en sådan eller någon liknande åtgärd eller vid exekutiv förrättning enligt vad som är föreskrivet därom, eller
7. åtgärden i annat fall är oundgängligen nödvändig för den allmänna ordningens eller säkerhetens upprätthållande och det är uppenbart att den inte kan genomföras utan våld.

I fall som avses i punkterna 4 och 6 får våld mot person brukas endast om polismannen eller den som han biträder möts av motstånd (10 § andra stycket polislagen).

En polisman som omhändertar eller på annat sätt inskränker någons rörelsefrihet får belägga honom eller henne med fängsel bl.a. vid förflyttning inom en

förvaringslokal och vid transport eller annan vistelse utanför en sådan lokal, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl (se 10 a § polislagen).

Förutom reglerna i polislagen finns det bestämmelser om allmänna grunder för ansvarsfrihet i 24 kap. brottsbalken som ger bl.a. poliser rätt att i vissa fall bruka våld.

Av 24 kap. 2 § första stycket brottsbalken framgår att om den som är berövad friheten rymmer eller sätter sig till motvärn med våld eller hot om våld eller på annat sätt gör motstånd mot någon under vars uppsikt han står då denne ska hålla honom till ordningen, får det våld brukas som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt för att rymningen ska hindras eller ordningen upprätthållas.

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

Genom utredningen har det kommit fram att Migrationsverket överlämnade V.K.M:s verkställighetsärende till gränspolisen eftersom V.K.M. uppgav att han inte tänkte medverka till att återvända självmant. Därefter utvisades V.K.M. på grund av brott. Efter att V.K.M. blivit villkorligt frigiven togs han i förvar för att polisen skulle förbereda och genomföra verkställigheten av hans utvisningsbeslut. Det har vidare kommit fram att V.K.M. saknade resehandlingar och att han – under tiden han var i förvar – transporterades till Irans ambassad mot sin vilja. Syftet med besöket var att ambassaden skulle utfärda ett acceptbrev som var nödvändigt för att den planerade flygresan till Iran skulle kunna genomföras. Genom utredningen har det också klarlagts att V.K.M. gjorde motstånd när polisen skulle föra honom till ambassaden och att polisen använde visst våld mot honom i samband med detta och belade honom med handfängsel. Något acceptbrev utfärdades inte av ambassaden och verkställighetsresan den 4 mars 2015 ställdes in.

Ambassadbesök

Jag har i ett annat beslut som meddelats i dag uttalat mig om vilken möjlighet Polismyndigheten har att föra en förvarstagen person mot hans eller hennes vilja till hemlandsambassaden för att ordna resehandlingar (se dnr 2488-2014).

I beslutet konstaterade jag att Migrationsverket har möjlighet att enligt 12 kap. 14 § utlänningslagen överlämna ett ärende till Polismyndigheten bl.a. om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning, men att jag inte kan se att bestämmelsen i sig ger någon rätt för polisen att använda tvång eller våld vid verkställigheten.

Jag uttalade vidare att det i och för sig kan framstå som en rimlig tolkning att polisen inom ramen för den tvångsåtgärd som ett beslut om förvar innebär har rätt att genomföra ett besök på en ambassad om detta är en nödvändig förutsättning för att avvisnings- eller utvisningsbeslutet ska kunna verkställas. Enligt min mening är det dock otillfredsställande att varken lagtext eller förarbeten ger besked om vilka befogenheter polisen har i detta avseende. Med hänsyn

till oklarheterna i lagstiftningen fann jag inte anledning att uttala någon kritik i det ärendet för att ambassadbesöket genomfördes.

Min utgångspunkt är alltså att jag ifrågasätter om det över huvud taget finns något rättsligt stöd för polisens åtgärd att föra V.K.M. till ambassaden. Det förhållandet att V.K.M., till skillnad från den utvisade i det nyss angivna ärendet, även var utvisad på grund av brott ger inte anledning till någon annan bedömning. Mot bakgrund av vad som har kommit fram om polisens åtgärd vill jag dessutom framhålla följande.

V.K.M. var, liksom den utvisade i det angivna ärendet, tagen i förvar för att polisen skulle förbereda och genomföra verkställigheten av hans utvisningsbeslut. Omständigheterna skiljer sig dock åt på det sättet att det är klarlagt att V.K.M. inför ambassadbesöket uttryckligen förklarade att han inte tänkte medverka och att han gjorde fysiskt motstånd när transporten skulle genomföras.

När den utvisade tydligt gett uttryck för att han eller hon inte på något sätt kommer att medverka måste polisen noggrant överväga om ett ambassadbesök ändå ska genomföras eller om avvisnings- eller utvisningsbeslutet kan verkställas på något annat sätt. Polisen måste i ett sådant fall också överväga hur ett besök ska genomföras, om man bedömer att det ska ske. Utgångspunkten måste vara att besöket ska kunna genomföras på ett humant och värdigt sätt. Liksom vid andra polisingripanden måste också de allmänna behovs- och proportionalitetsprinciperna i 8 § polislagen beaktas i dessa fall. Det medför enligt min mening att ett ambassadbesök endast kan vara aktuellt i de fall där syftet med besöket kan uppnås enbart genom den personliga inställelsen. Om det dessutom krävs att den utvisade medverkar för att syftet med besöket ska uppnås, t.ex. genom att skriva under en handling eller besvara frågor, kan det som regel inte vara aktuellt att genomföra besöket.

Det har inte kommit fram annat än att polisen utgick från att resehandlingar skulle utfärdas om V.K.M. inställde sig personligen på ambassaden. Syftet med besöket uppnåddes dock inte eftersom ambassaden ställde upp ytterligare krav för att utfärda nödvändiga handlingar. Mot bakgrund av att V.K.M. så tydligt gett uttryck för att han inte på något sätt tänkte medverka ställer jag mig tveksam till att transporten och besöket genomfördes utan att några ytterligare överväganden gjordes.

Våldsanvändning

När det särskilt gäller frågan om lagenligheten av det våld som Polismyndigheten tillgrep med stöd av 10 § första stycket 1 polislagen för att genomföra ambassadbesöket gör jag följande överväganden.

Enligt bestämmelsen i 10 § första stycket 1 polislagen får en polisman som ska genomföra en tjänsteåtgärd använda våld om denne möts med våld eller hot om våld. Begreppet våld innefattar även s.k. aktivt motstånd där någon rycker, sliter eller spjärnar emot. I doktrinen har det förts fram olika uppfattningar om begreppet ”möts med våld” medför att handlingen måste vara omedelbart riktad mot polismannen som person eller om också sådant motstånd som består i att någon klamrar sig fast i exempelvis en lyktstolpe faller inom tillämpningsområdet för bestämmelsen (se Boucht, Polisiär våldsanvändning,

s. 163 f., jämför Norée, Polisers rätt till våld, s. 58 f.). Däremot faller s.k. passivt motstånd, som t.ex. vägran att flytta på sig, utanför bestämmelsens tillämpningsområde (se Berggren m.fl., Brottsbalken, Zeteo, version 1 januari 2016, kommentaren till 24 kap. 2 §).

Genom utredningen har det klarlagts att V.K.M. gjorde aktivt motstånd genom att klamra sig fast vid föremål i bilen och passivt motstånd genom att vägra sätta ned fötterna och gå. Den våldsanvändning som riktades mot V.K.M. när han gjorde passivt motstånd faller i enlighet med vad som anförts ovan utanför tillämpningsområdet för bestämmelsen i 10 § första stycket 1 polislagen. När det gäller polisens våld i övrigt är det tveksamt om det ryms inom tillämpningsområdet för nämnda bestämmelse. Polismyndigheten har inte gjort gällande att förutsättningarna skulle vara uppfyllda för att tillämpa någon annan punkt i bestämmelsen. Jag kan inte heller se att så är fallet.

Vid den bedömningen uppkommer frågan om det funnits något annat rättsligt stöd för polisens våldsanvändning mot V.K.M.

Den som håller uppsikt över en frihetsberövad har under vissa förutsättningar rätt att bruka visst våld mot den frihetsberövade för att upprätthålla ordningen med stöd av bestämmelsen i 24 kap. 2 § brottsbalken. Bestämmelsen är bl.a. tillämplig när den frihetsberövade sätter sig till motvärn eller på annat sätt gör motstånd. Med detta avses även s.k. passivt motstånd. Utrymmet för våldsanvändning begränsas genom att det i bestämmelsen ställs upp ett krav på försvarlighet. (Se Berggren m.fl., Brottsbalken, Zeteo, version 1 januari 2016, kommentaren till 24 kap. 2 § och JO 2005/06 s. 130, dnr 3763-2003.)

V.K.M:s uppgifter om den våldsanvändning som förekom har i stort bekräftats av utredningen i övrigt. Av denna framgår att han höll sig fast runt ryggstödet i bilen med sitt handfängsel och tog spjärn mot bilens golv när de var framme vid ambassaden, och att poliserna lyfte ut honom ur bilen. Då han vägrade sätta ned fötterna bars han till ambassadens port där han återigen vägrade sätta ned fötterna. Han hade skador på handlederna och ena överarmen efter besöket. Det finns enligt min mening inte underlag för slutsatsen att poliserna använde mer våld än vad som varit tillåtet enligt bestämmelsen i 24 kap. 2 § brottsbalken, dvs. vad som var försvarligt för att upprätthålla ordningen under transporten och besöket vid ambassaden. Jag anser dock att det är tveksamt om detta tillvägagångssätt vid ett ambassadbesök är förenligt med föreskriften att verkställighet ska genomföras på ett humant och värdigt sätt.

Avslutning

Jag har i ett beslut som meddelats i dag uttalat att det är oklart vilket lagstöd Polismyndigheten har för att mot en förvarstagens vilja genomföra ett besök på en ambassad, och att detta självklart är otillfredsställande (dnr 2488-2014). Mot den bakgrunden överlämnade jag beslutet till Justitiedepartementet. Det nu aktuella ärendet visar att Polismyndigheten i vissa fall använder våld för att genomföra ambassadbesök. Det förhållandet ger en ytterligare grund för min uppfattning att ett förtydligande av utlänningslagen är nödvändigt så att det klart framgår vilka tvångsåtgärder polisen kan vidta som ett led i verkställigheten av

den som är tagen i förvar. Jag överlämnar även detta beslut till Justitiedepartementet.

Med de delvis kritiska uttalanden jag gjort ovan avslutas ärendet.

Kritik mot Migrationsverket för att ha tagit ställning till en asylsökandes ålder innan det slutliga beslutet i ärendet fattades

(Dnr 539-2015)

Beslutet i korthet: I januari 2013 ansökte M.S. om asyl i Sverige och uppgav att han var 16 år. Migrationsverket fann vid en inledande åldersbedömning inte anledning att ifrågasätta den ålder han uppgett och registrerade att han var född i januari 1997. Migrationsverket avslog hans ansökan i juli 2013 och beslutade att utvisa honom. I beslutet gjorde verket bedömningen att M.S. inte gjort sin ålder sannolik, och i samband med beslutet registrerades han som fyllda 18 år.

En migrationsdomstol upphävde i september 2013 Migrationsverkets beslut och återförvisade målet till Migrationsverket för fortsatt handläggning. Beslutet motiverades med att det saknats tillräckligt underlag i målet för att göra en bedömning av M.S:s ålder. Migrationsverket fortsatte handläggningen av M.S:s asylärende, men ändrade inte M.S:s ålder utan lät honom fortsatt vara registrerad som vuxen. Efter ytterligare utredning i åldersfrågan avslog Migrationsverket hans ansökan i juni 2014.

JO har tidigare uttalat att utgångspunkten vid en bedömning av om en sökande är vuxen eller underårig bör vara att bedömningen ska göras i samband med att ett beslut fattas i asylärendet. Fram till dess bör den ålder som sökanden uppgett vid ansökningstillfället godtas, om det inte är alldeles uppenbart att uppgiften är felaktig. Enligt JO borde Migrationsverket ha ändrat M.S:s registrerade ålder till den han själv uppgett efter det att verkets beslut upphävts och handläggningen av asylärendet fortsatte.

Migrationsverket kritiseras för att verket genom att inte åter registrera M.S. som underårig i praktiken tagit ställning till hans ålder innan man fattade ett slutligt beslut i asylärendet.

Inledning

Asylsökande som är under 18 år och inte har sina föräldrar eller någon annan vårdnadshavare med sig (s.k. ensamkommande barn) har vissa rättigheter under asylprocessen, t.ex. rätt till god man, skolgång och boende med stöd. Åldern har även betydelse för hur Migrationsverket hanterar asylärendet. Om ärendet gäller någon som är under 18 år, ska verkets prövning göras med beaktande av barnets bästa och med en något generösare bedömning av om det finns ömmande omständigheter än vad som gäller för vuxna. (Se 1 kap. 2 och 10 §§ och 5 kap. 6 § utlänningslagen.)

Bakgrund och anmälan

M.S. ansökte om asyl i Sverige den 21 januari 2013 och uppgav att han var 16 år. Migrationsverket fann vid en inledande åldersbedömning inte anledning att ifrågasätta den ålder han uppgett och registrerade att han var född i januari 1997. I ett beslut den 15 juli 2013 avslog Migrationsverket M.S:s asylansökan och beslutade att utvisa honom. Verket gjorde bedömningen att M.S. inte gjort sin ålder sannolik. Han registrerades i samband med beslutet som fyllda 18 år och därmed vuxen. Migrationsverket hade innan beslutet fattades hämtat in åldersutredning i form av tandröntgen och ett yttrande från socialtjänsten i den kommun där M.S. var placerad.

Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen, upphävde den 19 september 2013 Migrationsverkets beslut och visade målet åter till Migrationsverket för fortsatt handläggning. Domstolen angav att det saknats tillräckligt underlag i målet för att göra en bedömning av M.S:s ålder och att rekommendationerna i Socialstyrelsens ställningstagande i fråga om medicinska åldersbedömningar för barn i övre tonåren borde ha tillämpats. Ytterligare utredning i form av en pediatrisk undersökning och röntgen av handskelett borde alltså ha utförts innan Migrationsverket tog ställning i åldersfrågan.

Migrationsverket fortsatte handläggningen av M.S:s asylärende men ändrade inte M.S:s ålder utan lät honom fortsatt vara registrerad som vuxen. Den 25 juni 2014 fattade Migrationsverket ett nytt beslut där M.S:s asylansökan avslogs. I beslutet angavs att M.S. inte gjort sannolikt att han var underårig. Beslutet vann laga kraft den 20 oktober 2014.

Jenny Vallin, gruppledare för utredningsenheten inom Socialnämnden i Botkyrka kommun, förde i en anmälan till JO fram klagomål mot Migrationsverket för lång handläggningstid i ärendet och för att Migrationsverket inte hade ändrat M.S:s ålder efter det att domstolen återförvisat målet. Hon anförde att åtgärden att inte registrera M.S. som under 18 år fått till följd att han bl.a. gått miste om rätten till god man och att hans ärende inte handlagts i enlighet med Migrationsverkets rutiner för barnärenden.

Utredning

Migrationsverket (generaldirektören Anders Danielsson) yttrade sig över anmälan.

I fråga om handläggningstiden anförde verket bl.a. följande. Vare sig inför det första eller det andra beslutet fanns det någon vårdgivare som var villig att utföra en pediatrisk undersökning. Möjligheten att hitta någon som var villig att utföra en handledsröntgen var också ytterst begränsad, och väntetiden för att få genomgå en sådan undersökning var cirka fyra till sju månader. Mot denna bakgrund ansåg Migrationsverket att det fanns tillräckligt beslutsunderlag för att ta ställning till sökandens ålder i det beslut som sedan överklagades. Beslut i asylärendet fattades efter cirka fem månader, och åldersbeslutet fattades i samband med detta. Efter migrationsdomstolens återförvisning meddelade Migrationsverket ett nytt beslut efter cirka nio månader. Under åtta av dessa månader inväntade verket genomförandet av handledsundersökningen.

Verket uppmanade vårdgivarna att prioritera ärendet men kan inte påverka deras resurser och prioriteringar. Migrationsverket anser att de handläggningsåtgärder som verket haft möjlighet att påverka har vidtagits skyndsamt i ärendet.

När det gällde frågan om att inte ändra M.S:s registrerade ålder till den ålder han uppgett efter att migrationsdomstolen återförvisat målet gjorde verket bedömningen att myndighetens agerande var förenligt med gällande rätt och verkets vägledande dokument i frågan. Migrationsdomstolens beslut om återförvisning innebar enligt verkets mening att det fortfarande stod verket fritt att under den nya handläggningen betrakta M.S. som vuxen eftersom migrationsdomstolen inte bedömt sökandens ålder utan enbart underlaget för bedömningen av hans ålder. Vidare hade utredningarna om sökandens ålder visat att han varit myndig under hela vistelsen i Sverige.

I yttrandet framhöll Migrationsverket särskilt att myndighetens beslut om en asylsökandes ålder inte är bindande för skolan, socialtjänsten eller sjukvården. De är – oavsett vilken bedömning verket gjort – fria att behandla en sökande som underårig eller som vuxen, i vart fall fram till dess att beslutet vinner laga kraft. Det betyder att överförmyndaren kan utse en god man och kommunen kan besluta om t.ex. skolplacering, oavsett verkets inställning till och bedömning i åldersfrågan.

I ett beslut den 16 maj 2016 anförde *JO Renfors* följande.

Bedömning

Handläggningstiden

Av 7 § förvaltningslagen framgår att ett ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. När ett ärende har återförvisats från en högre instans för prövning i sak bör det behandlas särskilt skyndsamt eftersom en materiell prövning ska göras. Därutöver gäller att ärenden som rör barn bör prioriteras.

Den totala handläggningstiden i M.S:s asylärende har varit lång. Med hänsyn till den redogörelse som Migrationsverket lämnat anser jag dock inte att det finns underlag för någon kritik mot Migrationsverket i denna del.

Migrationsverkets handläggning av åldersfrågan efter återförvisningen

JO har tidigare uttalat att utgångspunkten vid en bedömning av om en sökande är vuxen eller underårig bör vara att bedömningen ska göras i samband med att ett beslut fattas i asylärendet. Fram till dess bör den ålder som sökanden uppgett vid ansökningstillfället godtas, om det inte är alldeles uppenbart att uppgiften är felaktig. (Se bl.a. JO 2013/14 s. 361, dnr 4107-2011, och JO 2015/16 s. 361, dnr 6942-2013.)

I Migrationsverkets rättsliga kommentar om åldersbedömningar i asylärenden (SR 35/2015) anges också att verket som huvudregel ska ta ställning till frågan om sökanden är vuxen eller underårig i samband med att beslut fattas i asylärendet. Enligt kommentaren kan det finnas skäl att göra undantag från regeln bl.a. i uppenbara fall och i fall där det finns bevisning som strider mot sökandens muntliga uppgifter. Den ålder som anges vid ansökningstillfället är

den som i normalfallet ska registreras. Den rättsliga kommentaren har i huvudsak samma innehåll som verkets två tidigare rättsliga ställningstaganden i frågan om när en åldersbedömning ska göras och vilken ålder som ska registreras.

Av utredningen framgår att migrationsdomstolen upphävde Migrationsverkets beslut med motiveringen att det saknades tillräckligt underlag i målet för att göra en bedömning av M.S:s ålder, vilken hade väsentlig betydelse för hur frågan om asyl skulle bedömas. Domstolen underkände alltså Migrationsverkets ställningstagande i åldersfrågan på den utredning som fanns tillgänglig. Beslutet att upphäva verkets beslut och återförvisa ärendet innebar att handläggningen av asylärendet skulle fortsätta.

Det finns inte någon ny utredning eller någon omständighet som motiverar ett avsteg från principen om att ett ställningstagande i åldersfrågan ska göras i samband med avgörandet av ett asylärende. Något sådant skäl har inte heller förts fram av Migrationsverket. Mot den bakgrunden borde Migrationsverket enligt min mening ha ändrat M.S:s registrerade ålder till den han själv uppgett när handläggningen av asylärendet fortsatte. Migrationsverket ska kritiseras för att verket, genom att inte åter registrera M.S. som underårig, i praktiken tagit ställning till hans ålder innan man fattade ett slutligt beslut i asylärendet.

Ärendet avslutas.

Uppföljning av bl.a. Migrationsverkets långa handläggningstider i tillståndsärenden

(Dnr 2132-2015)

Beslutet i korthet: Sedan flera år är det många som har vänt sig till JO med klagomål på långsam handläggning hos Migrationsverket och på att det är svårt att komma i kontakt med handläggare där.

JO har granskat dessa frågor generellt och i två beslut den 17 december 2014 fick Migrationsverket kritik för långa handläggningstider i bl.a. ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning och arbete, liksom för bristande service och tillgänglighet.

JO har därefter ägnat fortsatt uppmärksamhet åt dessa frågor genom en särskild uppföljning av de åtgärder Migrationsverket vidtagit för att komma till rätta med handläggningstiderna och för att förbättra servicen för de sökande.

Uppföljningen visar bl.a. att handläggningstiderna i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning har ökat ytterligare, trots åtgärder från Migrationsverkets sida.

JO drar slutsatsen att orsakerna till att handläggningstiderna fortfarande är långa till stor del ligger utanför Migrationsverkets kontroll och uttalar därför inte någon kritik mot verket. Situationen är dock allvarlig. Det yttersta ansvaret för att Migrationsverket kan fatta beslut inom rimlig tid och inom författningsreglerade tidsfrister ligger hos regering och riksdag. JO överlämnar därför sitt beslut till Justitiedepartementet.

Migrationsverket har under uppföljningstiden kontinuerligt arbetat med att förbättra servicen och tillgängligheten för de sökande. JO förutsätter att verket fortsätter att utveckla och följa upp dessa frågor. JO finner inte skäl att göra några ytterligare uttalanden om verkets service och tillgänglighet.

I ett beslut den 23 juni 2016 anförde *JO Renfors* följande.

Bakgrund

Handläggningstider i tillståndsärenden

Under 2013 kom det in ovanligt många klagomål till JO om långa handläggningstider hos Migrationsverket. Klagomålen gällde framför allt ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning men även bl.a. ärenden om uppehållstillstånd på grund av arbete och ärenden om uppehållskort. Med anledning av klagomålen inledde jag den 8 oktober 2013 en granskning av Migrationsverkets handläggningstider under perioden 2011–2013.

Av granskningen framgick att handläggningstiderna i dessa ärendeslag i många fall var orimligt långa och inte sällan kraftigt överskred de tidsfrister som anges i utlänningsförordningen. Granskningen visade också att det fanns en avsevärd skillnad i handläggningstid mellan webbansökningar och pappersansökningar. De uppgifter som Migrationsverket lämnade indikerade dessutom att enkla ärenden prioriterades på bekostnad av mer omfattande eller komplicerade ärenden på ett sätt som inte var acceptabelt.

I ett beslut den 17 december 2014 (JO 2015/16 s. 326, dnr 5497-2013) kritiserade jag Migrationsverket för de långa handläggningstiderna och för att författningsreglerade tidsfrister regelmässigt överskreds. Migrationsverket fick också kritik för att verket valt att prioritera webbansökningar före pappersansökningar i strid med likhets- och objektivitetsprinciperna i regeringsformen. Jag fann skäl att noga följa utvecklingen på området.

Jag noterade också att det certifieringssystem för arbetsgivare som Migrationsverket hade infört medförde att det uppstod en viss skillnad i handläggningen av ansökningar om uppehållstillstånd på grund av arbete, och att det kunde finnas skäl att även följa upp detta.

Service och tillgänglighet

Under 2013 kom det också in ovanligt många klagomål som rörde brister i Migrationsverkets service och tillgänglighet. Klagomålen handlade om att det var svårt att få kontakt med verket, att tjänstemän regelmässigt kopplade bort sina telefoner, att meddelanden med önskemål om återuppringning inte åtgärdades och att mejl inte besvarades. Jag valde att utreda ett av dessa klagomål närmare och att vid denna utredning även granska möjligheterna generellt för enskilda att komma i kontakt med verket per telefon och mejl.

Av utredningen framgick bl.a. att Migrationsverket hade haft problem med att hantera enskildas telefonsamtal och mejl på ett godtagbart sätt. Verket hade gjort vissa förändringar i verkets kundtjänst, men klagomålen till JO visade att enskilda ändå inte fick kontakt med personal vid verkets olika enheter inom rimlig tid.

I ett beslut den 17 december 2014 (JO 2015/16 s. 340, dnr 3549-2013) kritiserade jag Migrationsverket för att ha brustit i service och tillgänglighet och fann skäl att ägna fortsatt uppmärksamhet åt frågan.

Uppföljning

Besök hos Migrationsverket den 15 april 2015

Den 15 april 2015 besökte jag och mina medarbetare Migrationsverket i syfte att bl.a. följa upp besluten om verkets handläggningstider, service och tillgänglighet. Vid besöket redogjorde generaldirektören Anders Danielsson och hans medarbetare för den omorganisation som Migrationsverket genomfört i januari 2015. Det kom fram att en nyinrättad kvalitetsavdelning hade fått ansvar för att bygga stabila system och standarder för bl.a. Migrationsverkets tillståndsverksamhet och för service och bemötande. Vidare lämnades information om bl.a. följande.

Migrationsverket hade som målsättning att genom resursförstärkningar och en översyn av arbetssättet minska balansen på 108 000 tillståndsärenden till 58 000 under 2015, vilket borde medföra godtagbara handläggningstider i slutet av året. Verkets insatser inriktades särskilt mot de äldsta ärendena. Verket prioriterade inte längre webbansökningar före pappersansökningar, och systemet med certifierade arbetsgivare skulle sannolikt tas bort eftersom handläggningstiderna överlag var korta för kompletta ansökningar om uppehållstillstånd för arbete.

För att möta kraven på service och tillgänglighet fortgick förändringen av kundtjänsten, och man arbetade med att inrätta enhetliga servicecenter för besök och förbättra myndighetens webbplats.

Besök av Migrationsverket den 25 februari 2016

Trots Migrationsverkets åtgärder fortsatte det att komma in många klagomål till JO om långa handläggningstider och bristande service och tillgänglighet.

Den 25 februari 2016 bjöd jag in Migrationsverket till ett nytt möte för att ytterligare följa upp besluten från december 2014. Mot bakgrund av den kraftiga ökningen av antalet människor som sökte sig till Sverige under andra hälften av 2015 ville jag även informera mig om verkets handläggningstider för asylansökningar och om verkets strategier för att hantera den uppkomna situationen.

Migrationsverkets operativa chef Mikael Ribbenvik med medarbetare informerade bl.a. om följande.

Den kraftigt ökade migrationen under andra hälften av 2015 innebar betydande utmaningar för Migrationsverket. Den 6 september 2015 gick Migrationsverket i stab, och den 14 september 2015 infördes beredskapsstandarder för den inledande delen av processen i asylhandläggningen. Den 12 november 2015 införde Sverige gränskontroller vid inre gräns och den 4 januari 2016 idkontroller för resande med kollektiva färdmedel från Danmark. Det totala antalet asylsökande i Sverige under 2015 uppgick till 163 000, varav 134 000 kom under andra halvåret.

Asylärenden

Antalet öppna asylärenden ökade med 552 procent under perioden januari 2014–februari 2016. Den genomsnittliga handläggningstiden ökade från 142 dagar (4,7 månader) 2014 till 229 dagar (7,6 månader) 2015. Migrationsverket bedömde att handläggningstiden skulle fortsätta att öka under 2016 och uppgå till ca 15 månader innan en vändning kunde förväntas. För att effektivisera handläggningen och förkorta handläggningstiderna nyrekryterade verket medarbetare till asylprövningen. Man arbetade även med att digitalisera ansökningsprocessen och förändra sitt arbetssätt.

Övriga tillståndsärenden, uppehållskort och medborgarskap

Migrationsverkets målsättning att avgöra ett stort antal ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning under 2015 brast på grund av att handläggarna behövdes i mottagningssystemet för asylsökande. Antalet öppna ärenden i balans ökade med över 90 procent under perioden januari 2014–februari 2016. Medianhandläggningstiden ökade från 122 dagar (4,1 månader) till 275 dagar (9,2 månader). Prognosen var att de långa handläggningstiderna skulle fortsätta under 2016. Myndigheten prioriterade inte ärenden efter ansökningens form, men på grund av den uppkomna situationen hade verket inte möjlighet att skicka elektroniska ansökningar till ambassaderna för intervjuer så snabbt som man hade önskat. Detta ledde till att pappersansökningar som lämnades direkt till ambassaderna i vissa fall handlades snabbare än elektroniska ansökningar. För att komma till rätta med detta hade man påbörjat en avarbetningsinsats. Migrationsverket hade även satt igång ett utvecklingsarbete för att bl.a. förenkla arbetsprocessen inom tillståndsprövningen. Den personal som lånats ut till asylprövningen var tillbaka på sina ordinarie enheter och ytterligare rekryteringar hade genomförts. Vidare har myndigheten beslutat att anställda inom tillståndsprövningen inte ska lånas ut till andra verksamheter och att det ska finnas en tydlig skiljelinje mellan asyl- och tillståndsprövningen.

Antalet öppna ärenden om uppehållstillstånd på grund av arbete ökade med ca 40 procent under perioden januari 2014–februari 2016. Medianhandläggningstiden ökade från 24 dagar till 79 dagar (2,6 månader). Av uppgifter som redovisades till JO inför mötet framgick att utvecklingen bl.a. berodde på att man prioriterat att avgöra äldre ärenden, och att detta också resulterat i att andelen äldre ärenden hade sjunkit. Prognosen var att antalet öppna ärenden skulle mer än halveras från den 31 december 2015 till den 31 december 2017. Systemet med certifierade arbetsgivare hade ännu inte avskaffats men skulle ersättas med ett serviceåtagande under det andra kvartalet 2016. Serviceåtagandet kommer att gälla alla ansökningar av samma slag.

När det gällde medborgarskapsärenden hade verket haft svårt att upprätthålla sin produktivitet. För att effektivisera handläggningen hade man börjat förändra sitt arbetssätt.

Av de statistikuppgifter som JO tog del av inför mötet framgick att utvecklingen av handläggningstiderna för ansökningar om uppehållskort var positiv men att den var negativ för ansökningar om permanenta uppehållskort. För båda ärendeslagen var handläggningstiderna fortfarande långa.

Service och tillgänglighet

Migrationsverket uppgav att man fortsatte det pågående arbetet med att förbättra sin service och tillgänglighet, bl.a. genom att vidareutveckla informationen på myndighetens webbplats om aktuella handläggningstider och möjligheten för den sökande att via en säker inloggning få information om sitt ärende.

Migrationsverket uppgav att den uppgift som ofta förekommer i anmälningar till JO om att det inte finns någon handläggare hos Migrationsverket som ansvarar för sökandens ärende sannolikt beror på brister i kommunikationen mellan Migrationsverket och den sökande. Detta har lett till att kommunikations- och bemötandefrågor lyfts ytterligare inom myndigheten och kommer att följas upp. Det finns alltid en handläggare som ansvarar för ärendet, och det går alltid att se vem som för tillfället ansvarar för ärendet.

Bedömning

Handläggningen av asylärenden

När jag inledde den granskning som redovisats inledningsvis låg handläggningstiderna för asylärenden på en rimlig nivå och var på väg ned. De föranledde därför inte några synpunkter från min sida.

Den kraftigt ökade migrationen under andra halvan av 2015 har emellertid lett till en helt ny situation för Migrationsverket. Under hösten 2015 tvingades verket att frångå ordinarie rutiner i den inledande handläggningen. Vissa åtgärder som normalt vidtas tidigt i handläggningen av ett asylärende sköts därför regelmässigt upp. Även om antalet inkommande asylansökningar nu har gått ned till en mer normal nivå visar Migrationsverkets egna prognoser att handläggningstiderna kommer att bli mycket långa.

Mot bakgrund av situationen på asylområdet har jag för avsikt att inom ramen för ett initiativärende granska Migrationsverkets handläggning av asylärenden under hösten 2016.

Handläggningstider i ärenden om övriga tillstånd, uppehållskort och medborgarskap

Handläggningstiderna i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning var under den granskade perioden 2011–2013 mycket långa och har, trots åtgärder från Migrationsverkets sida, ökat ytterligare. Möjligheten att korta handläggningstiderna med de åtgärder som vidtagits i form av bl.a. omorganisation, resursförstärkning och förändrat arbetssätt påverkades givetvis av den omfördelning av resurser till mottagningssystemet som Migrationsverket var tvungen att genomföra under hösten 2015. Långa handläggningstider under flera år i rad ökar också belastningen på en myndighet på olika sätt, inte minst genom ett ökat antal samtal och klagomål från enskilda. Detta gör det naturligtvis svårare att komma till rätta med en redan besvärlig situation. Det finns visserligen skäl att tro att handläggningstiderna kommer att kunna kortas så småningom bl.a. för att tillståndsprövningen har återfått personal som lånats ut och förstärkt sin bemanning. Tiderna ligger dock i ett mycket stort antal ärenden på en nivå långt

över den tidsfrist på 9 månader som gäller enligt 4 kap. 21 a § utlänningsförordningen.

Migrationsverkets beslut i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning har stor betydelse för de sökande och deras anhöriga. Att de långa handläggningstiderna drabbar enskilda hårt framgår tydligt i de anmälningar som kommer in till JO och i de telefonsamtal som JO får från personer som väntar på beslut från Migrationsverket. Ovissheten om man kommer att kunna återförenas i Sverige är svår och det förhållandet att man ofta måste leva åtskilda under handläggningstiden innebär en stor påfrestning, särskilt för barnfamiljer och för dem som står i begrepp att bilda familj. Det kan inte nog framhållas att det i en verksamhet som så tydligt påverkar enskildas liv är av stor vikt att ärenden kan avgöras inom rimlig tid. Det är givetvis oacceptabelt att handläggningstiderna i en sådan verksamhet under flera års tid ligger över, eller mycket över, författningsreglerade tidsfrister.

Även i ärenden om uppehållskort överskrider handläggningstiderna i många fall kraftigt den tidsfrist på 6 månader som gäller enligt 3 a kap. 7 § utlänningsförordningen, och det förekommer fortfarande långa handläggningstider i ärenden om uppehållstillstånd på grund av arbete. Därutöver kan jag konstatera att handläggningstiderna för ansökningar om medborgarskap har ökat.

I samband med att Migrationsverket kritiserades för långa handläggningstider 2013 konstaterade jag att varje myndighet har en skyldighet att se till att författningsreglerade uppgifter utförs på ett godtagbart sätt, och att det finns en beredskap för att i rimlig utsträckning kunna hantera oförutsedda händelser (se JO 2015/16 s. 326, dnr 5497-2013). Jag uttalade dock också att Migrationsverket inte skulle kunna lastas för handläggningstider som helt har sin förklaring i sådana omständigheter. De uppgifter som Migrationsverket redovisat tydde dock på att verkets egna prioriteringar hade bidragit till de långa handläggningstiderna.

Migrationsverket har sedan dess genomfört en rad förändringar i sin organisation och i sitt arbetssätt. Det som kommit fram under min uppföljning ger mig anledning att dra slutsatsen att orsakerna till att handläggningstiderna fortfarande är långa till stor del ligger utanför Migrationsverkets kontroll. Jag har därför inte skäl att rikta ytterligare kritik mot Migrationsverket för de långa handläggningstiderna under 2015 och hittills under 2016.

Situationen är dock allvarlig och det är inte acceptabelt att författningsreglerade tidsfrister, regelmässigt och under lång tid, överskrids. Det yttersta ansvaret för att Migrationsverket har möjligheter att fatta beslut inom rimlig tid och inom de tidsfrister som finns ligger hos regering och riksdag. Jag överlämnar därför mitt beslut till Justitiedepartementet.

Service och tillgänglighet

Migrationsverkets ansträngda arbetssituation påverkar naturligtvis förutsättningarna för en god service och tillgänglighet negativt. Även vid sådana förhållanden är det dock angeläget att förvaltningslagens krav på service och tillgänglighet upprätthålls och att enskilda kan få kontakt med den personal som ansvarar för handläggningen av deras ärenden.

Min uppföljning visar att verkets kvalitetsavdelning sedan omorganisationen den 1 januari 2015 kontinuerligt har arbetat med att förbättra servicen och tillgängligheten för de sökande. Möjligheten att få ärendeanpassad information via Migrationsverkets webbplats har förbättrats, och ytterligare utveckling av detta pågår. Genom en anpassning av kundtjänsten och genom fokus på kommunikations- och bemötandefrågor strävar verket efter att korrekt information kan ges till den sökande och att den sökande vid behov kan komma i kontakt med den ansvariga handläggaren. Jag förutsätter att Migrationsverket fortsätter att utveckla och följa upp dessa frågor.

Med anledning av de åtgärder som vidtagits och planeras finner jag inte skäl att göra några ytterligare uttalanden i det här ärendet om Migrationsverkets service och tillgänglighet.

Överförmyndare

En överförmyndarnämnd fick beordra en förvaltare att utföra en viss åtgärd inom ramen för förvaltaruppdraget

(Dnr 4295-2015)

Beslutet i korthet: En förvaltare skulle ta ställning till om han skulle säga upp huvudmannens hyresavtal. I ett beslut, ett telefonsamtal och ett e-postmeddelande formulerade överförmyndarnämnden sig så att nämnden måste anses ha beordrat förvaltaren att säga upp avtalet. Men av föräldrabalkens regler följer att nämnden inte kunde bestämma hur förvaltaren skulle göra med hyresavtalet. Genom att beordra förvaltaren att säga upp avtalet handlade överförmyndarnämnden i strid med den legalitetsprincip som kommer till uttryck i 1 kap. 1 § regeringsformen. Överförmyndarnämnden får kritik.

Anmälan

I en anmälan till JO den 3 augusti 2015 framförde Sofia K. och Birgitta S., för Överförmyndare i samverkan Falun-Borlänge, klagomål mot Gemensamma överförmyndarnämnden i Skellefteå kommun (överförmyndarnämnden) och en tjänsteman där. I anmälan uppgavs bl.a. följande:

Överförmyndaren i Ludvika kommun fick ett ärende gällande förvaltarskap överflyttat till sig från överförmyndarnämnden. Vid genomgången av akten uppmärksammades att överförmyndarnämnden i sin roll som tillsynsmyndighet hade lämnat förvaltaren tydliga instruktioner för hur förvaltaren skulle agera i sitt uppdrag när det gällde en uppsägning av huvudmannens hyreskontrakt. Instruktionerna lämnades dels i ett beslut fattat vid ett nämndsammanträde den 9 juni 2015, dels i ett telefonsamtal den 11 juni 2015, där förvaltaren ålades att agera som överförmyndarnämnden och förvaltaren hade kommit överens om eller annars bli entledigad. Den 16 juni 2015 skickade överförmyndarnämnden ett e-postmeddelande till förvaltaren där nämnden frågade om förvaltaren hade följt nämndens rekommendationer eller om nämnden behövde kalla till ett nytt nämndsammanträde.

Till anmälan var bifogade handlingar från överförmyndarnämndens akt nr 5622 och ett protokoll från nämndsammanträdet den 9 juni 2015.

Protokollet hade följande innehåll:

§ 61 Dnr. 2015.3186

Uppsägning av lägenhet

Sammanfattning

Marianne Vedin och Per-Erik Berglund föredrar ärende 5622. Fråga har uppkommit om möjligheten för huvudmannen att flytta till annan kommun innan en ny bostad kunnat anskaffas. Förvaltaren i ärendet lämnar muntligt sina synpunkter till nämnden. Han menar att det är tveksamt om han bör göra huvudmannen bostadslös men uppger att han med nämndens stöd kan säga upp bostaden.

Beslut

Nämnden anser att förvaltaren i rådande situation omgående kan säga upp huvudmannens lägenhet i Byske. Detta får anses ligga i huvudmannens intresse för att göra det praktiskt möjligt att ordna nytt boende i annan kommun. Förvaltaren har gått med på att säga upp bostaden om nämnden samtycker till detta. Frågan om entledigande är därmed inte aktuell.

Det noteras att nämnden inte kan besluta att en ställföreträdare ska utföra en viss åtgärd i sitt uppdrag. Det är dock nämndens uppfattning att i detta ärende måste huvudmannen anses ha egen beslutanderätt i fråga som gäller hans boende. Nämnden kommer därmed inte att kritisera förvaltarens åtgärd att säga upp nuvarande lägenhet.

Beslutsunderlag

Förvaltningens tjänsteskrivelse 2015-06-09.

Beskrivning av ärendet

Gäller förvaltarskap för D.L., född 1978. D. fick förvaltare första gången 2000-10-11. Det ersattes 2012-10-23 med ett godmanskap. Detta ersattes i sin tur 2014-02-19 med ett nytt förvaltarskap.

Aktuellt läkarintyg anger att D. har beslutsförmåga men behov av förvaltare på grund av diagnoserna (…).

(…) Han har idag tre barn och är gift med modern till två av barnen.

För närvarande har han en lägenhet i Byske men han har under en längre tid vistats i Ludvika med hustrun som nyligen fött ett barn. De har försökt att få en bostad men hittills inte lyckats. Ett problem är att D:s förvaltare inte anser sig kunna säga upp D:s lägenhet innan han har ett ordnat boende i Ludvika. Samtidigt är D:s ekonomi sådan att han inte kan bekosta dubbelt boende. Innan D. har en ny bostad kan han heller inte folkbokföras i Ludvika och därmed ha rätt till stöd via socialtjänsten där. Han har därmed hamnat i en omöjlig situation.

Anhöriga har vid upprepade tillfällen argumenterat för att D. ska ha kvar sin lägenhet eftersom de tror att han förr eller senare kommer att återvända till Skellefteå. D. själv har tydligt uttryckt att han inte längre vill bo i Skellefteå kommun. (…).

Enligt 12 kap. 3 § föräldrabalken är det en grundläggande regel för alla ställföreträdare att ”alltid handla på ett sätt som bäst gagnar den enskilde”. Förvaltarens uppdrag är att bevaka rätt, förvalta egendom och sörja för person. En förvaltare kan ta en mängd beslut även mot D:s egna önskemål. Frågan om var en huvudman ska bosätta sig ligger emellertid normalt inom den s.k. privata sfär som en huvudman själv bör bestämma om. Det framgår av uttalanden i propositionen till 11 kap. 9 § föräldrabalken.

Eftersom D. sedan en tid vistas i en annan kommun där hans hustru är skriven samt att de har två gemensamma barn, är det rimligt att bifalla D:s önskan att flytta dit. Enligt yttrande från hans läkare i Skellefteå tillstyrker denne att det är bäst för D. om han får möjlighet att flytta.

Den omständigheten att han nu har ett gällande hyreskontrakt på en lägenhet i Byske medför att han saknar praktiska möjligheter att ordna ett nytt boende i en ny hemkommun.

Det är därmed överförmyndarverksamhetens uppfattning att förvaltaren, för att bevaka D:s intresse, omgående kan säga upp hans hyresrätt i Byske. Uppsägningen ligger i linje med förvaltarens ansvar att agera för huvudmannens bästa.

Överförmyndare har inte behörighet att bestämma vilka åtgärder en ställföreträdare ska utföra. Däremot kan nämnden ge råd och riktlinjer för hur ett uppdrag bör skötas. Om en ställföreträdare inte följer lagstiftarens intentioner om vad som ligger i uppdraget kan lämpligheten för uppdraget

ifrågasättas. Enligt 11 kap. 20 § [*föräldrabalken; JO:s anm.*] kan överförmyndare besluta att entlediga ställföreträdare som inte anses lämplig.

Bedömning

Ifall förvaltaren inte följer givna råd bör överförmyndarnämnden besluta att entlediga förvaltaren. Denna ska då fullgöra sitt uppdrag till dess en ny förvaltare har förordnats.

Under en journalanteckning i akten, daterad den 11 juni 2015, angavs följande:

Telefon om lägenhet

FV [*förvaltaren; JO:s anm.*] uppger att han inte vill säga upp lägenheten eftersom det finns ”nya omständigheter” då vistelsekommunens socialtjänst inte kan hjälpa till och folkbokföring inte går att ändra nu. Jag påminner under ett långt och tydligt samtal om hans löfte vid nämndsammanträdet att utan villkor säga upp lägenheten om nämnden så rekommenderar mot att i annat fall bli entledigad. Han vidhåller att han inte kan säga upp lägenheten och menar att då måste ett nytt sammanträde hållas för beslut om entledigande. Jag informerar nämndens ordförande och verksamhetschefen om denna utveckling.

Per-Erik Berglund

I ett e-postmeddelande till förvaltaren den 16 juni 2015 uppgav Per-Erik Berglund följande:

Hej

Jag har just haft ett samtal med nämndens ordförande. Han behöver veta om du har följt nämndens rekommendation eller om han måste kalla in nämnden till ett nytt sammanträde.

Var vänlig informera mig eller honom omgående.

Utredning

Överförmyndarnämnden uppmanades att lämna upplysningar om det som hade förts fram i anmälan. Av yttrandet skulle särskilt framgå vilket lagligt stöd överförmyndarnämnden hade för beslutet den 9 juni 2015 (jfr 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen, RF), och hur överförmyndanämndens agerande förhöll sig till bestämmelsen i 11 kap. 9 § föräldrabalken, FB, om att en förvaltare inom ramen för förvaltaruppdraget ensam har rådighet över den enskildes egendom och företräder den enskilde i alla angelägenheter som omfattas av uppdraget samt till reglerna om överförmyndarens tillsyn i 16 kap. FB.

Överförmyndarnämnden gav in ett remissvar den 16 november 2015 enligt bl.a. följande:

Överförmyndarnämnden anser att handläggningen i detta ärende har skett med beaktande av vad aktuella lagrum stadgar och med hänsyn till vad som legat i huvudmannens intresse.

11 kap. 9 § föräldrabalken

Nämnden anser att beslutet, som innebär att nämnden inte i efterhand skulle kritisera förvaltaren om den aktuella bostaden sades upp, inte kan anses strida mot 11 kap. 9 § föräldrabalken om förvaltarens ansvar och rådighet. Enligt förarbeten till 11 kap. 9 § föräldrabalken bör i allmänhet huvudmannen själv få bestämma i frågor som rör hans boende.

11 kap. 20 § och 16 kap. föräldrabalken

Nämnden ska fortlöpande granska en förvaltares allmänna lämplighet och överväga beslut om entledigande om det framkommer att denne agerar till nackdel för sin huvudman. Nämnden bedömde att en underlåtenhet att säga upp bostaden, mot bakgrund av omständigheterna i ärendet, torde strida mot förvaltarens ansvar enligt 12 kap. 3 § föräldrabalken.

Huvudmannen hade vid upprepade tillfällen hävdat att förvaltaren inte skötte sitt uppdrag. När fråga om lämplighet uppkommer ska överförmyndare bedöma om ett byte bör ske.

Påstådd påtryckning

Både förvaltare och nämnd var medveten om att ett beslut om uppsägning skulle uppfattas som mycket kontroversiellt av flera inblandade. Detta framgår av tjänsteanteckningarna i ärendet. Bakgrunden till att ärendet alls skulle tas upp vid nämndsammanträdet i juni var att förvaltaren vid samtal med handläggare hade uttalat att han ville ha nämndens samtycke till att säga upp lägenheten för att ”ha ryggen fri”. Som också protokollet anger var det förvaltarens avsikt att säga upp bostaden ifall överförmyndarnämnden stöttade honom i hans beslut.

Nämnden uppfattade således förvaltarens uttalanden vid sammanträdet som att denne enbart efter sitt eget övervägande skulle säga upp bostaden och inte alls på grund av risken att eventuellt få sin lämplighet ifrågasatt.

Skälet till att frågan om entledigande alls togs med i tjänsteskrivelsen var att verksamheten var medveten om det tryck förvaltaren var utsatt för. Det var därför inte säkert att förvaltaren skulle stå kvar vid det löfte han hade lämnat muntligt till handläggare. Denna farhåga besannades som ju framgår av förvaltarens meddelande 2015-06-11.

Den information som förvaltaren fått, både under sammanträdet och efteråt av en handläggare, om konsekvenserna av att inte säga upp bostaden får anses ha stöd i 4 § förvaltningslagen. Där anges att myndighet bl.a. ska lämna vägledning och råd inom sitt verksamhetsområde. Med beaktande av huvudmannens livssituation bedömde nämnden att ett interimistiskt beslut skulle kunna behövas om förvaltaren inte agerade i sin huvudmans intresse i aktuell fråga.

Handläggarens samtal med förvaltaren sedan denne meddelat att han inte skulle fullfölja löftet vid sammanträdet avsåg, som framgår av tjänsteanteckningen, i huvudsak att få ett klargörande om nämndens ordförande måste kontaktas för att eventuellt besluta om ett extra sammanträde. Detta blev dock inte aktuellt eftersom förvaltaren senare meddelade att han ändrat sig igen.

Utveckling av grunderna för yttrandet

Förutom ifrågasatt tillsyn berör anmälan frågan om en person med förvaltare själv får besluta om var han ska bo. Vidare berörs behörighet för en person med förvaltare att själv anmäla flyttning. Till viss del gäller också ärendet vilket ansvar socialnämnden har när det gäller personer som vistas i kommunen.

Nämndens beslut fattades efter noggrant övervägande. Nämnden var medveten om att det fanns stor risk för kritik oavsett vilket beslut som förvaltaren skulle fatta. Anhöriga och andra hade tydligt uttryckt att de inte trodde att en flyttning skulle gagna huvudmannen. Denne har varit känd av nämnden sedan många år och har haft en problematisk tillvaro. Dock är han över 40 år gammal och har bedömts ha beslutsförmåga även om han är satt under förvaltarskap. Att förvägra honom möjligheten att själv bestämma var i landet han ska bo skulle medföra ett slags kommunarrest och med fog kunna antas strida mot Europakonventionen om mänskliga rättigheter.

I tjänsteskrivelsen till sammanträdet beskrivs bakgrunden till boendefrågan. Huvudmannens centrum för levnadsintresse var uppenbarligen den kommun där hans hustru och barn fanns. Alldeles nyligen hade hustrun dessutom fött deras andra barn. Han hade ingen sysselsättning i hemkommunen och han hade dessutom tydligt klargjort att han inte kunde eller vågade bo i lägenheten på hemorten. Han har tagit avstånd från anhöriga på hemorten och till och med bytt sitt för- och efternamn. Han hade vid upprepade tillfallen klagat på förvaltarens agerande när det gäller boendet. Han hade under en längre tid bara vistats tillfälligt i hemkommunen. Det var klarlagt att så länge som förvaltaren inte samtyckte till att säga upp bostaden så fanns inga ekonomiska förutsättningar att betala hyra på den nya hemorten.

Huvudmannen hade hamnat i ett moment 22 eftersom förvaltaren inte ville säga upp hyreskontraktet. Huvudmannen skulle inte ha råd med en ny bostad i den kommun där han och familjen vistades så länge som han måste betala hyra för en lägenhet som han varken ville eller kunde använda.

Vid flera samtal mellan handläggare och förvaltaren menade denne att han var tveksam till att göra huvudmannen bostadslös genom att säga upp lägenheten. Detta trots att huvudmannen redan i realiteten var utan fast bostad och hade en svår situation då han vistades i den nya kommunen utan att ha annat än tillfälliga boenden. Socialtjänsten i den kommunen ansåg sig inte kunna ge stöd till hela familjen så länge han var skriven i tidigare hemortskommun.

Förvaltaren uppgav efter hand att han kunde säga upp lägenheten ifall det var klargjort att överförmyndarnämnden inte skulle kritisera en sådan åtgärd.

Av nämndens beslut framgår att förvaltaren med nämndens stöd anser sig kunna säga upp bostaden. Syftet med beslutet var att tydliggöra detta i skrift för att göra det möjligt för förvaltaren att agera för sin huvudmans bästa. Förvaltaren hade nämligen under en längre tid stått under tryck från bl.a. anhöriga att inte ”tillåta” att huvudmannen flyttar från kommunen. Nämnden ansåg att det i rådande situation var viktigt att klargöra att förvaltarens främsta uppgift enligt föräldrabalken är att handla på det sätt som bäst gagnar huvudmannen.

Ordalydelsen i det ifrågasatta beslutet visar att överförmyndarnämnden tydligt gjort klart att nämnden inte kan diktera hur en ställföreträdare ska utföra sitt uppdrag. Nämnden anser att det inte är fel eller lagstridigt att informera en ställföreträdare om möjliga konsekvenser. Tvärt om borde man med fog kritisera en överförmyndare som inte agerar i en liknande situation.

Ett eventuellt beslut om entledigande hade förvaltaren kunnat överklaga till rätten.

Strax efter sammanträdet hörde förvaltaren av sig till en handläggare och hade då ångrat sig. Under samtalet erinrade handläggaren honom om hans löfte vid sammanträdet och om att nämnden, om han nu ändrade sig, måste ta upp frågan om entledigande.

Förvaltaren fick en påminnelse att meddela sin slutliga inställning när protokollet var justerat. Detta för att nämndens ordförande skulle kunna bedöma om och när ett extra sammanträde skulle hållas innan semestrarna. I samband med påminnelsen meddelade förvaltaren att han skulle säga upp lägenheten. Dessa åtgärder var en normal del av handläggningen och ingen otillbörlig påtryckning.

Noteras kan att nämnden har stor förståelse för den prekära situation som förvaltaren befann sig i, med risk för kritik från något håll vad han än beslutade.

Sofia K. och Birgitta S., för Överförmyndare i samverkan Falun-Borlänge, kommenterade remissvaret och framförde bl.a. följande:

Överförmyndare i samverkan Falun-Borlänge ställer sig fortsatt frågande till om överförmyndaren i Skellefteås agerande i ärendet stämmer överens med den uppgift som överförmyndaren har.

Överförmyndaren är en tillsynsmyndighet som ska utöva tillsyn över ställföreträdare. Att inom ramen för denna roll styra en ställföreträdare på det sätt som överförmyndaren i Skellefteå gjort, dessutom med hot om entledigande av ställföreträdaren om denne inte följer överförmyndarens råd, är för överförmyndare i samverkan Falun-Borlänge inte förenligt med överförmyndarens roll. (…).

Enligt överförmyndare i samverkan blir följden av det förfaringssätt som tycks tillämpas i Skellefteå att överförmyndaren granskar sig själv. Detta då de så tydligt beslutar hur en förvaltare ska agera, för att sedan träda in i rollen som tillsynsmyndighet och godkänna agerandet. Om överförmyndaren i Skellefteå ansett att förvaltaren brustit i sitt uppdrag, genom att avvakta med att säga upp en bostad till dess det varit ordnat med en ny, så bör överförmyndarens roll ha varit att entlediga honom i enlighet med 11 kap. 20 § FB.

Överförmyndare i samverkan menar att de kontakter som tagits med förvaltaren för att säkerställa att han agerade som nämnden sagt till honom bör anses som påtryckningar för att föra fram nämndens vilja. Detta kan inte anses som enbart rådgivande i enlighet med 4 § förvaltningslagen. (…).

(…) Överförmyndare i samverkan menar att denna typ av beslut saknar stöd i lag och därför strider mot legalitetsprincipen. (…).

Rättslig reglering

I 1 kap. 1 § tredje stycket RF föreskrivs att den offentliga makten ska utövas under lagarna. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. legalitetsprincipen och innebär att all maktutövning ska vara grundad på lag eller annan föreskrift.

I 4 § förvaltningslagen (1986:223), FL, 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.

Enligt 11 kap. 9 § FB har en förvaltare inom ramen för sitt uppdrag ensam rådighet över sin huvudmans egendom och företräder denne i alla angelägenheter som omfattas av uppdraget. Den som har fått en förvaltare förordnad för sig har emellertid fortfarande rätt att själv sluta avtal och förfoga över viss egendom enligt vad som framgår av 11 kap. 8 § FB. Vidare framgår av förarbetena till 11 kap. 9 § FB att huvudmannen i allmänhet också själv får besluta i bl.a. frågor som rör hans eller hennes boende (se prop. 1987/88:124 s. 172).

Enligt 12 kap. 9 § FB står en förvaltare under överförmyndarens tillsyn. Tillsynen ska utövas enligt bestämmelserna i 16 kap. FB, vilka i huvudsak tar sikte på granskning av de ekonomiska redovisningar m.m. som lämnas in från förvaltaren. Även andra uppgifter om förvaltningen som kommer till överförmyndarens kännedom, exempelvis genom klagomål mot en enskild förvaltare, har överförmyndaren skyldighet att utreda (se 16 kap. 3 § FB och prop. 1993/94:251 s. 280).

I enlighet med vad som anges i 14 kap. 11 § FB krävs överförmyndarens samtycke till vissa åtgärder med bl.a. den enskildes fasta egendom. En uppsägning av ett hyreskontrakt som den enskilde innehar är emellertid inte en sådan

åtgärd som kräver överförmyndarens samtycke enligt denna – eller någon annan – bestämmelse.

Om överförmyndaren finner att en förvaltare har gjort sig skyldig till missbruk eller försummelse vid utövandet av sitt uppdrag eller att denne av någon annan orsak inte längre är lämplig att inneha uppdraget ska överförmyndaren, enligt 11 kap. 20 § FB, entlediga förvaltaren.

I ett beslut den 22 juni 2016 anförde *JO Lindström* följande:

Bedömning

Av utredningen framgår att överförmyndarnämnden vid sammanträdet den 9 juni 2015 fattade ett beslut där nämnden enligt beslutets ordalydelse ”anser att förvaltaren i rådande situation omgående kan säga upp huvudmannens lägenhet”, ”förvaltaren har gått med på att säga upp bostaden om nämnden samtycker till detta. Frågan om entledigande är därmed inte aktuell” och ”nämnden kommer därmed inte att kritisera förvaltarens åtgärd att säga upp nuvarande lägenhet”. Under rubriken ”beskrivning av ärendet” anges att ”överförmyndare har inte behörighet att bestämma vilka åtgärder en ställföreträdare ska utföra. Däremot kan nämnden ge råd och riktlinjer för hur ett uppdrag bör skötas”. Och under rubriken ”bedömning” anges slutligen ”ifall förvaltaren inte följer givna råd bör överförmyndarnämnden besluta att entlediga förvaltaren”.

Detta beslut följdes upp av ett telefonsamtal mellan en handläggare och förvaltaren några dagar senare där handläggaren ”under ett långt och tydligt samtal” påminner förvaltaren om ”hans löfte vid nämndsammanträdet att utan villkor säga upp lägenheten om nämnden så rekommenderar mot att i annat fall bli entledigad”.

Ytterligare några dagar senare skickade samma handläggare ett e-postmeddelande till förvaltaren där det efterfrågades om förvaltaren hade ”följt nämndens rekommendation eller om […] måste kalla in nämnden till ett nytt sammanträde”.

Överförmyndarnämnden har i sitt remissvar angett att syftet med beslutet den 9 juni 2015 var att göra det möjligt för förvaltaren att agera för sin huvudmans bästa och att den information som förvaltaren fick om konsekvenserna av att inte säga upp hyreskontraktet har stöd i 4 § FL. Såväl beslutet som det efterföljande samtalet och e-postmeddelandet är emellertid formulerade så beordrande att det inte är fråga om enbart sådan vägledning och rådgivning som anges i 4 § FL. Formuleringarna kan inte läsas på annat sätt än att överförmyndarnämnden beordrade förvaltaren att säga upp hyresavtalet eller att annars bli entledigad. Men av FB:s regler följer att nämnden inte kunde bestämma hur förvaltaren skulle göra med hyresavtalet. Genom att beordra förvaltaren att säga upp avtalet handlade överförmyndarnämnden i strid med den legalitetsprincip som kommer till uttryck i 1 kap. 1 § RF. Nämnden ska kritiseras för detta.

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

Länsstyrelsen i Norrbottens län har tillsyn över Gemensamma överförmyndarnämnden i Skellefteå kommun. Ett exemplar av detta beslut skickas därför till länsstyrelsen.

Ärendet avslutas.

Övriga kommunala ärenden

Kritik mot en kommunstyrelse och dess ordförande för att man avbokade en musikgrupp från en ungdomsfestival i strid med regeringsformen

(Dnr 4602-2014 och 4742-2014)

Beslutet i korthet: Kultur- och fritidsnämnden i Linköpings kommun anordnade den 16 augusti 2014 en musikfestival för ungdomar. På initiativ av ordföranden i Kommunstyrelsen i Linköpings kommun avbokades en av de anlitade musikgrupperna med motiveringen att gruppen har en väldokumenterad historik som inte stämmer överens med Linköpings kommuns värdegrund. I ett pressmeddelande och i en debattartikel av kommunstyrelsens ordförande utvecklades de överväganden som låg till grund för beslutet. Där angavs bl.a. att avbokningen var en följd av att gruppen hade lämnat otydliga besked om sin syn på våld som politisk metod och att gruppens medlemmar inte tydligt hade tagit avstånd från politiskt våld, utan i stället glorifierat sådant våld. I kommunstyrelsens yttrande till JO angavs att det framför allt var frågan om att musikgruppen glorifierade politiskt våld i stället för att ta avstånd från sådant våld som låg till grund för avbokningsbeslutet, även om säkerhetsaspekter också anfördes som skäl för beslutet.

JO uttalar i beslutet att alla beslut som fattas av en kommun måste – i enlighet med regeringsformens bestämmelser – vila på sakliga grunder. En kommun som deltar som arrangör av en musikfestival har dock självklart stor frihet att bestämma vilken inriktning man vill att festivalen ska ha, vilket slag av musik som ska förekomma och vilka artister man vill anlita. När det gäller de musikaliska och artistiska valen utgör objektivitetsprincipen sällan någon begränsning. Om kommunen överväger att avboka en redan bokad artist kan objektivitetsprincipen bli aktuell i större utsträckning. Beslutet får inte vara godtyckligt, och det får t.ex. inte grundas på de åsikter som artisten står för. För att minska risken att komma i konflikt med objektivitetsprincipen bör man följa fastställda rutiner och ordinarie beslutsgång.

JO konstaterar att det kan vara sakligt motiverat att avboka en artist av ordnings- eller säkerhetsskäl. Ordningshänsyn får dock inte användas som svepskäl. Utifrån de uppgifter som kommunen lämnat är det enligt JO svårt att se att ordnings- eller säkerhetsskäl skulle vara det verkliga skälet till avbokningen. Det kommunen lyft fram som grund för avbokningsbeslutet är i stället de åsikter gruppmedlemmarna gett uttryck för. Mot denna bakgrund strider beslutet enligt JO mot objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF, särskilt med beaktande av det skydd för yttrandefriheten som kommer till uttryck i 2 kap. 1 § RF. Det sätt på vilket kommunstyrelsen, i första hand kommunstyrelsens ordförande, hanterat beslutsprocessen i ärendet ger ytterligare stöd åt den slutsatsen.

Bakgrund

Kultur- och fritidsnämnden i Linköpings kommun anordnade den 16 augusti 2014 en musikfestival för ungdomar. Festivalen finansierades till övervägande del av kommunen och arrangerades av kultur- och fritidsnämnden i samarbete med bl.a. olika studieförbund och radiokanalen East FM. Den 15 juni 2014 bokade radiokanalen musikgruppen Kartellen till festivalen.

Vid ett möte den 6 augusti 2014 bestämde tjänstemän från kommunledningen, kommunens säkerhetsgrupp, kommunens kultur- och fritidschef samt kommunstyrelsens respektive kultur- och fritidsnämndens ordförande att Kartellen inte skulle spela på festivalen. I ett pressmeddelande dagen därpå angavs bl.a. att kommunala skattepengar inte ska användas för att betala en musikgrupp som inte tydligt tar avstånd från politiskt våld i Sverige. I pressmeddelandet angavs vidare att Kartellens inställning inte var acceptabel och stred mot kommunens grundvärderingar.

Den 11 augusti 2014 fattade kommunstyrelsens ordförande Paul Lindvall, med hänvisning till 6 kap. 36 § kommunallagen, ett formligt beslut i vilket han angav att det skulle tydliggöras för East FM att Kartellen inte skulle spela på festivalen och att East FM skulle uppmanas att avboka gruppen.

Beslutet hade följande motivering:

> [Den aktuella festivalen] är en musikfestival för ungdomar […]. Festivalen finansieras till övervägande del av Linköpings kommun. Kartellen har en väldokumenterad historik som inte överensstämmer med Linköpings kommuns värdegrund. En värdegrund som är extra viktig vid arrangemang som riktar sig till ungdomar.

Den 14 augusti 2014 publicerade Östgöta Correspondenten en debattartikel skriven av Paul Lindvall. I artikeln uppgav han att en kommun aldrig kan vara värderingsfri och att den i alla lägen måste stå upp för alla människors lika värde och det demokratiska samhällets grundläggande värderingar samt ta avstånd från våld och glorifiering av våld. Han utvecklade sedan grunderna för beslutet att avboka Kartellen och anförde bl.a. följande:

- Kartellen har en lång och väldokumenterad historik av våldsförhärligande och otydliga besked i synen på våld som politisk metod.
- Frontpersonen har dömts för bl.a. hot mot en av partiledarna i riksdagen på grund av att han twittrat att han ville tortera och döda partiledaren.
- Frontpersonen har även, i programmet Uppdrag granskning som sändes i maj 2014, varit otydlig i svaren på hur han ser på den vänsterextrema gruppen Revolutionära Fronten, som begått upprepade våldsbrott.

Paul Lindvall uppgav vidare att Kartellen på senare tid visserligen sagt att gruppen tar avstånd från våld men att den har mycket att bevisa innan det går att avgöra om avståndstagandet är allvarligt menat. Han avslutade artikeln med att förklara att man inom alliansspartierna var överens om att Kartellen aldrig borde ha bokats till festivalen, och att det aldrig kan vara en rättighet att få betalt av en kommun för att spela på ungdomsfestivaler.

Den 16 augusti 2014 genomfördes festivalen utan Kartellens medverkan.

Anmälningar

I två anmälningar till JO fördes det fram klagomål mot beslutet att avboka Kartellen från musikfestivalen. Det hävdades bl.a. att Paul Lindvall fattat beslutet på politisk grund och i eget intresse. Även Paul Lindvalls behörighet att fatta beslutet ifrågasattes.

Utredning

JO hämtade in handlingar i ärendet. Kommunstyrelsen i Linköpings kommun uppmanades därefter att yttra sig över anmälningarna. JO angav att kommunstyrelsens yttrande skulle behandla dels frågan om beslutet att avboka Kartellen var förenligt med regeringsformens bestämmelser om yttrandefrihet och kravet på saklighet och opartiskhet, dels om Paul Lindvall varit behörig att fatta beslutet enligt bestämmelserna i kommunallagen. Paul Lindvall och kultur- och fritidsnämnden skulle ges tillfälle att lämna synpunkter.

Kommunstyrelsen (majoriteten) uppgav följande i sitt yttrande.

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan. Styrelsen har ansvar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen svarar inom området Hållbar utveckling för

- samordning av folkhälsofrågor,
- samordning av demokrati-, trygghets- och mångfaldsfrågor, och
- samordning av ungdomsstrategiska frågor.

Linköpings kommun har under senare år haft problem med social oro och ungdomsbrottslighet. Kommunstyrelsen har genomfört och genomför flera satsningar för att komma till rätta med problemet.

Kultur- och fritidsnämnden

Kultur- och fritidsnämnden ansvarar bland annat för kommunens kultur- och museiverksamheter, däribland scenkonst (teater, musik och dans) samt övriga insatser för barn- och ungdomar. Nämnden ska även beakta den allmänna utvecklingen inom kultur- och fritidssektorn och ta erforderliga initiativ för att bereda kommuninvånarna ett tillfredsställande utbud av kultur- och fritidsverksamhet.

Inom kultur- och fritidsnämndens ansvarsområde har det vid en granskning av ärendet framkommit att:

- Berörda chefer samt kultur- och fritidsnämnden inte informerades om festivalen och dess program.
- Diarieförda avtal med samarbetspartners saknas.
- Diarieförda kontakter med artister som bokats av East FM saknas.
- Ansvarig handläggare har överskridit sin befogenhet enligt kultur- och fritidsnämndens delegationsordning.
- Säkerhetsavdelningen har meddelat ansvarig handläggare om säkerhetsriskerna med att boka Kartellen. Detta besvarades inte av ansvarig handläggare på kultur- och fritidsförvaltningen.

Keep it Loud

I Linköping arrangeras varje år en festival benämnd Keep it Loud. Linköpings kommun är huvudarrangör och huvudfinansiär för detta evenemang

som i första hand riktar sig till ungdomar. Kultur- och fritidsnämnden är ansvarig nämnd för festivalen Keep it Loud. Budget och program ska beslutas av kultur- och fritidsnämnden, om inget annat anges i nämndens delegationsordning. Kultur- och fritidsnämnden var mötessammankallande och hade ansvar för ekonomi, säkerhet och ansökan om arrangemangstillstånd. Övriga samarbetspartner: Arbis (kulturhus för unga, i egen regi genom kultur- och fritidsnämnden och barn- och ungdomsnämnden), Elsas Hus (kulturhus för unga, drivs av Studiefrämjandet på uppdrag av kultur- och fritidsnämnden), Skylten (musikhus för unga, drivs av Studiefrämjandet på uppdrag av kultur- och fritidsnämnden), East FM (regional radiostation med unga som målgrupp), Sensus (studieförbund), samt Studiefrämjandet (studieförbund) ansvarade för det operativa arbetet med bland annat bokning av scen, teknik, artister, städning, marknadsföring, filminspelning samt andra inslag på festivaldagen. Den grupp som från kommunen och samarbetspartnerna aktivt arbetar med festivalen kallas festivalgruppen. På uppdrag av festivalgruppen bokade East FM tre större artister däribland Kartellen.

Festivalen genomfördes som planerat, dock utan Kartellens deltagande.

Kronologisk beskrivning av ärendet

Nedan följer en kronologisk beskrivning av vad som skett i ärendet i relevanta delar.

- 15 juni 2014 bokade East FM, på uppdrag av festivalgruppen tre större artister, däribland Kartellen.
- 23 juni får en medlem ur kommunens säkerhetsgrupp information från ungdomspolisen om att Kartellen ska delta på Keep it Loud. Informationen vidarebefordras till kommunens säkerhetschef som försöker nå ansvarig handläggare på kultur- och fritidsförvaltningen.
- 16 juli inkommer ett e-postmeddelande till kommunstyrelsen där avsändaren NejTillKartellen bland annat skriver om Kartellen och beskriver de brott Kartellens frontfigur begått samt att denne tidigare gett uttryck för att han tycker att våldsanvändning kan vara en politisk metod.
- 17 juli vidarebefordras e-postmeddelandet från säkerhetschefen, med en uppmaning om att kontrollera informationen i meddelandet från NejTillKartellen, till ansvarig tjänsteman på kultur- och fritidsförvaltningen.
- 4-5 augusti sker e-postväxling mellan kommunstyrelsens ordförande, ordförande i kultur- och fritidsnämnden samt kultur- och fritidschefen kring försök till bedömning av artisten utifrån ett säkerhetsperspektiv och kommunens grundläggande värderingar.
- 5 augusti samråder kommunstyrelsens ordförande med övriga kommunalråd inom alliansen.
- 5 augusti skickas underlag för beslut från säkerhetschefen till bland annat kommunstyrelsens ordförande.
- 6 augusti hålls ett möte med tjänstemän från kommunledningen, säkerhetsgruppen, kultur- och fritidschefen (per telefon) samt ordförande för kommunstyrelsen och kultur- och fritidsnämnden där det ska beslutas om Kartellen ska spela eller inte på festivalen. Ett beslut fattas om att Kartellen inte ska spela på festivalen på grund av att en glorifiering av politiskt våld inte bör bekostas av skattemedel.
- 7 augusti har ordförande i kultur- och fritidsnämnden och kultur- och fritidschefen ett möte med arbetsgruppen för att informera om beslutet att avboka Kartellen.
- 7 augusti, hålls lunchmöte där kommunstyrelsens ordförande, ordförande i kultur- och fritidsnämnden, kultur- och fritidschefen samt kommunikationsdirektören diskuterar upplägg och kommunikation för att genomföra avbokningen.

- 7 augusti skrivs ett gemensamt pressmeddelande från kommunstyrelsens ordförande och ordförande i kultur- och fritidsnämnden om att kommunen inte medverkar till en finansiering av en konsert med Kartellen.

”Kommunala skattepengar ska inte användas för att betala en musikgrupp som inte tydligt tar avstånd från politiskt våld i Sverige. Det anser såväl kommunstyrelsens ordförande Paul Lindvall (M) som kultur- och fritidsnämndens ordförande Lars Vikinge (C).”

”Kartellen glorifierar politiskt våld istället för att ta avstånd från det. Detta är inte acceptabelt och strider mot kommunens grundvärderingar, säger kommunstyrelsens ordförande Paul Lindvall (M).”

- 7 augusti ringer Kartellens frontfigur ordföranden för kultur- och fritidsnämnden.
- 11 augusti informeras kommunstyrelsens planeringsutskott under förmiddagen om ärendet.
- 11 augusti fattar kommunstyrelsens ordförande under eftermiddagen delegationsbeslut i ärendet.
- 16 augusti genomfördes festivalen.
- 19 augusti sammanträder kommunstyrelsen, anmälan av berört delegationsbeslut tas upp.

Beslutsunderlag

Underlag för beslutet skrevs av kommunens säkerhetschef. Av beslutsunderlaget framgår bland annat att Kartellens musikvideo innehåller bilder från autentiska brott med kraftiga våldsinslag samt att företrädare för bandet har dömts för att ha hotat en av partiledarna i Sveriges riksdag.

Regeringsformen

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

Av 2 kap. 1 § regeringsformen framgår bl.a. att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet; frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor.

Ingen av anmälarna har uttryckligen anfört att Paul Lindvalls agerande inneburit att yttrandefriheten kränkts för någon. Då JO anmodat kommunstyrelsen att likväl yttra sig över detta vill kommunstyrelsen framföra följande. Att erbjuda sina kommuninnevånare ett kulturutbud i form av konserter och framträdanden ligger inom den kompetens som kommunerna har i enlighet med 2 kap. 1 § kommunallagen (KL). Någon skyldighet att anordna konserter har inte kommunerna, vare sig genom denna paragraf eller någon annan. Någon rätt för någon att på kommunens bekostnad göra framträdanden och därigenom uttrycka sina tankar, åsikter eller känslor föreligger således inte. Linköpings kommun har genom Paul Lindvalls beslut vägrat att bekosta ett framträdande av Kartellen. Då kommunen enligt vad som anförts ovan inte haft någon skyldighet att bekosta Kartellens framträdande har Paul Lindvalls beslut följaktligen inte inneburit något brott mot bandmedlemmarnas yttrandefrihet.

[…] 1 kap. 9 § regeringsformen ger uttryck för kravet på att myndigheter ska iaktta saklighet och opartiskhet samt handla fritt från godtycke och inte särbehandla någon utan laga stöd. [I en av anmälningarna till JO ifrågasätts] motiven för Paul Lindvalls beslut och [det hävdas] att Paul Lindvalls motiv för detta skulle vara personliga/politiska och inte ha någon annan grund. Det beslutsunderlag Paul Lindvall använt är framtaget av kommunens sä-

kerhetschef. Därutöver har Paul Lindvall i en debattartikel ytterligare utvecklat skälen för sitt beslut. I debattartikeln skriver Paul Lindvall om Kartellens väldokumenterade historik av våldsförhärligande och om det hot mot en av partiledarna i riksdagen medlemmen dömts för. Vidare står bland annat att ”I alla lägen måste en kommun stå upp för alla människors lika värde och ta avstånd från våld/glorifiering av våld, rasism och homofobi. En kommun måste stå upp för det demokratiska samhällets grundläggande värderingar.” Då Paul Lindvall fattat beslutet på material som avser säkerhetsfrågor och då framför allt frågan om att glorifiera/inte ta avstånd från politiskt våld gör kommunstyrelsen bedömningen att beslutet vilar på saklig och objektiv grund. Några omständigheter som visar på personliga eller politiska aspekter kan inte utläsas av underlaget och kommunstyrelsen finner således inte skäl att ifrågasätta Paul Lindvalls motiv för beslutet. Kommunstyrelsen anser därför att det ifrågasatta beslutet är fattat i enlighet med regeringsformens bestämmelser.

Regeringsformens princip om saklighet och [opartiskhet] torde dock ha kunnat ifrågasättas om kommunen hade bekostat ett uppträdande av en grupp vars företrädare uppmanat till misshandel av en partiledare för ett parti som sitter såväl i riksdagen som i kommunfullmäktige, särskilt som företrädare för gruppen även dömts för hot mot denne partiledare (jfr JO dnr 6219-2010).

Kommunallagen

Enligt 6 kap. 36 § kommunallagen får en nämnd uppdra till ordförande eller annan ledamot som nämnden har utsett att fatta beslut i ärenden som är så brådskande, att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Ett sådant ärende ska anmälas vid nämndens nästa sammanträde.

De formella förutsättningar för brådskande ordförandebeslut enligt 6 kap. 36 § kommunallagen är uppfyllda i Linköpings kommun eftersom kommunstyrelsen den 21 januari 1992 beslutade ”att bemyndiga sin ordförande att fatta beslut i ärenden som är så brådskande att styrelsens avgörande icke kan avvaktas. Besluten ska anmälas vid styrelsens nästa sammanträde.”

Från ett säkerhetsperspektiv och med anknytning till det ansvar kommunstyrelsen har för det drog- och brottsförebyggande arbetet fanns det skäl för kommunstyrelsen att ingripa när information om Kartellen inkom. Det underlag som ligger till grund för Paul Lindvalls beslut är framtaget av kommunens säkerhetschef.

Av det gemensamma pressmeddelandet framgår att ordförande för såväl kommunstyrelsen som kultur- och fritidsnämnden har bedömt att de delat ansvaret i ifrågavarande ärende.

[I en av anmälningarna ifrågasätts] Paul Lindvalls hänvisning till 6 kap. 36 § kommunallagen. Festivalen skulle genomföras, och genomfördes, den 16 augusti 2014. Paul Lindvall fattade beslut den 11 augusti 2014. Samma dag beslutet fattades informerades kommunstyrelsens planeringsutskott om beslutet. Planeringsutskottet har själva inte beslutsrätt i ärenden av denna typ. Nästkommande kommunstyrelse var utsatt till den 26 augusti 2014. Paul Lindvalls beslut anmäldes i enlighet med reglerna till kommunstyrelsens sammanträde den 26 augusti 2014. Kommunstyrelsen har, vid det sammanträde då delegationsbeslutet togs upp, inte funnit skäl att ifrågasätta hänvisningen till 6 kap. 36 § kommunallagen. Tre partier lämnade protokollsanteckningar […]. Det har inte heller vid en senare tidpunkt framkommit omständigheter som visar att det nämnda lagrummet inte är tillämpligt. Kommunstyrelsen anser därför att det ifrågasatta beslutet är fattat i enlighet med kommunallagens bestämmelser.

Paul Lindvall hänvisade i sitt yttrande dels till säkerhetschefens dokumentation, dels till den debattartikel där han förklarar grunden för beslutet. I sitt yttrande anförde han i huvudsak följande.

> Avgörande för mitt beslut att medverka till att avboka Kartellen har varit de farhågor och frågor som kommunens säkerhetsgrupp framfört efter att ha fått information från ungdomspolisen. Den informationen borde ha föranlett en diskussion innan sommaren, men informationen nådde inte mig förrän efter min sommarledighet. [– – –] Jag har inte lagt någon som helst vikt vid Kartellens texter. Inte heller har jag försökt att stoppa Kartellen från att spela i Linköping. Det sistnämnda styrks också tydligt av att Kartellen någon vecka senare spelade just i Linköping, men då utan att kommunen var arrangör eller medfinansiär.
>
> Mitt agerande har utgått från att Keep it Loud är en kommunalt finansierad ungdomsfestival och att kommunen därmed har ett särskilt ansvar för arrangemangets säkerhet och innehåll. Det har inte varit fråga om att stoppa Kartellen från att spela i Linköping utan om att medverka till att avboka gruppen från att spela vid en kommunalt finansierad ungdomsfestival.

Kultur- och fritidsnämnden avstod från att yttra sig.

I en anteckning i kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll över yttrandet till JO ifrågasatte Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet lämpligheten i att en enskild kommunpolitiker, tillika kommunstyrelsens ordförande, fattar beslut om avbokning av ett enskilt musikband på en ungdomsfestival. De anförde också följande:

> Vi uppfattar att politikens roll är att förmedla tydliga värderingar och principer, inte att styra innehållet i enskilda kulturaktiviteter, vare sig det gäller konst- eller teaterföreställningar eller enskilda musikband eller artister på en konsert. Agerandet av kommunstyrelsens ordförande har inneburit politisk påverkan på kulturen, vilket vi tycker är olyckligt.
>
> Vi anser det också märkligt att beslutet att avboka bandet inte har förankrats i kommunstyrelsens hela presidium utan i stället genom samråd inom den politiska majoriteten. Detta trots att Paul Lindvall hänvisar till kommunstyrelsens ansvar för säkerhet i kommunen.

I ett beslut den 1 februari 2016 anförde *JO Renfors* följande.

Rättsliga utgångspunkter

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen (RF) ska förvaltningsmyndigheter beakta allas likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet. Bestämmelsen ger uttryck för en allmängiltig offentligrättslig objektivitetsprincip. Den innebär bl.a. att särbehandling inte får ske på grund av en enskilds personliga förhållanden såsom tro, åskådning, ras, hudfärg, ursprung, kön, ålder, nationalitet, språk, samhällsställning eller förmögenhet, om det inte finns rättsligt stöd för det. Principen omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut. Hur myndighetens agerande uppfattas är också av betydelse (se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, tredje upplagan s. 54).

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 RF är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet. Med yttrandefrihet avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen ger innebär att en

myndighet inte utan lagstöd får ingripa vare sig formellt eller informellt mot någon för att han eller hon har använt sig av sin grundlagsskyddade rätt att ge uttryck för sin uppfattning. Yttrandefriheten får begränsas genom lag bl.a. med hänsyn till allmän ordning och säkerhet (2 kap. 23 § första stycket RF). Vid bedömandet av vilka begränsningar som får göras ska särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter (2 kap. 23 § andra stycket RF).

Även den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen) innehåller skydd för yttrandefriheten. I artikel 10 anges 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 offentliga myndigheters inblandning och oberoende av territoriella gränser.

Justitiekanslern (JK) har i ett beslut uttalat att om en kommun utestänger en konstnär från att delta i en utställning enbart på grund av åsikter som konstnären står för eller med hänvisning till innehållet i det konstverk som han eller hon vill ställa ut, måste detta anses strida mot regeringsformens krav på sakligt och opartiskhet, samt mot grunderna för den yttrandefrihet som föreskrivs i regeringsformen. JK konstaterade att en arrangör av en konstutställning i princip har rätt att fritt välja vilka som ska delta i utställningen, men om ett offentligt organ står som arrangör måste i enlighet med regeringsformens bestämmelser en refusering av en presumtiv utställare ske på sakliga grunder (JK:s beslut den 5 maj 2008, dnr 2958-08-21).

Bedömning

Beslutsprocessen vid avbokningen av Kartellen

Av utredningen i ärendet framgår att kultur- och fritidsnämnden var den nämnd som ansvarade för festivalen, såväl vad gäller planering och budgetering som genomförande. Det var också i första hand till en tjänsteman vid kultur- och fritidsnämndens förvaltning som säkerhetschefen vände sig med information om Kartellen. Av utredningen framgår inte om kultur- och fritidsnämnden tog del av informationen eller gjorde några överväganden med anledning av den. Klart är dock att nämnden inte fattade något beslut om att avboka Kartellen.

När informationen så småningom kom till Paul Lindvalls kännedom kontaktade han ordföranden i kultur- och fritidsnämnden, kultur- och fritidschefen samt kommunalråden inom allianspartierna för att diskutera Kartellens deltagande på festivalen. Vid ett möte med kommunens kultur- och fritidschef, kommunstyrelsens respektive kultur- och fritidsnämndens ordförande samt tjänstemän från kommunledningen och kommunens säkerhetsgrupp bestämdes att Kartellen inte skulle spela på festivalen. Med vilket stöd ärendet bereddes av denna konstellation framgår inte av utredningen i ärendet.

Kommunstyrelsen uppger i sitt yttrande att ordföranden för kommunstyrelsen och ordföranden för kultur- och fritidsnämnden delade ansvaret för beslutet, vilket också kom till uttryck i ett pressmeddelande dagen efter mötet. På

vilket sätt och med vilket stöd ett sådant delat ansvar togs framgår inte heller av utredningen.

Kommunstyrelsens ordförande undertecknade därefter ensam beslutet om avbokningen. I sitt remissyttrande har kommunstyrelsen motiverat ordförandens behörighet att ensam fatta beslutet genom att hänvisa till säkerhetsperspektivet och styrelsens ansvar för kommunens drog- och brottsförebyggande arbete samt till att beslutet inte kunde avvakta styrelsens avgörande.

Jag är tveksam till denna beslutsprocess och finner det anmärkningsvärt att beredningen av beslutet, med undantag av säkerhetschefens underlag, enbart bestod av kontakter mellan kommunstyrelsens ordförande och personer inom kommunen som han till synes godtyckligt valde att diskutera saken med. Jag är också tveksam till kommunstyrelsens uppfattning att den hade behörighet att ändra ett beslut på kultur- och fritidsnämndens område. Min bedömning i detta ärende är dock inriktad på beslutets förenlighet med regeringsformens bestämmelser. Jag kommer därför inte att ytterligare kommentera beslutets och beslutsprocessens förenlighet med kommunallagen.

Skälen för beslutet att avboka Kartellen

Alla beslut som fattas av en kommun måste, i enlighet med regeringsformens bestämmelser, vila på sakliga grunder. En kommun som deltar som arrangör av en musikfestival har dock självklart stor frihet att bestämma vilken inriktning man vill att festivalen ska ha, vilket slag av musik som ska förekomma och vilka artister man vill anlita. När det gäller de musikaliska och artistiska valen utgör objektivitetsprincipen sällan någon begränsning.

Om kommunen överväger att avboka en redan bokad artist kan objektivitetsprincipen bli aktuell i större utsträckning. Beslutet får inte vara godtyckligt, och det får t.ex. inte grundas på de åsikter som artisten står för (se JK:s tidigare nämnda beslut, jämför JO 2010/11 s. 619 I och II, dnr 1248-2008 och 4432-2008, samt JO 2014/15 s. 660, dnr 2290-2012). För att minska risken att komma i konflikt med objektivitetsprincipen bör man följa fastställda rutiner och ordinarie beslutsgång.

I det beslut som kommunstyrelsens ordförande Paul Lindvall fattade den 11 augusti 2014 anges som skäl till avbokningen att Kartellen har en väldokumenterad historik som inte stämmer överens med Linköpings kommuns värdegrund, samt att värdegrunden är extra viktig vid arrangemang som riktar sig till ungdomar. Någon närmare beskrivning av denna värdegrund lämnas inte i beslutet.

I det pressmeddelande som föregick beslutet, liksom i den debattartikel som Paul Lindvall skrev i anslutning till det, ges en fylligare bild av de överväganden som låg till grund för beslutet att boka av Kartellen. Där anges att avbokningen var en följd av att gruppen hade lämnat otydliga besked om sin syn på våld som politisk metod och att gruppens medlemmar inte tydligt hade tagit avstånd från politiskt våld, utan i stället glorifierat sådant våld. Där angavs också att gruppens frontperson bl.a. hade dömts för hot mot en av partiledarna i riksdagen och inte varit tydlig med hur han såg på Revolutionära Fronten.

Kommunstyrelsen har i sitt yttrande till JO även angett säkerhetsaspekter som skäl för avbokningsbeslutet.

Det kan vara sakligt motiverat att avboka en artist av ordnings- eller säkerhetsskäl. Ordningshänsyn får dock inte användas som svepskäl för ett sådant beslut (se bl.a. JK:s tidigare nämnda beslut). Innan en myndighet fattar beslut om avbokning med hänvisning till ordningshänsyn bör den göra en noggrann prövning av vilka ordningsproblem som kan befaras och vilka åtgärder som kan vidtas för att trygga ordningen och göra det möjligt att genomföra det planerade framförandet.

Som arrangör kan en myndighet alltså agera om man befarar ordningsstörningar vid framförandet eller under arrangemanget i övrigt med anledning av artistens framträdande. Det kan också finnas grund för att agera om man befarar att ett framförande av en artist kommer att innefatta brott. Av utredningen framgår att kommunens säkerhetschef tagit fram ett beslutsunderlag med information bl.a. om brott som en medlem i Kartellen begått. Det går dock inte att utläsa av utredningen att man befarade att någon i gruppen skulle begå kriminella handlingar på festivalen. Utredningen visar inte heller att några andra överväganden gjordes om hur gruppen förväntades agera vid sitt framträdande på festivalen eller om det fanns risk för ordningsstörningar.

Inte heller de skäl som angetts i Paul Lindvalls beslut, i pressmeddelandet och i debattartikeln ger stöd för att det var ordnings- eller säkerhetsskäl som låg till grund för beslutet. Det är först i yttrandena till JO som det anges att säkerheten haft betydelse för beslutet att avboka Kartellen. Detta utvecklas dock inte närmare. Förutom att det i kommunstyrelsens yttrande anges att man den 4–5 augusti 2014 gjorde ett försök till bedömning av artisten, bl.a. utifrån ett säkerhetsperspektiv, redovisas inte några säkerhets- eller ordningsöverväganden över huvud taget.

Mot den bakgrunden har jag svårt att se att ordnings- eller säkerhetsskäl skulle vara det verkliga skälet till avbokningen.

De skäl för beslutet som utvecklats i pressmeddelandet och i debattartikeln ger i stället ett intryck av att det avgörande skälet för beslutet att inte låta Kartellen delta vid festivalen var de åsikter som gruppmedlemmarna gett uttryck för, bl.a. i en tv-intervju. Att Paul Lindvall i artikeln lyfte fram att gruppens medlemmar inte tydligt tagit avstånd från sina tidigare uttryckta åsikter ger ytterligare stöd för den slutsatsen. I kommunstyrelsens yttrande till JO anges också att det framför allt var frågan om att Kartellen glorifierade politiskt våld i stället för att ta avstånd från sådant våld som låg till grund för beslutet att avboka gruppen från festivalen.

Som framgått ovan måste enskildas fri- och rättigheter respekteras av det allmänna, och de åtgärder som vidtas får inte ha karaktär av sanktioner för att någon har utnyttjat rätten att uttrycka sina åsikter. Detta innebär att företrädare för det allmänna, med hänsyn till yttrandefriheten, som utgångspunkt får acceptera att uttalanden som de inte delar eller till och med finner olämpliga har gjorts av t.ex. en artist som ska uppträda på ett kommunalt arrangemang.

Med hänsyn till att det framför allt är de åsikter Kartellens medlemmar gett uttryck för som kommunen framhållit som grund för beslutet att avboka grup-

pen från festivalen strider beslutet enligt min mening mot objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF, särskilt med beaktande av det skydd för yttrandefriheten som kommer till uttryck i 2 kap. 1 § RF. Det sätt på vilket kommunstyrelsen, i första hand kommunstyrelsens ordförande, hanterat beslutsprocessen i ärendet ger ytterligare stöd åt slutsatsen att beslutet inte fattats med iakttagande av regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet.

Kommunstyrelsen och Paul Lindvall ska alltså kritiseras för att man avbokade Kartellen från festivalen i strid med regeringsformen.

Kritik mot en kulturnämnd för att uthyrningen av ett biblioteks hörsal hanterats på ett sätt som står i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen

(Dnr 5221-2014)

Beslutet i korthet: En förening hade bokat hörsalen i stadsbiblioteket i Göteborg för en föreläsning på temat invandring och mörkläggning. Kritiska röster höjdes mot föreläsningen, och biblioteket beslutade att samtidigt med föreläsningen arrangera ett samtal med bl.a. en migrant, om livet som papperslös. Bibliotekschefen förklarade i en intervju att det var viktigt för biblioteket att klargöra att föreningens föreläsning inte arrangerades av biblioteket. Hon uppgav vidare att det egna arrangemanget var ett sätt för biblioteket att stiga fram för att olika röster skulle få komma till tals när man fick klart för sig vad föreningen tänkte bjuda på. Det är enligt JO svårt att dra någon annan slutsats än att biblioteket genom det egna arrangemanget ville markera sitt avståndstagande gentemot det förväntade innehållet i föreläsningen. Några dagar senare beslutade biblioteket att säga upp avtalet med föreningen med hänvisning till risken för ordningsstörningar. Beslutsunderlaget var dock begränsat. Bibliotekets eget arrangemang genomfördes som planerat.

Enligt JO ger omständigheterna intryck av att innehållet i föreläsningen och den negativa opinionen påverkade bibliotekets beslut att säga upp avtalet med föreningen.

Kulturnämnden i Göteborgs stad, som svarar för bibliotekets verksamhet, får kritik för att biblioteket genom sitt sätt att hantera ärendet inte levt upp till regeringsformens krav på objektivitet.

Bakgrund

I början av juli 2014 bokade den ideella föreningen Cui Bono (föreningen) hörsalen i stadsbiblioteket i Göteborg (biblioteket) för en föreläsning den 31 augusti 2014. Föreningen informerade någon tid därefter biblioteket om att föreläsaren var en f.d. professor i etnologi som bl.a. skrivit böckerna Invandring och mörkläggning och Invandring och mörkläggning del II. Föreläsningen skulle enligt föreningen tangera innehållet i böckerna. Böckerna fanns tillgängliga för utlåning på biblioteket.

Den 27 augusti 2014 publicerades en artikel om föreläsningen på Göteborgs-Postens webbplats med rubriken Möte på Stadsbiblioteket väcker protester. I artikeln angavs att föreläsaren skrivit en bok om romer som många uppfattade som rasistisk och att kritiker ansåg att biblioteket gjort bort sig när det hyrt ut sina lokaler. I artikeln kommenterade bibliotekschefen Christina Persson kritiken. Hon uppgav att biblioteket försökte vara tydligt med att arrangemanget inte var bibliotekets eget och att biblioteket inte kunde neka uthyrning på grund av kommunallagens regler om likabehandling. Hon uppgav vidare att biblioteket, när det stod klart vad föreläsningen skulle handla om, hade anordnat ett parallellt arrangemang om migration för att olika röster skulle få komma till tals. Biblioteket ville därigenom markera sin viktiga roll för yttrandefrihet och demokratiska värderingar.

Den 29 augusti 2014 sa biblioteket upp avtalet med föreningen. Som grund för beslutet angavs att ”den samlade bilden av arrangemangets karaktär leder till bedömningen att ordningsstörning kan förekomma vid arrangemanget”.

Bibliotekets eget arrangemang genomfördes som planerat den 31 augusti 2014.

Anmälan

I en anmälan till JO förde föreningen fram klagomål mot Kulturnämnden i Göteborgs stad enligt i huvudsak följande.

Biblioteket sa upp avtalet med föreningen med hänvisning till att det skulle kunna förekomma ordningsstörningar vid arrangemanget. Påståendet saknar grund. Det fanns inte något i föreläsningen som uppmanade till eller gav anledning att befara ordningsstörningar, och det har inte förekommit några ordningsstörningar vid tidigare föreläsningar eller andra aktiviteter som föreningen anordnat. Om det hade funnits anledning att tro att utomstående personer eller grupper skulle ge upphov till ordningsstörningar borde biblioteket, i samarbete med polisen eller privata säkerhetsföretag, ha sett till att risken minimerades så att föreläsningen hade kunnat genomföras.

Vid samtal med en poliskommissarie i Göteborg har det i efterhand kommit fram att polisen var väl förberedd på att samverka med biblioteket för att hantera eventuella ordningsstörningar i anslutning till de två arrangemangen och att polisen inte förde fram några synpunkter till biblioteket om föreläsningen skulle genomföras eller inte.

Biblioteket hade alltså inte något giltigt skäl för avbokningen utan hänvisade till en hypotetisk och ogrundad ordningsstörning. De egentliga skälen var att biblioteket motsatte sig valet av föreläsningsämne och att biblioteket blev utsatt för påtryckningar från enskilda och grupper som var kritiska till ämnet.

Att biblioteket anordnade ett motarrangemang om livet som papperslös i Göteborg samma dag och tid som föreningens föreläsning visar tydligt att biblioteket medvetet motarbetade föreningens föreläsning. Det bör även noteras att det fanns ordningsvakter på plats när motarrangemanget genomfördes.

Föreningen gav in kopior av bl.a. tidningsartiklar och en föreläsningsaffisch.

Utredning

Kulturnämnden i Göteborgs stad yttrade sig över anmälan. Nämnden anförde följande.

> Stadsbibliotekets hörsal hyrs ut till bland annat föreningar som önskar en lokal där de kan bjuda in allmänheten till t.ex. kulturprogram eller föreläsningar. Föreningarna betalar hyra till stadsbiblioteket men väljer själva om de tar entréavgift vid inträde till de arrangemang som de bjuder in till. Man måste passera genom biblioteket för att komma till hörsalen, som är belägen i direkt anslutning till bibliotekets ungdomsavdelning.
>
> I förekommande fall hade stadsbiblioteket vid tillfället för uthyrningen till föreningen Cui Bono inte någon anledning att se på denna uthyrning av hörsalen som annat än ett rutinärende. Även efter att det kommit till stadsbibliotekets kännedom vilken föreläsare som föreningen Cui Bono anlitat till sitt arrangemang fanns det ingen anledning att göra någon annan bedömning än att uthyrningen skulle verkställas så som det var planerat.
>
> I mitten av augusti 2014 kontaktades stadsbiblioteket av ett antal personer som ställde frågor om och framförde kritik mot att föreläsningen skulle hållas i en lokal i stadsbiblioteket. I sociala medier och i en publicerad artikel i Göteborgs Fria tidning framfördes kritiska åsikter mot stadsbiblioteket och mot föreningens arrangemang.
>
> Stadsbiblioteket såg fortfarande inga skäl att häva kontraktet med Cui Bono, vare sig utifrån kommunallagens skrivning eller utifrån bibliotekets roll som rum för demokratin. För att visa att flera olika åsikter kan och ska lyftas i biblioteket så beslutade stadsbiblioteket att anordna ett eget arrangemang om migration parallellt med föreningens arrangemang. Den 26 augusti 2014 fick kulturnämnden information om detta.
>
> Den 27 augusti 2014 publicerade Göteborgs-Posten en artikel där man bland annat citerade kritiska röster som menade att stadsbiblioteket ”gjort bort sig” som hyrt ut hörsalen till föreningen Cui Bono. Då den mediala uppmärksamheten ökade i tidningar och radio steg tonläget i sociala medier. Oron kring vad som skulle kunna hända ökade då det fanns inlägg i sociala medier där man uppmanades att samlas till protestaktioner på stadsbiblioteket i anslutning till arrangemanget i hörsalen. Under slutet på våren och framförallt i augusti och fram till valdagen i september 2014 var området runt Götaplatsen och Avenyn, där stadsbiblioteket är beläget, en stundom orolig plats med torgmöten, demonstrationer och motdemonstrationer. På eftermiddagen den 27 augusti 2014 kontaktade stadsbiblioteket polisen via telefon och senare e-post och bad om en riskbedömning. Svaret var att det var svårbedömt men kontakt skulle hållas.
>
> Stadsbiblioteket är Göteborgs stads mest besökta kulturinstitution med upp till 5 000 besök per dag, varav många är små barn och unga människor. Säkerhetsfrågorna ges alltid hög prioritet i stadsbibliotekets verksamhet. Då kritiken mot stadsbibliotekets uthyrning av hörsalen fortsatte beslöt stadsbiblioteket att anlita väktare vid tidpunkten för arrangemanget, men till sist gjorde bibliotekschefen bedömningen att den samlade bilden av situationen var sådan att ordningsstörning kunde uppstå, där barn, andra biblioteksbesökare samt personal kunde komma till skada. Den 29 augusti 2014 beslutade därför bibliotekschefen utifrån denna bedömning att säga upp avtalet med föreningen Cui Bono om inhyrning i stadsbibliotekets hörsal den 31 augusti 2014, vilket meddelades polisen via e-post.
>
> Stadsbiblioteket kontaktades av polisen på morgonen söndagen den 31 augusti 2014 i syfte att förhöra sig om läget i biblioteket samt informera om den nyannonserade demonstration mot IS som den dagen skulle vara utanför biblioteket. Insatsledaren hade inte fått informationen om att uthyrningen var hävd.
>
> Stadsbiblioteket har ersatt föreningen för uteblivna entréintäkter och andra kostnader som föreningen haft anspråk på.

Kulturnämnden i Göteborgs stad redovisade följande bedömning.

> [Kulturnämndens] bedömning är att under rådande förhållanden gjorde bibliotekschefen en korrekt bedömning genom att låta säkerheten gå före andra möjliga bedömningsgrunder. Kulturnämnden menar att bibliotekschefens beslut att säga upp hyresavtalet med föreningen Cui Bono grundade sig på en samlad bedömning utifrån den kommunikation och de aktiviteter som förelåg specifikt under vecka 34 och 35 […]. Kulturnämnden ser det av särskild vikt att hänsyn togs till det stora antal barn och unga som skulle kunna befinna sig i anslutning till hörsalen.
>
> Kulturnämndens bedömning är att det arrangemang som anordnades av stadsbiblioteket inte kan beskrivas som ett motarrangemang utan syftet var att visa upp stadsbiblioteket som en arena där flera olika röster kan komma till tals. Stadsbibliotekets arrangemang var snarast ett försök att åstadkomma lugn.
>
> Kulturnämnden menar att stadsbiblioteket beaktade föreningen Cui Bonos likhet inför lagen vad gäller uthyrningen samt i det längsta tillämpade saklighet och opartiskhet i frågan, men att bedömningen till sist var att säga upp avtalet om hyra av hörsalen den 31 augusti 2014 med motiveringen befarad risk för ordningsstörning.

Föreningen kommenterade remissvaret och anförde bl.a. att bibliotekets påstående att motarrangemanget syftade till att åstadkomma lugn framstod som motsägelsefullt eftersom det arrangemanget kunde antas locka till sig personer som var kritiska till föreningens föreläsning och därmed öka risken för ordningsstörning.

I ett beslut den 1 februari 2016 anförde *JO Renfors* följande.

Rättsliga utgångspunkter

Biblioteken

Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska enligt 2 § bibliotekslagen (2013:801) verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning.

Objektivitet och yttrandefrihet

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen (RF) ska förvaltningsmyndigheter beakta allas likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet. Bestämmelsen ger uttryck för en allmängiltig offentligrättslig objektivitetsprincip. Den innebär bl.a. att särbehandling inte får ske på grund av en enskilds personliga förhållanden såsom tro, åskådning, ras, hudfärg, ursprung, kön, ålder, nationalitet, språk, samhällsställning eller förmögenhet, om det inte finns rättsligt stöd för det. Principen omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut. Hur myndighetens agerande uppfattas är också av betydelse (se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, tredje upplagan s. 54).

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 RF är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet. Med yttrandefrihet avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Yttrandefriheten får begränsas bl.a. med hänsyn till allmän ordning och säkerhet (2 kap. 23 § första stycket RF). Att meddela föreskrifter som utan

avseende på yttrandens innehåll närmare reglerar ett visst sätt att sprida eller motta yttranden anses inte som en begränsning av yttrandefriheten (2 kap. 23 § tredje stycket RF).

Även den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen) innehåller skydd för yttrandefriheten (artikel 10). I artikel 10 anges 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 offentliga myndigheters inblandning och oberoende av territoriella gränser.

Justitiekanslern (JK) har i ett beslut uttalat att om en kommun utestänger en konstnär från att delta i en utställning enbart på grund av de åsikter som konstnären står för eller med hänvisning till innehållet i det konstverk som han eller hon vill ställa ut, måste detta anses strida mot regeringsformens krav på sakligh et och opartiskhet, samt mot grunderna för den yttrandefrihet som föreskrivs i regeringsformen. JK konstaterade vidare att en arrangör av en konstutställning i princip har rätt att fritt välja vilka som ska delta i utställningen, men om ett offentligt organ står som arrangör måste i enlighet med regeringsformen en refusering av en presumtiv utställare ske på sakliga grunder. (Se JK:s beslut den 5 maj 2008, dnr 2958-08-21.)

Bedömning

Inom ramen för de grundlagsfästa principerna om objektivitet och yttrandefrihet har stadsbiblioteket i Göteborg haft rätt att fritt bestämma i vilken utsträckning och för vilka ändamål dess lokaler ska upplåtas.

För att urvalet inte ska komma i konflikt med nämnda principer är det en fördel om det finns fastställda riktlinjer eller rutiner för hur urvalet ska ske. Sådana riktlinjer innebär också att det blir tydligt för allmänheten vad som gäller. De riktlinjer eller rutiner som fastställs måste vara generella till sin karaktär och får inte diskriminera mellan enskilda framställningar eller framföranden på grund av deras innehåll. (Se JO 2010/11 s. 619 I och II, dnr 1248-2008 och 4432-2008, samt JO 2014/15 s. 660, dnr 2290-2012.)

Kulturnämnden i Göteborgs stad har förklarat att hörsalen hyrs ut till bl.a. föreningar som önskar en lokal där de kan bjuda in allmänheten till t.ex. kulturprogram eller föreläsningar. Det framgår inte av utredningen om denna informella policy finns nedtecknad eller om det finns ytterligare villkor för att få hyra hörsalen. Jag kan dock konstatera att uthyrningen till föreningen Cui Bono faller inom denna – i och för sig mycket allmänt hållna – policy.

Av utredningen framgår att biblioteket från mitten av augusti fick ta emot kritik för uthyrningen i medierna, i sociala medier och direkt från allmänheten. För att visa att flera olika åsikter kan och ska lyftas i biblioteket beslutade man att arrangera ett publikt samtal med bl.a. en migrant om livet som papperslös i Göteborg, vilket skulle äga rum samtidigt med föreningens föreläsning den 31 augusti 2014. Uppmärksamheten fortsatte dock att öka, och enligt biblioteket uppmanades på sociala medier till protestaktioner i anslutning till föreläsningen. Biblioteket beslöt därför att anlita väktare under arrangemanget, och den 27 augusti 2014 vände sig biblioteket också till polisen och bad om en

riskbedömning. Polisen gav beskedet att läget var svårbedömt, men att kontakt skulle hållas. Några ytterligare kontakter förekom dock inte. Två dagar senare beslutade bibliotekschefen att säga upp avtalet med föreningen med hänvisning till att den samlade bilden var sådan att ordningsstörning kunde uppstå där barn, andra biblioteksbesökare och personal kunde komma till skada. Det parallella arrangemang som biblioteket tagit initiativ till genomfördes som planerat.

Det kan vara sakligt motiverat att ställa in ett arrangemang med hänsyn till ordnings- eller säkerhetsskäl. Ordningshänsyn får dock inte användas som svepskäl för ett sådant beslut. (Se bl.a. JK:s tidigare nämnda beslut och JO 2013/14 s. 546, dnr 2459-2011.)

Situationen var enligt min mening sådan att det fanns anledning för biblioteket att utifrån ordnings- och säkerhetsskäl överväga om föreläsningen kunde genomföras. Jag vill dock poängtera att det är viktigt att en myndighet vid ett sådant övervägande gör en noggrann prövning av vilka ordningsproblem som kan befaras samt vilka åtgärder som kan vidtas för att trygga ordningen och göra det möjligt att genomföra det planerade evenemanget.

Biblioteket har inte redovisat några sådana närmare överväganden inför beslutet att säga upp avtalet med föreningen om uthyrning av hörsalen. Jag konstaterar också att man inte tog någon förnyad kontakt med polisen innan beslutet fattades för att få en aktuell bedömning från polisens sida av säkerhets- och ordningsfrågan.

Biblioteket hade vidare beslutat att anordna ett eget arrangemang vid samma tidpunkt som föreningens föreläsning. Bibliotekschefen förklarade i en intervju i Göteborgs-Posten att biblioteket ville vara väldigt tydligt med att föreningens föreläsning inte var bibliotekets eget arrangemang och att det egna arrangemanget var ett sätt för biblioteket att stiga fram för att olika röster skulle få komma till tals, när man fick klart för sig vad föreningen tänkte bjuda på. Det är svårt att dra någon annan slutsats än att biblioteket genom det egna arrangemanget ville markera sitt avståndstagande gentemot det förväntade innehållet i föreläsningen. Detta är inte förenligt med kravet på objektivitet. Till skillnad från föreningens föreläsning genomfördes dessutom bibliotekets arrangemang.

Sammantaget ger omständigheterna intryck av att innehållet i föreläsningen och den negativa opinionen mot att föreläsningen skulle hållas i bibliotekets lokaler påverkade bibliotekets beslut att säga upp avtalet. Jag vill mot den bakgrunden framhålla att om myndigheter faller undan för tillfälliga eller varaktiga opinioner, och låter innehållet i ett framförande påverka beslut t.ex. om att hyra ut en lokal, kan detta leda till en urholkning av de grundlagsfästa principerna om objektivitet och yttrandefrihet, vilket är allvarligt.

Myndigheter har inte bara en skyldighet att iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet utan bör även agera på ett sätt som inte ger intryck av att de är osakliga eller partiska. Genom att hantera ärendet på det sätt som man gjorde har biblioteket inte levt upp till regeringsformens krav på objektivitet. För detta ska Kulturnämnden i Göteborgs stad, som svarar för verksamheten vid biblioteket, kritiseras.

Kritik mot en valnämnd för brister vid genomförandet av de allmänna valen 2014

(Dnr 5245-2014)

Beslutet i korthet: En person nekades att rösta vid de allmänna valen den 14 september 2014 då hon redan var avprickad i röstlängden i vallokalen. Av utredningen framgår att den troligaste förklaringen till detta är att den röstmottagare som gjorde markeringarna i röstlängden tidigare på valdagen markerat fel väljare. Vid samma vallokal fick en person rösta i riksdagsvalet trots att han saknade rösträtt i det valet. I flera fall saknades dessutom dokumentation om hur väljarnas identitet kontrollerats.

Valnämnden i Järfälla kommun får kritik för bristerna. I beslutet understryks vikten av noggrannhet och ordning när allmänna val genomförs.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 15 september 2014 förde Annika Broberg fram klagomål mot Järfälla kommun. Klagomålen gällde att hon hade nekats att rösta vid de allmänna valen till riksdagen, kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige den 14 september 2014 i vallokalen Vattmyraskolan i Järfälla kommun. Anledningen var att hon redan var avprickad i röstlängden.

Utredning

En kopia av en del av röstlängden och protokoll från vallokalen Vattmyraskolan hämtades in från Järfälla kommun. Av protokollet framgick att Annika Broberg hade nekats att rösta eftersom hon redan var avprickad i röstlängden. Det fanns inte någon notering i röstlängden om hur identiteten på den som röstat hade kontrollerats. Noteringar om hur identitetskontroll skett saknades beträffande majoriteten av de röstande i den del av röstlängden som hämtats in. Utifrån uppgifterna i protokollet såg det också ut som om en person tillåtits rösta i riksdagsvalet, trots att han inte hade rösträtt i det valet.

Valnämnden i Järfälla kommun uppmanades att yttra sig över anmälan. I sitt yttrande redovisade nämnden bl.a. följande.

> På valdagen den 14 september 2014 besökte anmälaren sin vallokal Vattmyraskolan i valdistrikt 28 Vattmyra i Järfälla kommun med avsikt att rösta i allmänna val till riksdag, kommun och landsting. När hon lämnar sina valkuvert till röstmottagarna framkommer att hon markerats i röstlängden som om hon redan röstat. Röstmottagarna kontaktar valsamordnaren för rådgivning, som lämnar besked om att hon måste nekas att rösta i enlighet med 9 kap. 6–7 §§ vallagen. Detta kontrolleras av valsamordnaren även med länsstyrelsen som lämnar samma besked. Händelsen noteras i protokollet.
>
> En omständighet vad gäller anmälaren är att det vid hennes markering i röstlängden (nr 700) inte finns angivet hur identitetskontroll har skett. Detsamma gäller ett flertal av de röstande på samma sida i röstlängden. Från nummer 681 till 720 i röstlängden har det markerats att 27 personer har röstat i vallokalen. För endast 10 av dessa finns angivet hur identitetskontroll har skett.

Vidare har i samma vallokal vid ett tillfälle en väljare lämnat valkuvert för riksdag, kommun och landsting, vilka togs emot av röstmottagarna och lades i valurnan. I ett allt för sent skede upptäcktes att väljaren saknade rösträtt i riksdagsvalet. Röstmottagarna kontaktade valsamordnaren, som efter överläggning med länsstyrelsen meddelade att väljarens röst i riksdagsvalet ska räknas trots avsaknad av rösträtt. Händelsen noterades i protokollet.

– – –

Enligt 9 kap. 6–7 §§ vallagen ska röstmottagarna innan valkuverten tas emot kontrollera bland annat att väljaren inte redan har röstat i valet, samt att om det inte finns några hinder mot att ta emot valkuverten lägga dessa i valurnan och markera detta i röstlängden. En tidigare markering i röstlängden utgör ett sådant hinder mot att ta emot valkuverten och lämnar inte röstmottagarna något annat alternativ än att neka väljaren att rösta. En markering i röstlängden utesluter dock inte att ett misstag begåtts genom bristande uppmärksamhet från röstmottagarnas sida, t.ex. genom att markeringen avser en annan person än den som markerats – en felaktig markering i röstlängden. Samtidigt går det inte att helt utesluta att väljaren som nekas att rösta redan har röstat. Vad som egentligen har hänt är svårt att utreda i efterhand. Dock är det värt att nämna att endast en av fyrtio väljare på den aktuella sidan i röstlängden inte röstat. Denna väljares nummer (nr 701) är omedelbart efter anmälarens, efternamn och personnummer är snarlika. Denna omständighet föranleder [valnämnden] att misstänka att den röstmottagare som markerade i röstlängden slant med linjalen och markerade fel väljare. Ordförande och vice ordförande har hörts i frågan. Ingen av dem har någon uppfattning om vad som kan ha inträffat annat än vad som angivits ovan. De uppger visserligen att det bitvis varit långa köer till röstmottagningen, vilket lett till hög arbetsbelastning för röstmottagarna. Detta är dock inte onormalt i en vallokal.

Vad gäller frågan om identitetskontroll så intygar både ordförande och vice ordförande att identitetskontroll genomförts i samtliga fall. I valdistrikt 28 användes ett trepersonssystem vid bordet där valkuverten togs emot; en röstmottagare kontrollerade rösträtt, valkuvert och identitet, en röstmottagare markerade i röstlängden, och en tredje röstmottagare lade valkuverten i valurnan. Identitetskontroll genomfördes generellt av ordförande eller vice ordförande. Däremot medger ordförande och vice ordförande att dokumentationen av hur identitetskontroll genomfördes brustit. Genom att dessa båda var upptagna med bl.a. kontroll av identitet hade de inte tillräcklig uppsikt över hur markering av identitet gjordes i röstlängden. Vidare uppger båda två att en och samma röstmottagare insisterat på att vara den som markerar i röstlängden, vilket medförde att denne arbetat långa pass och därmed kan ha brustit i uppmärksamhet p.g.a. trötthet. [Valnämndens] uppfattning är att ordförande borde ha tillämpat arbetsrotation.

I fallet med den väljare som saknade rösträtt i riksdagsvalet så kan varken ordförande eller vice ordförande påminna sig några särskilda omständigheter som kan ha bidragit till den uppkomna situationen, annat än möjligen en anhopning av väljare vid tillfället och därmed stress och trötthet hos röstmottagarna. Inte heller detta är dock onormalt i en vallokal. [Valnämnden] bedömer att denna incident måste hänföras till den mänskliga faktorn. I övrigt har röstmottagarna följt länsstyrelsens instruktioner i handhavandet av incidenten.

Några övriga problem vid röstmottagandet har inte [valnämnden] kunnat identifiera. Tvärtom uppger både ordförande och vice ordförande att röstmottagningen i valdistrikt 28 har flutit väldigt bra, ovan beskrivna fall undantagna.

– – –

> Inför årets val har samtliga tjänstgörande i vallokal genomgått en obligatorisk utbildning med tillhörande kunskapstest. Hanteringen av valkuvert, röstlängd, identitetskontroll och valurna tillhör de mest centrala i valprocessen och särskild vikt läggs vid dessa under utbildningen. Som en del av uppföljningen genomför dessutom [valnämnden] en enkätundersökning riktad till samtliga tjänstgörande i valet. Svaren från valdistrikt 28, där fem av sju tjänstgörande svarat, pekar inte på några oegentligheter. Tvärtom intygas att besättningen utgjorde ett väl fungerande arbetslag som kompletterade varandra väl. Samarbetet anges ha fungerat mycket bra. Både ordförande och vice ordförande i valdistrikt 28 bedöms som mycket erfarna och har tjänstgjort i samtliga val som anordnats sedan minst 2003. (Valnämndskansliets databas över tjänstgörande röstmottagare sträcker sig endast till 2003.) Även röstmottagarna i distriktet är erfarna, med minst tre val vardera bakom sig. Det kan därmed antas att varken bristande utbildning, bristande erfarenhet eller bristande samarbete har haft betydelse för det inträffade.
>
> [Valnämnden] konstaterar att röstmottagarna i valdistrikt 28 hanterat situationen i enlighet med gällande lagstiftning då de nekade anmälaren att rösta. För att förebygga liknande situationer i framtiden avser [valnämnden] att köpa in metallinjaler (ogenomskinliga) med gummerad undersida till samtliga valdistrikt. Dessa linjaler slinter inte lika lätt som de plastlinjaler som hittills använts.
>
> [Valnämnden] konstaterar vidare att besättningen i valdistrikt 28 brustit i dokumentationen av hur identitetskontroll har genomförts till följd av otillräcklig samordning och bristfällig rotation av arbetsuppgifter. Ytterligare vikt vid identitetskontroll bör läggas vid framtida utbildningar. [– – –]
>
> [Valnämnden] konstaterar slutligen att incidenten med väljaren som saknade rösträtt i riksdagsvalet inte kan hänföras till bristande rutiner i vallokalen. Röstmottagarna har hanterat situationen i enlighet med länsstyrelsens instruktioner.

Annika Broberg yttrade sig över vad Valnämnden i Järfälla kommun anfört. Hon uppgav bl.a. att det bara var två röstmottagare som skötte röstningen när hon besökte vallokalen och att de inte fäste så stor vikt vid hennes id-handlingar innan felet i röstlängden konstaterades.

I ett beslut den 19 november 2016 anförde *JO Renfors* följande.

Rättslig reglering

Enligt 3 kap. 4 § regeringsformen har varje svensk medborgare som är eller någon gång har varit bosatt i Sverige samt har fyllt 18 år rösträtt vid val till riksdagen. Rösträtten vid val till kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige regleras i 4 kap. 2 och 3 §§ kommunallagen.

Bestämmelser om hur allmänna val ska genomföras finns i vallagen. Där framgår bl.a. att röstmottagarna ska kontrollera i röstlängden att väljarna har rösträtt i de val som valsedlarna gäller och att de inte redan har röstat, innan valkuverten tas emot. Om det inte finns några hinder mot att ta emot valkuverten ska röstmottagarna lägga dem i valurnan för de val valsedlarna gäller och markera detta i röstlängden. Detta ska ske i väljarens eller budets närvaro. I röstlängden ska vidare anges hur väljarens eller budets identitet har kontrollerats. Ett protokoll ska föras över röstmottagningen i en vallokal. (Se 9 kap. 6, 7 och 16 §§ vallagen).

Om en väljare nekas att rösta ska detta antecknas i protokollet. Anledningen till det ska också antecknas. (Se Valmyndighetens föreskrifter, VALFS 2013:1.)

Bedömning

Av utredningen framgår att Annika Broberg nekades att rösta vid de allmänna valen till riksdagen, kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige den 14 september 2014 i vallokalen Vattmyraskolan i Järfälla kommun. Skälet till det var att hon redan var avprickad i röstlängden. Vidare framgår att den troligaste förklaringen till detta är att den röstmottagare som gjorde markeringarna i röstlängden tidigare på valdagen råkat markera fel väljare.

Vid samma vallokal fick en person lämna en röst till riksdagsvalet, trots att han inte hade rösträtt i det valet. Enligt valnämnden berodde misstaget på den mänskliga faktorn.

Utredningen visar också att röstmottagarna endast dokumenterade hur identitetskontroll skett beträffande tio av de 27 röstande som finns med på den del av röstlängden som JO granskat.

Vid ett val sker en omfattande manuell hantering och det är oundvikligt att misstag förekommer. Samtidigt vill jag framhålla att misstag kan få stora konsekvenser, i vissa fall t.o.m. för resultatet i ett val, och att det är mycket allvarligt om misstaget innebär att en enskild inte kan utöva sin grundlagsfästa rätt att rösta. Rösträtten är en av hörnstenarna i det svenska statsskicket, och vikten av noggrannhet och ordning i samband med genomförandet av ett val kan därför inte nog understrykas.

I det aktuella ärendet har, som framgått ovan, ett flertal brister konstaterats. Valnämnden i Järfälla kommun ska kritiseras för dem.

Granskningen har varit begränsad till Annika Brobergs anmälan och den sida i röstlängden där hon finns upptagen. Det kan inte uteslutas att det förekommit fler fel vid den aktuella röstmottagningen. Valnämnden har beskrivit de åtgärder som vidtagits inför valet för att säkerställa en korrekt handläggning och de åtgärder som planeras för att undvika en upprepning av det inträffade vid kommande val. Vid dessa förhållanden finns det inte anledning för mig att vidta några ytterligare åtgärder.

BILAGA 1

Ärendestatistiken 2015/16

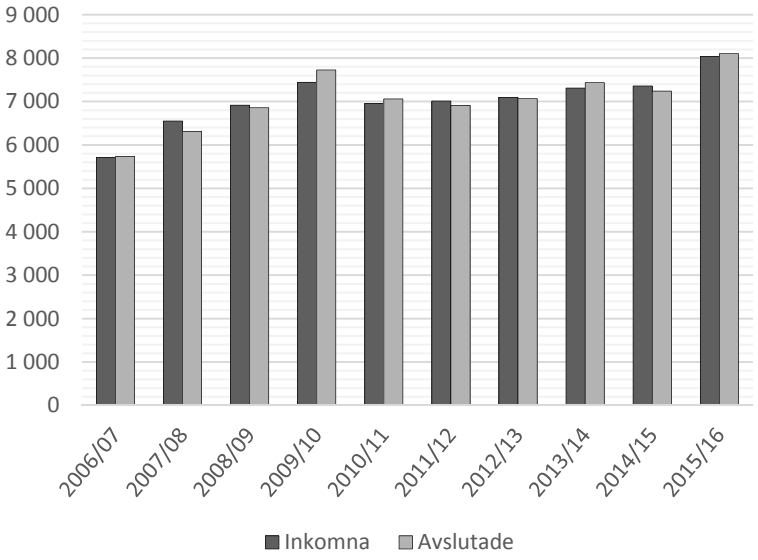
Nyregistrerade anmälnings- och initiativärenden under perioden den 1 juli 1999–30 juni 2016

År	Klagomåls-ärenden	Initiativ och inspektioner	Lagstiftningsre-misser	Summa
1999/2000	4 579	113	47	**4 739**
2000/01	4 437	133	74	**4 644**
2001/02	4 374	111	89	**4 574**
2002/03	5 051	95	80	**5 226**
2003/04	4 973	100	101	**5 174**
2004/05	5 433	52	110	**5 595**
2005/06	5 804	89	115	**6 008**
2006/07	5 530	91	90	**5 711**
2007/08	6 356	73	121	**6 550**
2008/09	6 730	67	121	**6 918**
2009/10	7 350	46	48	**7 444**
2010/11	6 816	36	102	**6 954**
2011/12	6 817	98	98	**7 013**
2012/13	6 872	93	132	**7 097**
2013/14	7 110	81	121	**7 312**
2014/15	7 143	78	137	**7 358**
2015/16	7 809	76	155	**8 040**

Månadsöversikt av ärenden under verksamhetsåret

	Nya ärenden				Avslutade ärenden			
Månad	**Tillsyn**	**Remisser**	**Summa**	**Månad**	**Tillsyn**	**Remisser**	**Summa**	**Balans**
Juli	587	18	605	Juli	511	11	522	1 079
Augusti	557	5	562	Augusti	586	9	595	1 046
September	698	7	705	September	707	14	721	1 030
Oktober	676	17	693	Oktober	688	16	704	1 019
November	718	19	737	November	751	16	767	989
December	628	13	641	December	586	16	602	1 028
Januari	626	10	636	Januari	597	17	614	1 050
Februari	705	12	717	Februari	722	11	733	1 034
Mars	677	6	683	Mars	709	9	718	999
April	727	18	745	April	665	14	679	1 065
Maj	672	13	685	Maj	759	12	771	979
Juni	614	17	631	Juni	663	14	677	933
Summa	**7 885**	**155**	**8 040**	Summa	**7 944**	**159**	**8 103**	

Ärendeutvecklingen de senaste tio åren



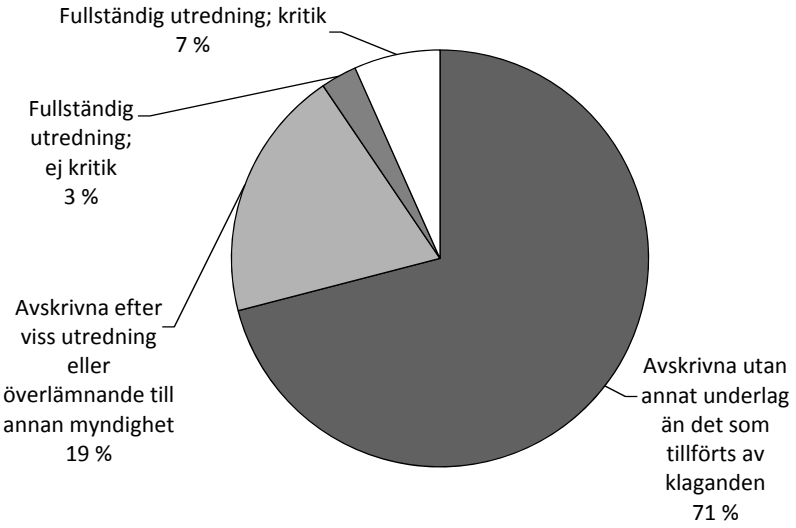
Avgjorda inspektionsärenden och övriga initiativärenden under perioden den 1 juli 2015–30 juni 2016

Sakområde	**Avgjorda utan anledning till kritik**	**Erinran eller annan kritik**	**Åtal eller anmälan för disciplinär åtgärd**	**Summa**
Allmänna domstolar	0	9	0	9
Åklagarväsendet	0	2	0	2
Polisväsendet	1	5	0	6
Kriminalvård	14	9	0	23
Överförmyndarväsendet	0	1	0	1
Socialtjänst, omsorgsverksamhet	7	7	0	14
Hälso- och sjukvård	5	2	0	7
Socialförsäkring	2	1	0	3
Arbetsmarknad	0	1	0	1
Plan- och byggnadsväsendet	2	3	0	5
Djurskydd	1	0	0	1
Övrig förvaltning	0	1	0	1
Utlänningsärenden	2	7	0	9
Offentlighet och sekretess	2	0	0	2
Summa ärenden	**36**	**48**	**0**	**84**

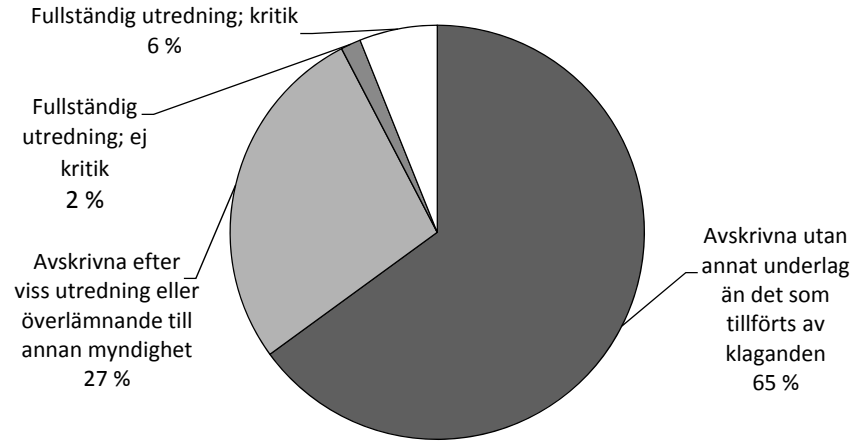
Utgången i de klagomålsärenden som avgjordes under perioden den 1 juli 2015–30 juni 2016

Sakområde	Avvisning eller avgörande utan särskild utredning	Överlämnande enligt 18 § i instruktionen	Avgjorda efter utredning; ingen kritik	Erinran eller annan kritik; vägledande uttalanden	Åtal eller anmälan för disciplinär åtgärd	Förundersökning; ej åtal	Vägledande uttalanden; ej kritik	Summa ärenden
Allm. domstolar	310	1	2	4				317
Förvaltningsdomstolar	101			5			1	107
Åklagarväsendet	157		1	5				163
Polisväsendet	973	3	7	43				1 026
Tullväsendet	7							7
Försvarsmakten	11		1	2				14
Kriminalvård	797	2	92	98				989
Socialtjänst, omsorgsverksamhet	1 066		51	89	1			1 207
Hälso- och sjukvård	312	1	2	21				336
Socialförsäkring	317		5	23				345
Arbetsmarknad	220		1	4				225
Plan- och byggnadsväsendet	190		7	31				228
Exekutionsväsendet	145		3	7				155
Kommunal självstyrelse	144			2				146
Kommunikationsväsendet, färdtjänst	301			4				305
Beskattning, folkbokföring	158		2	9				169
Utbildning, forskning, studiestöd	250	8	6	21				285
Kultur	30			1				31
Överförmyndarväsendet	82		3	9				94
Jordbruk, djurskydd, miljö- och hälsoskydd m.m.	185		4	11				200
Utlänningsärenden	564		2	6				572
Övriga länsstyrelseärenden, serveringstillstånd, spel	30			3				33
Bostadsväsendet	8							8
Tjänstemannaärenden	75							75
Yttrandefrihet; offentlighet och sekretess	389	1	11	80			2	483
Riksdags- och utrikesförvaltningen; allm. val; Regeringskansliet	21			1				22
Övrig förvaltning	99	1		1				101
Frågor utom kompetensområdet; oklara yrkanden	217							217
Summa ärenden	**7 159**	**17**	**200**	**480**	**1**	**0**	**3**	**7 860**

Besluten i tillsynsärenden[170] inom hela tillsynsområdet, utom Opcat: totalt 7 928 beslut

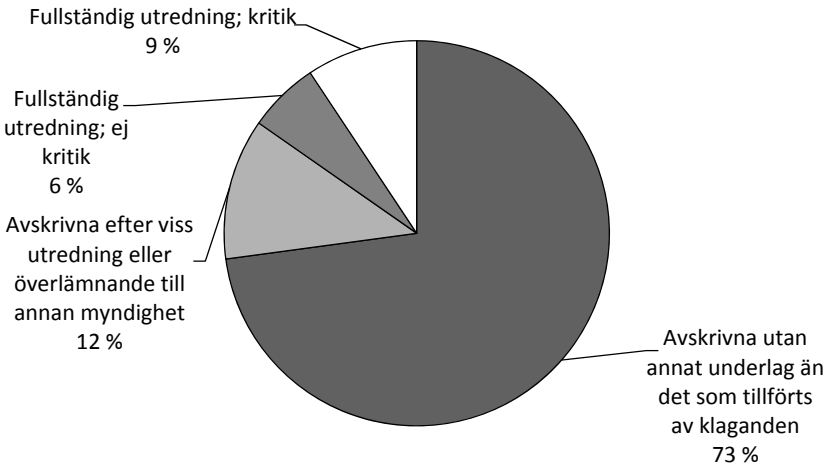


Besluten inom ansvarsområde 1: totalt 1 727 beslut. Omfattar bl.a. domstolar, Kronofogdemyndigheten och plan- och byggnadsväsendet

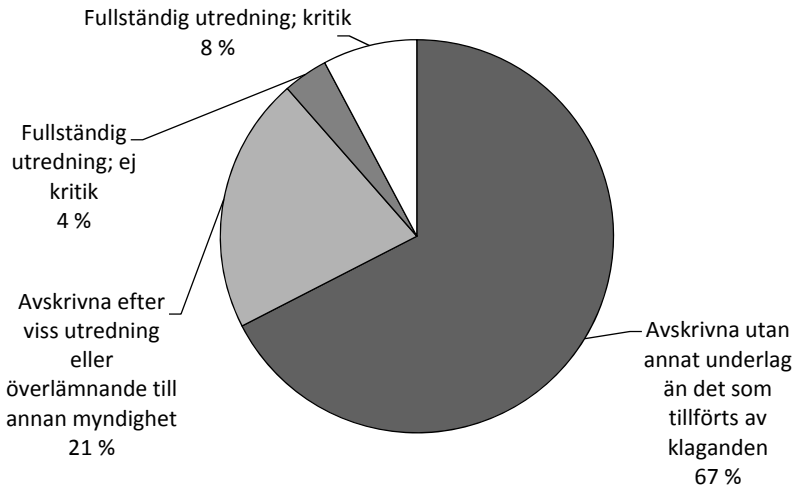


[170] Med Viss utredning avses att visst underlag har inhämtats om ärendet, t.ex. genom att en akt begärts in och granskats eller genom en kontroll via telefon hos den berörda myndigheten. Fullständig utredning innebär normalt att anmälan remitteras till den myndighet som anmälts med uppmaning om att en utredning och bedömning redovisas till JO.

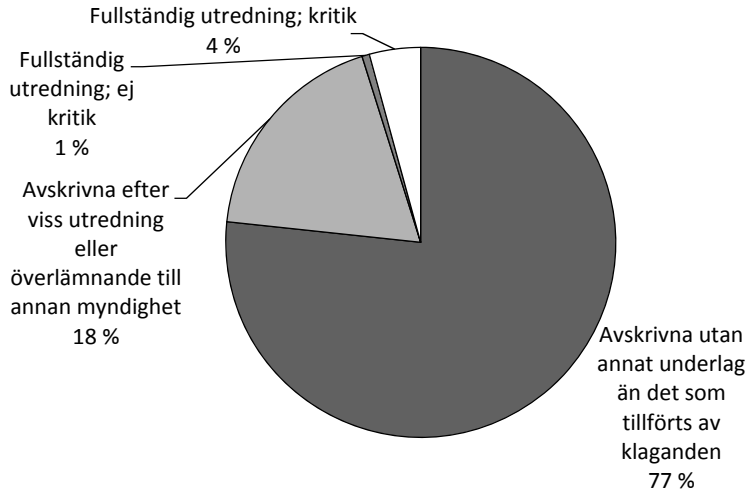
Beslut inom ansvarsområde 2: totalt 1 791 beslut. Omfattar bl.a. Kriminalvården och socialförsäkringar



Beslut inom ansvarsområde 3: totalt 1 982 beslut. Omfattar bl.a. socialtjänst, hälso- och sjukvård och skolan



Besluten inom ansvarsområde 4: totalt 2 428 beslut. Omfattar bl.a. åklagarväsendet, polisväsendet och utlänningsärenden



BILAGA 2

Besvarande av remisser i lagstiftningsärenden m.m.

Riksdagens ombudsmän har besvarat totalt 159 remisser, flertalet från olika departement inom Regeringskansliet. *ChefsJO Fura* har handlagt 27 remisser, *JO Wiklund* 27 remisser, *JO Lindström* 48 remisser, *JO Renfors* 39 remisser, *JO Holgersson* 9 remisser, *stf JO Ragnemalm* 5 remisser och *stf JO Nordenfelt* 3 remisser. En remiss har handlagts gemensamt av *chefsJO Fura* och *JO Renfors*.

Nedan listas ett urval av remissyttranden.

ChefsJO Fura har handlagt remisser från bl.a.

- Arbetsmarknadsdepartementet om betänkande SOU 2014:41 Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering (dnr R 59-2014)
- Försvarsdepartementet om betänkande SOU 2014:73 Försvarsmakten i samhället – en långsiktigt hållbar militär personalförsörjning och en modern folkförankring av försvaret (dnr R 103-2014)
- Finansdepartementet om betänkande SOU 2015:12 Överprövning av upphandlingsmål m.m. (dnr R 38-2015)
- Socialdepartementet om betänkande SOU 2015:17 För kvalitet – Med gemensamt ansvar (dnr R 48-2015).

JO Wiklund har handlagt remisser från bl.a.

- Socialdepartementet om betänkande SOU 2014:3 Boende utanför det egna hemmet – placeringsformer för barn och unga (dnr R 25-2014)
- Socialdepartementet om betänkande SOU 2014:23 Rätt information på rätt plats i rätt tid (dnr R 54-2014)
- Socialdepartementet om departementspromemoria Ds 2014:28 Delaktighet och rättssäkerhet vid psykiatrisk tvångsvård (dnr R 69-2014)
- Utbildningsdepartementet om promemorian Vissa skollagsfrågor – Del 2 (dnr R 71-2014)
- Utbildningsdepartementet om betänkande SOU 2014:45 Unik kunskap genom registerforskning (dnr R 84-2014)
- Finansdepartementet om Ägarprövningsutredningens slutbetänkande SOU 2015:7 Krav på privata aktörer i välfärden (dnr R 25-2015)
- Socialdepartementet om delbetänkande SOU 2015:14 Sedd, hörd och respekterad – Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården (dnr R 36-2015).

JO Lindström har handlagt remisser från bl.a.

- Justitiedepartementet om departementspromemoria Ds 2014:31 Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (dnr R 74-2014)

- Finansdepartementet om utkast till lagrådsremiss Dubbelprövningsförbudet och andra rättssäkerhetsfrågor i skatteförfarandet (dnr R 90-2014)
- Justitiedepartementet om utkast till lagrådsremiss Ny påföljd efter tidigare dom (dnr 10-2015)
- Justitiedepartementet om betänkande SOU 2014:76 Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål (dnr R 3-2015).

JO Renfors har handlagt remisser från bl.a.

- Justitiedepartementet om departementspromemoria Ds 2014:14 Genomförande av brottsofferdirektivet (dnr R 41-2014)
- Arbetsmarknadsdepartementet om betänkande SOU 2014:31 Visselblåsare – Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden (dnr R 57-2014)
- Justitiedepartementet om betänkande SOU 2014:49 Våld i nära relationer – en folkhälsofråga (dnr R 61-2014)
- Justitiedepartementet om promemoria Ds 2014:30 Informationsutbyte vid samverkan mot grov organiserad brottslighet (dnr R 68-2014)
- Kulturdepartementet om departementspromemoria Ds 2014:34 Överlämnande av allmänna handlingar för förvaring (dnr R 78-2014)
- Justitiedepartementet om departementspromemoria Ds 2014:44 Maskeringsförbud vid idrottsarrangemang (dnr R 96-2014)
- Justitiedepartementet om departementspromemoria Ds 2015:7, Ju2015/755/Å Rätten till försvarare, m.m. (dnr R 20-2015)
- Finansdepartementet om betänkande SOU 2015:5 En ny svensk tullagstiftning (dnr R 23-2015).

BILAGA 3

Framställningar, överlämnanden, åtal och disciplinanmälningar m.m.

1. Framställningar och överlämnanden av beslut till riksdagen respektive regeringen

Under verksamhetsåret har två framställningar gjorts till regeringen om översyn av lagreglering eller annan författningsreglering jämlikt 4 § instruktionen.

31 beslut har överlämnats till departement inom Regeringskansliet eller myndigheter för att fästa deras uppmärksamhet på förhållanden som framkommit under ärendenas utredning eller för kännedom. Av de överlämnade besluten har 3 tillhört ansvarsområde 1, 2 ansvarsområde 2, 22 ansvarsområde 3 och 4 ansvarsområde 4.

2. Åtal, anmälningar för disciplinär åtgärd samt överlämnanden av ärenden till annan myndighet

Med stöd av 18 § instruktionen har 17 klagomålsärenden lämnats över till en annan tillsynsmyndighet för prövning och avgörande eller till en åklagarmyndighet för fullföljande av en av JO inledd förundersökning. (Motsvarande antal under verksamhetsåret 2014/15 var 15 klagomålsärenden.) Av de överlämnade ärendena har tre tillhört ansvarsområde 1, två ansvarsområde 2, nio ansvarsområde 3 och tre ansvarsområde 4.

BILAGA 4

Inspektioner, myndighetsbesök, konferenser och seminarier m.m.

1 Inspektioner och myndighetsbesök

ChefsJO Fura har under året genomfört en inspektion av Kriminalvården, anstalten Hällby, två inspektioner av Försäkringskassan, FV Öst 1 Sollentuna och FV Öst 2 Linköping, en inspektion av Finansinspektionen och ett besök på Pensionsmyndigheten. *Byråchef Buhre* har på *chefsJO Furas* uppdrag inspekterat Kriminalvården, anstalten Skänninge, häktet Sollentuna samt placeringssektionen.

JO Wiklund har under året inspekterat Socialnämnden i Gävle kommun samt Psykiatriska kliniken i Gävle. *Byråchef Tryblom* har på *JO Wiklunds* uppdrag inspekterat Enheten för Ekonomiskt bistånd vid Skärholmens stadsdelsnämnd i Stockholms kommun samt Socialkontor ekonomi vid Individ- och familjenämnden i Västerås kommun. *Områdesansvariga föredraganden Blylod* har på *JO Wiklunds* uppdrag inspekterat Vuxenenheten, Kommunstyrelsen i Tierps kommun, Avdelningen stöd till vuxna vid Socialnämnden i Håbo kommun samt Vuxenenheten, social omsorg, vid Socialnämnden i Nyköpings kommun.

JO Lindström har under året inspekterat Södertörns tingsrätt, Eksjö tingsrätt och Lantmäteriets kontor i Falun samt gjort ett besök på Lantmäteriets huvudkontor i Gävle. *Byråchef Håkansson* har på *JO Lindströms* uppdrag inspekterat Natur- och byggnadsnämnden i Huddinge kommun och Byggnadsnämnden i Kungsbacka kommun. *Byråchef Sjögren* har på *JO Lindströms* uppdrag inspekterat Överförmyndarnämnden i Sundbybergs stad.

JO Renfors har under året inspekterat Polismyndigheten, region Nord i Umeå, gränspolisenheten i region Stockholm, verkställighetsgrupp 3, Stockholm, gränspolissektionen i region Syd, utredningsgrupp 2, Malmö och Åklagarmyndigheten, Södra Skånes åklagarkammare i Malmö samt besökt Tillsynsavdelningen vid Åklagarmyndigheten, Arbetsförmedlingens huvudkontor och Polismyndighetens rättsavdelning och tagit emot besök av Migrationsverket. *Byråchef Forzelius* har på *JO Renfors* uppdrag inspekterat Polismyndigheten, gränspolissektionen i region Bergslagen, grupp 3, Örebro, gränspolissektionen i region Öst, utredningsgrupp 3, Jönköping, gränspolissektionen i region Syd, utredningsgrupp 5, Växjö, gränspolissektionen i region Nord, gränspolisgrupp 2, Umeå, gränspolissektionen i region Väst, utredningsgrupp 1 och 2, Göteborg och gränspolissektionen i region Mitt, gränsgrupp 3, Uppsala samt besökt Arbetsförmedlingen (kundrelationer, omprövningsenheten och ersättningsprövningsenheten) i Östersund.

Sammanställning av under verksamhetsåret genomförda inspektioner

Myndighet	**Inspektioner**	**Besök**
Kriminalvården	4	
Finansinspektionen	1	
Försäkringskassan	2	
Pensionsmyndigheten		1
Kommuner, socialnämnder	6	
Kommuner, byggnads-/miljönämnder	2	
Psykiatri	1	
Domstolar	2	
Överförmyndarnämnder	1	
Åklagare	1	1
Polisen	9	1
Lantmäteriet	1	1
Arbetsförmedlingen		2
Migrationsverket		1
Summa	**30**	**7**

Opcat-inspektioner

Opcat-enheten (tidigare NPM-enheten) har på uppdrag av *chefsJO Fura* inspekterat Kriminalvården anstalten Ljustadalen samt häktena i Helsingborg, Umeå, Västerås, Göteborg och Östersund.

På uppdrag av *JO Wiklund* har *Opcat-enheten* inspekterat Regionsjukhuset Karsudden, Landstinget Sörmland.

På uppdrag av *JO Holgersson* har *Opcat-enheten* inspekterat vuxenpsykiatrin, NU-sjukvården, Brinkåsen, avd. 93.

JO Renfors har inspekterat Polismyndigheten, region Nord, arresten Umeå. *Opcat-enheten* har på uppdrag av *JO Renfors* inspekterat Polismyndigheten, region Nord, arresten Östersund, region Mitt, arresten Västerås, region Stockholm, arresten Sollentuna, region Väst, arresten Göteborg, arresten Trollhättan och arresten Alingsås, region Öst, arresten Motala och region Syd, arresten Helsingborg samt Migrationsverkets förvar i Flen.

Sammanställning av under verksamhetsåret genomförda Opcat-inspektioner

Institution	**Antal Opcat-inspektioner**
Häkten	5
Anstalter	1
Arrester	9
Migrationsverkets förvar	1
Psykiatri	2
Summa Opcat-inspektioner	**18**

2 Samråd med konstitutionsutskottet m.m.

I samband med överlämnandet till riksdagen av ämbetsberättelsen 2015/16 besökte *chefsJO Fura*, *JO Wiklund*, *JO Lindström*, *JO Renfors* och *kanslichef Lundgren* den 24 november 2015 konstitutionsutskottet och informerade dess ledamöter om ämbetsberättelsens innehåll och i övrigt om verksamheten under 2014/15 samt besvarade ledamöternas frågor.

Tjänstemän vid konstitutionsutskottet kansli besökte ombudsmannaexpeditionen den 16 november 2015 för att orientera sig om verksamheten och arbetsläget. I samband med detta gicks ämbetets äldsta ännu inte avgjorda ärenden igenom, och tjänstemännen tog del av diarier, protokoll och andra handlingar.

I övrigt har frågor av principiellt och gemensamt intresse diskuterats vid informella kontakter mellan ombudsmännen, särskilt chefsJO, och företrädare för konstitutionsutskottet. Samråd har även förekommit mellan kanslicheferna.

3 Justitieombudsmännens och vissa tjänstemäns deltagande i konferenser, seminarier och utbildningsverksamhet m.m. inom Sverige

ChefsJO Fura

- höll den 27 augusti 2015 föredrag för juridikstudenter med särskilt intresse för fri- och rättighetsfrågor arrangerat av Centrum för rättvisa.
- höll den 3 september 2015 ett inledningsanförande på temat En effektiv nordisk förvaltning på en konferens arrangerad av Nordiska Administrativa förbundet (NAF).
- deltog den 11 september 2015 i seminariet EU:s anslutning till Europakonventionen – vad händer efter EU-domstolens yttrande 2/13 från december 2014? arrangerat av Europarättslig tidskrift.
- höll den 9 oktober 2015 föredrag om JO för Rotary Stockholm-Kungsholmen.
- tog den 19 oktober 2015, tillsammans med *JO Wiklund*, *JO Lindström*, *JO Renfors* och *kanslichef Lundgren*, emot besök av Riksrevisionen.
- tog den 14 januari 2016, tillsammans med *JO Lindström* och *JO Renfors*, emot besök av Strafftidsutredningen.
- deltog den 22 januari 2016 i ett seminarium om mänskliga rättigheter arrangerat av Göteborgs domarakademi.
- höll den 3 februari 2016 föredraget Domstolarnas tillämpning av Europakonventionen och Barnkonventionen på Kronofogdemyndighetens juristenhets konferens.
- höll föredrag under Svensk Juriststämma den 10 februari 2016.
- deltog den 14 mars 2016 i ett informationsmöte om JO, HD, HFD och JK.
- deltog den 7 april 2016 i studiodebatt hos Veckans juridik om Sveriges förhållande till mänskliga rättigheter med anledning av CPT:s rapport.
- höll den 2 maj 2016 föredrag för studenter på Stockholms universitet.
- deltog den 11 maj 2016 i paneldebatt under ett seminarium på Rosenbad om Det allmännas skadeståndsansvar.

JO Wiklund

- tog den 15 januari 2016, tillsammans med *byråchefer Tryblom* och *Widmark*, emot besök av socialutskottets kansli.
- höll den 15 januari 2016, tillsammans med *JO Renfors*, *kanslichef Lundgren* och *informationsansvarige Jansson*, föredrag på den norska Sivilombudsmannens konferens i Stockholm.

JO Lindström

- höll den 28 augusti 2015 föredrag om aktuella JO-avgöranden på Sveriges kommunaljuridiska förenings årsmöte.
- höll den 11 november 2015 föredrag för Försäkringskassans rättsavdelning om hur myndigheter kan uppnå en rättssäker tillämpning.
- höll den 27 april 2016 föredrag för Sundsvalls juristklubb om JO:s tillsyn över domstolarna.

JO Renfors

- tog den 27 augusti 2015, tillsammans med *byråchef Forzelius* och *föredragandena Wiberg* och *Pallvik Fransson*, emot ett besök av Rättsavdelningen vid Migrationsverket.
- tog den 31 augusti 2015, tillsammans med *byråchef Nyman* och *områdesansvariga föredraganden Ulfsdotter Klang*, emot ett besök av rikspolischefen.
- informerade den 4 mars 2016, tillsammans med *föredraganden Edlund*, om JO:s verksamhet för blivande assessorer inom ramen för det s.k. Stockholmspaketet.
- deltog den 8 mars 2016 i seminariet Etikprövning av rättsvetenskaplig forskning – vad hände med TF? på Uppsala universitet.
- deltog den 10 juni 2016 i frukostmöte för att diskutera rapporten Ekobrottsmyndighetens konstruktion – ansvarsfördelning, styrning och ledning och förhållandet till andra myndigheter.
- tog den 10 juni 2016, tillsammans med *byråchef Nyman* och *områdesansvariga föredraganden Ulfsdotter Klang* och *föredraganden Cullin*, emot besök av Polismyndighetens personalansvarsnämnd (PAN).

Byråchef Johansson

- besökte den 23 oktober 2015, tillsammans med *områdesansvariga föredraganden Svensson*, Inspektionen för socialförsäkringen (ISF).
- tog den 4 februari 2016, tillsammans med *områdesansvariga föredragandena Svensson* och *von Sivers*, emot besök av Pensionsmyndigheten.

Byråchef Tryblom

- besökte den 5 oktober 2015, tillsammans med *Opcat-enheten*, *enhetschef Bergerén* samt *föredragandena Olsson*, *Ringqvist* och *Fridén*, Inspektionen för vård och omsorg (IVO), avdelning Mitt, Örebro.

- höll den 3 februari 2016 ett seminarium om LVM på Socialförvaltningen i Örebro kommun.
- deltog den 8 februari 2016, tillsammans med *områdesansvariga föredraganden Blylod*, i ett seminarium anordnat av Socialdepartementet om utredningsdirektiven till en utredning om en ny socialtjänstlag.

Byråchef Håkansson

- tog den 25 maj 2016 emot besök av Skatteverket.

Byråchef Sjögren

- tog den 17 mars 2016 emot besök av Kronofogdemyndigheten.

Byråchef Nyman

- genomförde den 13 oktober 2015, tillsammans med *områdesansvariga föredraganden Ulfsdotter Klang*, en utbildning för åklagare.
- genomförde den 15 april 2016, tillsammans med *områdesansvariga föredraganden Ulfsdotter Klang*, en utbildning för åklagare.

Byråchef Johnson

- höll den 24 oktober 2015, tillsammans med *informationsansvarige Jansson*, föredrag inför det regionala myndighetsnätverket i Sundsvall.
- tog den 21 april 2016 emot besök av studenter från Södertörns högskola.
- tog den 10 maj 2016 emot besök av studenter från Lunds universitet.

Opcat-enheten

- genomförde den 1 oktober 2015 ett seminarium för riksdagsledamöter och organisationer om tortyrprevention med fokus på mänskliga rättigheter.

Informationsansvarige Jansson

- tog den 18 november 2015 emot studiebesök av Folkungaskolan i Linköping.
- tog den 28 januari 2016 emot studiebesök från Österåkers kommun.
- tog den 24 februari 2016 emot studiebesök från Hagagymnasiet i Borlänge.
- tog den 14 april 2016, tillsammans med *föredraganden Cullin*, emot besök av Notarieföreningen vid Förvaltningsrätten i Stockholm.
- tog den 27 april 2016, tillsammans med *föredraganden Säfwe*, emot studiebesök av notarier vid Förvaltningsrätten i Uppsala.

Föredragandena Olsson och Sjöblom

- deltog den 6–7 oktober i polisarrestkonferensen i Stockholm.

BILAGA 5

Internationellt samarbete

1 Deltagande i internationella konferenser och seminarier, bilaterala besök m.m.

Konferenser och seminarier m.m.

- *Föredraganden Ringqvist* deltog den 10–13 augusti 2015 i seminariet Preventing torture and ill-treatment of female detainees through gender-sensitive monitoring i Bristol, Storbritannien.
- *ChefsJO Fura* föreläste den 2 september 2015, tillsammans med *föredraganden Lorentzon*, för en delagation från den kenyanska kriminalvården.
- *Byråchef Johnson* föreläste den 5 september 2015 på European School of Politics i Istanbul, Turkiet.
- *ChefsJO Fura* deltog den 16–17 september 2015, tillsammans med områdesansvariga *föredraganden Svensson*, i det årliga sammarbetsseminariet för baltiska ombudsmän i Tallinn, Estland.
- *ChefsJO Fura* deltog den 13–14 oktober 2015 i konferensen Freedom of expression: still a precondition for democracy? arrangerad av Europarådet i Strasbourg, Frankrike.
- *Föredragandena Olsson* och *Fridén* besökte den 19 oktober 2015 Finlands motsvarighet till Opcat-enheten med fokus på kvinnor med barn i anstalt.
- *ChefsJO Fura* och *internationella samordnaren De Geer Fällman* deltog den 1–4 december 2015 i de lokala ombudsmännens (Personeros) centralorganisation FENALPER's (Federation national de Personeros de Colombia) VII National Assembly i Bogotá och Cartagena, Colombia. Vidare besöktes ett kvinnofängelse i Bogotá och en lokal kvinnoorganisation för fredsarbete (Narrar para Vivir) i San Juan Nepomuceno, Cartagena. Besöket anordnades av Sveriges ambassad i Bogotá.
- *Kanslichef Lundgren* deltog den 10–11 december 2015 i Europarådets och Finlands Människorättsinstitutions konferens Council of Europe, National Human Rights Institutions, Equality Bodies and Ombudsman Offices promoting Equality and Social Inclusion, i Helsingfors, Finland.
- *Enhetschef Bergerén* deltog den 10–11 december 2015 i nordiskt NPM-möte i Köpenhamn.
- *ChefsJO Fura* deltog den 29 januari 2016 i Europadomstolens seminarium International and national courts confronting large-scale violations of human rights i Strasbourg, Frankrike.
- *ChefsJO Fura* och *internationella samordnaren De Geer Fällman* deltog den 26–27 april 2016 i konferensen Human Rights Challenges now: the ombudsman in front of threats, organiserad av IOI Europas styrelse.
- *ChefsJO Fura* och *internationella samordnaren De Geer Fällman* deltog den 25–27 maj 2016 i konferensen Human Rights a 21st Century approach to the work of ombudsmen anordnad av IOI, Northern Irland Human Rights Commission och Norhtern Irland Ombudsman, i Belfast, Nordirland.

- *Föredraganden Olsson* deltog den 7–8 juni 2016 i Consultative Workshops for NPM i Wien.
- *Enhetschefen Bergerén* anordnade den 9–10 juni 2016, tillsammans med *övriga medarbetare på Opcat-enheten*, ett nordiskt NPM-möte i Stockholm.

International Ombudsman Institute (IOI)

- *ChefsJO Fura* och internationella samordnaren *De Geer Fällman* deltog den 21–23 september 2015 i IOI:s styrelsemöte i Windhoek, Namibia.
- *ChefsJO Fura* och *internationella samordnaren De Geer Fällman* deltog den 25–27 oktober 2015 i IOI Europas styrelsemöte i Rom, Italien.
- *ChefsJO Fura* och *internationella samordnaren De Geer Fällman* deltog den 24–26 april 2016 i IOI Europas styrelsemöte i Barcelona, Spanien.
- *Föredraganden Ringqvist* deltog den 21–23 juni 2016 i IOI workshop/seminarium i Vilnius, Litauen.

EU-ombudsmannens nätverk European network of ombudsmen

- *ChefsJO Fura* och *internationella samordnaren De Geer Fällman* deltog den 10 november 2015 i firandet av Europeiska ombudsmannens 20-årsjubileum i Bryssel, Belgien.
- *JO Renfors* deltog i ett seminarium anordnat av det europeiska nätverket för ombudsmän i Bryssel den 13–14 juni 2016.

2 Endagsbesök hos JO för information och diskussion

Riksdagens ombudsmän besöktes den 2 september 2015 av en delegation från Island ledd av alltingets ombudsman Tryggvi Gunnarsson, den 28 september 2015 av professor Yeong-Kuang Ger, tidigare ledamot av Control Yan (Taiwans ombudsman), den 30 september 2015 av Polens ambassadör Wieslaw Tarka, den 20 oktober 2015 av en delegation unga tjänstemän från Ukraina, den 5 oktober 2015 av en delegation från Serbien inom ramen för ett studiebesök anordnat av OSCE Mission, Organisation for Security and Cooperation in Europe, den 11 november 2015 av en delegation från Ministry of Human Resources and Social Security of the People's Republic of China, den 20 november 2015 av en grupp deltagare i Intensive Training Programme on Human Rights, anordnat av Raoul Wallenberg-institutet, den 30 november 2015 av ombudsmannen från Nederländerna, Rainier Van Zutphen, den 1 december 2015 av ryska människorättsförsvarare, anordnat av Östgruppen för demokrati och mänskliga rättigheter, den 8 december 2015 av en delegation från Uganda, anordnat av Svenska institutet, den 20 januari 2016 av CivilNet.am, en onlinebaserad tv-kanal från Armenien, den 18 februari 2016 av Aragoniens justitieombudsman Fernando Garcia Vicente och den spanske ambassadören Javier Jiménes-Ugarte, den 18 mars 2016 av en delegation från Ukraina inom ramen för programmet Young Generation Will Change Ukraine, den 29 mars 2016 av en delegation från Gauteng Provincial Legislature (ett av sju provinsparlament i Sydafrika), den 8 april 2016 av en delegation från Tunisien, anordnat av

ILAC, International Legal Assistance Consortium, den 19 april 2016 av en delegation från ombudsmannen i Bahrain, den 20 april 2016 av en delegation från Kambodja inom ramen för en bilateral MR-dialog, den 3 maj 2016 av en delegation från ODIHR (OSSE:s kontor för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter). Besöket var inriktat på JO:s tillsyn över frågan om församlingsfrihet (mötesfrihet) och JO:s klagomålshantering på detta område, den 11 maj 2016 av en delegation från ombudsmannen i Kosovo, inom ramen för Europarådets projekt Support to the implementation of European Human Rights Standards and the Reform of the Ombudspersons Institution implemented in Kosovo, den 13 maj 2016 av en delegation från parlamentet i Tunisien, anordnat av SKL International, den 8 juni 2016 av en delegation från kinesiska åklagarmyndigheten (NPrC) anordnat av Raoul Wallenberg-institutet i Lund och den 10 juni 2016 av den kirgisiska avdelningen av Radio Free Europe/Radio Liberty för en intervju för kirgisisk tv om JO:s arbete med att granska myndigheter och tjänstemän.

BILAGA 6

Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän

Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän

Utfärdad den 13 november 1986, senast ändrad den 1 september 2014 genom SFS 2014:802.

Enligt riksdagens beslut föreskrivs följande.

Uppgifter

1 § Riksdagens ombudsmän är enligt 13 kap. 2 § riksdagsordningen fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän. Härutöver kan finnas en eller flera ställföreträdande ombudsmän.

Chefsjustitieombudsmannen och justitieombudsmännen har i den omfattning som anges i 2 § tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.

2 § Under ombudsmännens tillsyn står

1. statliga och kommunala myndigheter,
2. tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter,
3. annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet,
4. tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande.

I fråga om befattningshavare vid försvarsmakten omfattar tillsynen dock endast befäl av lägst fänriks grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning.

Ombudsmännens tillsyn omfattar ej

1. riksdagens ledamöter,
2. riksdagsstyrelsen, Valprövningsnämnden, Riksdagens överklagandenämnd eller riksdagsdirektören,
3. riksbanksfullmäktige samt ledamöter av direktionen i Riksbanken utom såvitt avser deltagande i utövning av Riksbankens beslutanderätt enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering,
4. regeringen eller statsråd,
5. justitiekanslern samt
6. ledamöter av beslutande kommunala församlingar.

Ombudsmännen står ej under tillsyn av varandra.

Med befattningshavare förstås i denna lag, om inte annat framgår av sammanhanget, person som står under ombudsmännens tillsyn.

3 § Ombudsmännen skall särskilt tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttager regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ej träds för när i den offentliga verksamheten.

Vid tillsyn över kommunala myndigheter skall ombudsman beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

4 § Ombudsmännen ska verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. Uppkommer under tillsynsverksamheten anledning att väcka fråga om en författningsändring eller någon annan åtgärd från statens sida, får en ombudsman göra framställning i ämnet till riksdagen enligt tilläggsbestämmelsen 9.17.5 till riksdagsordningen eller till regeringen.

En justitieombudsman ska samråda med chefsjustitieombudsmannen innan han eller hon gör framställning enligt första stycket.

5 § Ombudsmännens tillsyn bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar, som ombudsmännen finner påkallade.

Justitieombudsman skall samråda med chefsjustitieombudsmannen om inspektioner och andra undersökningar, som han avser att genomföra.

5 a § Ombudsmännen fullgör därutöver de uppgifter som ankommer på ett nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Lag (2011:340).

6 § Ombudsman avgör ärende genom beslut, vari han eller hon får uttala sig om huruvida åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. Ombudsman får även göra sådana uttalanden som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.

Ombudsman får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott. Ger utredningen i ärende ombudsman anledning anta att sådan brottslig gärning begåtts, tillämpas vad som föreskrivs i lag om förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott under allmänt åtal. I mål som har väckts vid tingsrätt bör talan fullföljas till Högsta domstolen endast om synnerliga skäl föranleder det.

Om befattningshavare genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget gjort sig skyldig till fel, som kan beivras genom disciplinärt förfarande, får ombudsman göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd. Om det, när det gäller den som är legitimerad eller annars behörig att utöva yrke inom hälso- och sjukvården, tandvården, detaljhandeln med läkemedel eller inom djurens hälso och sjukvård, finns skäl att besluta om återkallelse av legitimationen eller behörigheten, får ombudsman göra anmälan om detta till den som har befogenhet att besluta i frågan. Motsvarande anmälan får göras i fråga om begränsning av sådan legitimerad yrkesutövares behörighet, om denne har missbrukat sin behörighet på något annat sätt. Om det, när det gäller den som är legitimerad yrkesutövare inom hälso-

och sjukvården, tandvården, detaljhandeln med läkemedel eller djurens hälso- och sjukvård, finns skäl att föreskriva prövotid, får ombudsman göra anmälan om detta till den som har befogenhet att besluta i frågan.

Anser ombudsman det vara påkallat att befattningshavare avskedas eller avstängs från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse, får han eller hon göra anmälan härom till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd.

När ombudsman har gjort anmälan i ett sådant ärende som avses i tredje eller fjärde stycket ska han eller hon i ärendet få tillfälle att komplettera egen utredning och att yttra sig över utredning som har tillförts ärendet av någon annan samt att närvara, om muntligt förhör hålls. Vad som nu har sagts gäller dock inte ärenden om avstängning.

7 § Har myndighet meddelat beslut mot befattningshavare i ärende om tillämpningen av särskilda bestämmelser för tjänstemän i lag eller annan författning om disciplinansvar eller om avskedande eller avstängning från tjänsten på grund av brottslig gärning eller tjänsteförseelse, får ombudsman föra talan vid domstol om ändring i beslutet. Detsamma gäller i fråga om myndighets beslut i ärende om disciplinansvar mot den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen eller djurhälsopersonalen eller är krigsman eller disciplinansvarig enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. samt i fråga om myndighets beslut i ärende om prövotid eller sådan behörighetsfråga som avses i 6 § tredje stycket. Närmare bestämmelser om sådan talan meddelas i lag eller annan författning.

Har befattningshavare enligt vad därom är föreskrivet sökt ändring vid domstol i beslut som avses i första stycket och har beslutet tillkommit efter anmälan av ombudsman, företräder ombudsmannen det allmänna som befattningshavarens motpart i tvisten. Detsamma gäller, om ombudsmannen har sökt ändring i beslutet.

Vad i lag eller annan författning är föreskrivet om arbetsgivare ska i fråga om tvister som avses i denna paragraf äga motsvarande tillämpning på ombudsman. Bestämmelserna i 4 kap. 7 § och 5 kap. 1 § första stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister ska dock ej tillämpas i fråga om tvist i vilken ombudsman för talan.

8 § Ombudsman bör ej ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte finns särskilda skäl för ett ingripande.

9 § I regeringsformen finns föreskrifter om ombudsmans befogenhet att väcka åtal mot ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen och väcka talan om skiljande eller avstängning av sådan ledamot från anställningen eller skyldighet för ledamot att genomgå läkarundersökning.

10 § En ombudsman är skyldig att väcka och utföra åtal som konstitutionsutskottet enligt 13 kap. 3 § regeringsformen har beslutat mot ett statsråd samt åtal som ett riksdagsutskott enligt vad som är föreskrivet har beslutat mot en befattningshavare hos riksdagen eller dess organ, dock inte åtal mot en annan ombudsman.

En ombudsman är även skyldig att biträda ett utskott med förundersökningen mot en sådan befattningshavare som nämns i första stycket.

11 § Ombudsmännen skall årligen senast den 15 november tillställa riksdagen en tryckt ämbetsberättelse avseende tiden den 1 juli närmast föregående år–den 30 juni innevarande år. Berättelsen skall innehålla redogörelse för de åtgärder som vidtagits med stöd av 4 § första stycket och 6 § andra–fjärde stycket och 7 § samt för andra viktigare beslut som ombudsmännen har meddelat. Berättelsen skall även uppta en översikt över verksamheten i övrigt.

Organisation

12 § Enligt 13 kap. 2 § riksdagsordningen är chefsjustitieombudsmannen administrativ chef och bestämmer inriktningen av verksamheten i stort. Chefsjustitieombudsmannen ansvarar inför riksdagen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att Riksdagens ombudsmän hushållar väl med statens medel.

Chefsjustitieombudsmannen ska, efter samråd med övriga ombudsmän, i arbetsordning meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och om ansvarsområden för var och en av ombudsmännen, besluta om verksamhetsplan för myndigheten samt besluta om årsredovisning och förslag till anslag på statsbudgeten för Riksdagens ombudsmän.

Bestämmelser om internrevision finns i lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

13 § För verksamheten skall finnas en expedition (ombudsmannaexpeditionen). Vid denna är anställda en kanslichef samt byråchefer och övriga tjänstemän enligt personalförteckning. I mån av behov och tillgång på medel får chefsjustitieombudsmannen anlita annan personal samt experter och sakkunniga. Chefsjustitieombudsmannen bestämmer om personalens tjänstgöring.

Kanslichefen skall under chefsjustitieombudsmannen leda arbetet inom ombudsmannaexpeditionen och i övrigt lämna ombudsmännen erforderligt biträde.

14 § För arbetet inom ombudsmannaexpeditionen meddelar chefsjustitieombudsmannen de råd och anvisningar som behövs utöver denna instruktion och vad som föreskrivs i arbetsordningen.

Chefsjustitieombudsmannen skall samråda med konstitutionsutskottet i organisationsfrågor av större vikt.

Innan justitieombudsman påkallar samråd med konstitutionsutskottet skall han ha samrått med chefsjustitieombudsmannen.

15 § Chefsjustitieombudsmannen får oberoende av vad som följer av arbetsordning genom särskilt beslut föreskriva att visst ärende eller grupp av ärenden ska hänskjutas till honom eller någon av de andra ombudsmännen.

Chefsjustitieombudsmannen får vidare i arbetsordning eller genom särskilt beslut

bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidtaga åtgärd för ärendes beredande, samt

kanslichef att besluta i administrativa frågor, dock ej om anställande av byråchef.

Chefsjustitieombudsmannen beslutar om ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring som ombudsman. Ställföreträdande ombudsman får tas i anspråk för tjänstgöring om någon ombudsman på grund av en längre tids sjukdom blir förhindrad att utöva sin tjänst eller det av annat särskilt skäl föreligger behov av ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring.

16 § När chefsjustitieombudsmannen har semester eller är hindrad att utöva sin tjänst skall den av de andra ombudsmännen som varit ombudsman längst tid tjänstgöra i hans ställe. Om två eller flera varit ombudsmän lika länge, har den äldste av dem företräde.

Om klagomål

17 § Klagomål bör anföras skriftligen. I klagoskriften bör anges den myndighet som klagomålet vänder sig mot, den åtgärd som klagomålet avser, tidpunkten för åtgärden samt klagandens namn och adress. Innehar klaganden handling, som är av betydelse för ärendets utredande och bedömande, bör den bifogas.

Den som är berövad sin frihet får sända skrift till ombudsmännen utan hinder av de inskränkningar i rätten att sända brev och andra handlingar som gäller för honom.

På klagandens begäran skall på expeditionen utfärdas bevis att hans klagoskrift inkommit dit.

Allmänna bestämmelser om handläggningen

18 § Om ett ärende är av sådan beskaffenhet att det lämpligen kan utredas och prövas av någon annan myndighet än ombudsmännen och om myndigheten inte tidigare har prövat saken, får ombudsman överlämna ärendet till denna myndighet för handläggning. Endast ärende som väckts genom klagomål får överlämnas till Justitiekanslern och endast efter överenskommelse med denne.

Om ett klagomål avser en befattningshavare som är advokat och frågan som väckts genom klagomålet är sådan att den enligt 8 kap. 7 § fjärde stycket rättegångsbalken kan prövas av något organ inom advokatsamfundet, får ombudsman överlämna klagomålet till samfundet för handläggning.

19 § Ombudsman bör skyndsamt lämna klaganden besked om huruvida klagomålet avvisas, avskrivs från handläggning, överlämnas till annan enligt 18 § eller upptas till utredning.

20 § Ombudsman bör ej till utredning uppta förhållanden, som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om ej särskilda skäl föreligger.

21 § Ombudsman ska verkställa de utredningsåtgärder som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden.

När ombudsman enligt regeringsformens föreskrifter begär upplysningar och yttranden i andra ärenden än dem där han eller hon har beslutat att inleda förundersökning, får han eller hon förelägga vite om högst 10 000 kronor. Ombudsman får utdöma försuttet vite.

Kan det misstänkas att befattningshavare som omfattas av bestämmelserna om disciplinansvar i lagen (1994:260) om offentlig anställning har gjort sig skyldig till tjänsteförseelse, för vilken disciplinpåföljd bör åläggas, och kan det

befaras att en skriftlig underrättelse enligt 17 § nämnda lag inte kan tillställas honom eller henne inom två år efter förseelsen, får ombudsman utfärda motsvarande underrättelse. Vad som nu har sagts gäller även för den som omfattas av bestämmelser om disciplinansvar och om motsvarande underrättelse i någon annan författning.

22 § Ombudsman får uppdra åt annan att leda förundersökning som han har beslutat och att väcka och utföra åtal som han har beslutat, om inte åtgärden avser ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen.

Beslut att överklaga dom eller beslut till högre rätt får inte fattas av annan än ombudsman.

I fall som avses i 7 § får ombudsman förordna tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att föra talan på ombudsmannens vägnar.

I ärende som avses i 6 § tredje eller fjärde stycket får ombudsman bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidta behövliga handläggningsåtgärder.

Ombudsman får genom särskilt beslut bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att på ombudsmannens vägnar dels verkställa inspektion, dels fatta beslut i ärenden som väckts genom klagomål. Sådant bemyndigande får inte innefatta rätt att

1. göra framställning enligt 4 § första stycket,
2. göra uttalande enligt 6 § första stycket,
3. vidta åtgärd mot befattningshavare enligt 6 § andra, tredje eller fjärde stycket,
4. överlämna ärende till annan myndighet enligt 18 §, eller
5. fatta beslut i ärende som avgörs efter att skriftligt yttrande eller skriftliga upplysningar inhämtats från berörd myndighet eller tjänsteman.

23 § Ärende avgörs efter föredragning, som ankommer på tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen eller särskilt utsedd föredragande. Beslut att avvisa ärende eller avskriva ärende från handläggning kan dock fattas utan föredragning. Ombudsman kan också avgöra annat ärende utan föredragning, om särskilda skäl föranleder det.

En handling som har getts in till Riksdagens ombudsmän i ett ärende, får inte återlämnas förrän ärendet avgjorts. Om originalhandlingen i ett sådant fall inte finns hos någon myndighet, får återlämnandet förenas med villkor om att bestyrkt kopia av handlingen ges in.

24 § Diarier skall föras över samtliga ärenden och däri vidtagna åtgärder.

I fråga om varje beslut skall vid ombudsmannaexpeditionen finnas handling, som utvisar vem som har fattat beslutet och vem som har varit föredragande samt beslutets dag och innehåll. Registratur skall hållas över särskilt uppsatta beslut.

Protokoll förs vid inspektioner och när protokoll fordras av annan orsak.

Övriga bestämmelser

25 § Samtidigt som ämbetsberättelsen lämnas till riksdagen skall diarier, protokoll och registratur för den tid berättelsen avser lämnas till konstitutionsutskottet.

26 § Ombudsmannaexpeditionen skall hållas öppen för allmänheten under tid som chefsjustitieombudsmannen bestämmer.

27 § Expedition skall utfärdas utan avgift om det inte finns särskilda skäl att ta ut avgift.

Om avgift skall tas ut skall den bestämmas med ledning av de regler som gäller för statliga myndigheter i allmänhet.

Avgiftsbeslut får inte överklagas.

Riksdagens ombudsmän får disponera avgiftsinkomsterna.

28 § Chefsjustitieombudsmannen tillsätter tjänster vid ombudsmannaexpeditionen och antar personal i övrigt, i den mån han inte enligt 15 § överlåter dessa uppgifter på kanslichefen.

29 § Om överklagande av beslut som gäller tjänstetillsättning eller eljest rör tjänsteman vid expeditionen, föreskrivs i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

BILAGA 7

Arbetsordning för Riksdagens ombudsmän

Gällande fr.o.m. den 15 februari 2012.

Senast reviderad den 18 mars 2016. Ändringarna gäller fr.o.m. den 1 april 2016.

Chefsjustitieombudsmannen fastställer med stöd av 12, 15 och 26 §§ lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (instruktionen) följande arbetsordning.

Organisation

Ombudsmännen

1 § Ombudsmännens tillsyn är uppdelad i fyra ansvarsområden. Vad som ingår i varje ansvarsområde framgår av en bilaga till denna arbetsordning.

Ansvarsområdena är fördelade enligt följande.

Ansvarsområde 1 Justitieombudsmannen Lars Lindström

Ansvarsområde 2 Chefsjustitieombudsmannen Elisabet Fura

Ansvarsområde 3 Justitieombudsmannen Stefan Holgersson

Ansvarsområde 4 Justitieombudsmannen Cecilia Renfors

Ombudsmännen tar inom sina respektive ansvarsområden de initiativ som de finner påkallade.

Av 5 § instruktionen framgår att justitieombudsmännen ska informera chefsjustitieombudsmannen om inspektioner och andra undersökningar som de avser att genomföra. Ombudsmännen samråder i övrigt när behov föreligger.

2 § Ett ärende som berör mer än ett ansvarsområde handläggs av den ombudsman till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör. I tveksamma fall bestämmer chefsjustitieombudsmannen vilken ombudsman som ska handlägga ärendet.

Har ärenden som tillhör olika ansvarsområden nära samband med varandra, bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som ska handlägga ärendena. Om en ombudsman på grund av jäv eller av annan anledning inte kan handlägga ett ärende som hör till hans eller hennes ansvarsområde, bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som ska överta ärendet.

Av 15 § första stycket instruktionen framgår att chefsjustitieombudsmannen, oberoende av vad som följer av arbetsordningen, får bestämma att ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden ska hänskjutas till honom eller henne eller till någon annan justitieombudsman.

3 § När chefsjustitieombudsmannen är förhindrad att utöva sin tjänst på grund av sjukdom, semester eller någon annan omständighet inträder i hans eller hennes ställe den justitieombudsman som anges i 16 § instruktionen.

Vid ledighet för en justitieombudsman förestås dennes ansvarsområde av chefsjustitieombudsmannen eller den justitieombudsman eller ställföreträdande justitieombudsman som chefsjustitieombudsmannen utser.

Ombudsmannaexpeditionen

4 § För beredning av klagomåls- och initiativärenden samt lagstiftningsremisser biträds ombudsmännen av en kanslichef och av tillsynsavdelningar bestående av byråchefer, områdesansvariga föredragande och föredragande. Vid varje tillsynsavdelning finns också ett ärendekansli.

För att fullgöra de uppgifter som ankommer på ett nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, biträds ombudsmännen av en särskild enhet, Opcat-enheten. Denna enhet består av en enhetschef och föredragande. I organisatoriskt hänseende tillhör enheten ansvarsområde 2.

Chefsjustitieombudsmannen biträds av en administrativ avdelning som består av en enhet för personal-, ekonomi-, lokal- och it-frågor, en enhet för registratur och arkiv samt en informationsansvarig och en internationell samordnare.

Enheten för personal-, ekonomi-, lokal- och it-frågor leds av den administrativa direktören. Till enheten hör personal för ekonomi- och personaladministration, expeditionsassistenter och lokalvårdare.

Enheten för registratur och arkiv leds av byråchefen med ansvar för registratur och arkiv. Till enheten hör huvudregistrator, registratorer och receptionist.

Bestämmelser för Opcat-enheten och vissa anställda

Opcat-enheten

5 § Chefsjustitieombudsmannen beslutar i samråd med berörda justitieombudsmän om riktlinjer för Opcat-enhetens verksamhet och plan för inspektionsverksamheten. Enhetschefen eller annan tjänsteman får, på uppdrag av vederbörande ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som avses i 6 § första stycket instruktionen.

Enhetschefen utövar den löpande arbetsledningen på enheten.

Kanslichefen

6 § Kanslichefen är chef för den administrativa avdelningen.

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 utför särskilda utredningar efter beslut av chefsjustitieombudsmannen, bereder ärenden som tilldelas honom eller henne och biträder ombudsmännen i övrigt enligt chefs¬justitieombudsmannens bestämmande.

Kanslichefen får i de ärenden som handläggs av honom eller henne besluta om remisser och annat utredningsförfarande. Kanslichefen får också på uppdrag av en ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som avses i 6 § första stycket instruktionen.

När kanslichefen inte är i tjänst eller är på tjänsteresa ska en byråchef förordnas som vikarierande kanslichef.

Byråcheferna

7 § Byråcheferna fördelar var och en inom sitt sakområde ärendena på föredragande samt bereder egna ärenden. Vid tilldelningen av ärenden ska hänsyn tas till de olika föredragandenas särskilda kunskaper och erfarenheter. En jämn arbetsfördelning mellan föredragandena ska eftersträvas. I den mån områdesansvarig föredragande finns inom ett sakområde bör denne handlägga ärenden av större vikt inom området.

Byråcheferna får besluta om remisser och annat utredningsförfarande och handlägga frågor rörande efterskrifter i avgjorda ärenden. Byråcheferna får även på uppdrag av vederbörande ombudsman verkställa inspektion och efter särskilt beslut av vederbörande ombudsman fatta beslut i ärenden som väckts genom klagomål i enlighet med vad som framgår av 22 § instruktionen.

Byråcheferna ska – förutom att bereda egna ärenden – se till att ärendena blir handlagda på ett tillfredsställande sätt och med den skyndsamhet som krävs. En byråchef bör medverka i handläggningen av ärenden som är av större vikt. Byråcheferna ska också bistå Opcat-enheten i dess verksamhet.

En byråchef på varje tillsynsavdelning har de administrativa uppgifter som chefsjustitieombudsmannen bestämmer.

Föredragande och områdesansvariga föredragande

8 § Föredragandena får i de ärenden de tilldelats hämta in underhandsupplysningar, infordra de handlingar som kan finnas rörande saken samt överlämna handlingar till klaganden för yttrande. De får även, efter särskilt bemyndigande av vederbörande ombudsman, handlägga frågor rörande efterskrifter i avgjorda ärenden.

Områdesansvariga föredragande får därutöver efter särskilt bemyndigande av vederbörande ombudsman besluta om remisser och annat utredningsförfarande samt på uppdrag av vederbörande ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som åsyftas i 6 § första stycket instruktionen.

Beslut och protokoll m.m.

9 § En ombudsmans slutliga beslut ska undertecknas av ombudsmannen och ingå i registraturet. En kopia av beslutet ska tillföras akten i ärendet. Motsvarande gäller när ett slutligt beslut fattas med stöd av bemyndigande enligt 22 § femte stycket instruktionen.

En kopia av beslutet ska sändas till klaganden och, i förekommande fall, till myndigheter och tjänstemän som yttrat sig i ärendet eller som beslutet särskilt rör. En ombudsman får bestämma att beslutet ska tillkännages på annat sätt eller att beslutet inte behöver sändas till klaganden.

Utgående expeditioner av beslut som inte avser ärendets avslutande undertecknas av den som fattat beslutet eller av annan på uppdrag av den beslutande.

Vad som nu sagts gäller i tillämpliga delar även för inspektionsprotokoll.

Allmänna handlingar m.m.

10 § Personalen på registratorsexpeditionen biträder med utlämnande av handlingar till myndigheter, massmedier och allmänhet samt lämnar på begäran uppgifter ur registratur, protokoll, ärendehanteringssystem och övriga inom expeditionen tillgängliga handlingar.

11 § Fråga om utlämnande av allmän handling avgörs på myndighetens vägnar av den justitieombudsman till vars ansvarsområde ärendet hör, eller av chefsjustitieombudsmannen.

Byråchefen med ansvar för registratur och arkiv ansvarar för sekretessprövning när handlingar i avslutade ärenden begärs utlämnade (jfr 6 kap. 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]).

Säkerhets- och beredskapsfrågor

12 § Säkerhets- och beredskapsfrågor handläggs under chefsjustitieombudsmannen av en befattningshavare inom ombudsmannaexpeditionen med särskilt uppdrag att vara säkerhetsansvarig. I frågor av större vikt samråder den säkerhetsansvarige med kanslichefen.

Öppethållande, expeditionstider m.m.

13 § Ombudsmännen tar emot besök av allmänheten efter överenskommelse i varje särskilt fall.

Registratorsexpeditionen ska hållas öppen för allmänheten helgfri måndag–fredag kl. 9.00–12.00 och kl. 13.00–15.00, om inte annat bestäms i särskilt fall.

Ombudsmannaexpeditionens telefontider är kl. 9.00–11.30 och kl. 13.00–15.00 helgfri måndag–fredag, om inte annat bestäms i särskilt fall.

Inskränkningar i öppethållandet och i telefontiden ska ges till känna på lämpligt sätt och bör tillkännages minst en vecka i förväg.

Övrigt

14 § Arbetsuppgifterna för vissa anställda framgår vidare av särskilda befattnings- och arbetsbeskrivningar.

I dokumentet Regler för rätten att besluta i ekonomi- och personaladministrativa frågor hos Riksdagens ombudsmän – JO (besluts- och delegationsordning) regleras annan delegerad beslutsrätt.

Bilaga

Ansvarsområde 1

Allmänna domstolar; Arbetsdomstolen; arrendenämnder och hyresnämnder; Domstolsverket.

Allmänna förvaltningsdomstolar.

Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden; Brottsoffermyndigheten; Lagrådet; Datainspektionen; nådeärenden hos Justitiedepartementet; övriga till Justitiedepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Förmynderskapsärenden (bl.a. överförmyndare och överförmyndarnämnder).

Kronofogdemyndigheten.

Plan- och byggnadsväsendet; lantmäteri- och kartväsendet.

Kommunikationsväsendet (affärsverken; vägar, trafik, körkort, fordonsregistrering, färdtjänst, bilprovning).

Inkomstskatt, mervärdesskatt; skattekontroll, dock inte Skatteverkets enheter för brottsutredning enligt lagen om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar; uppbörd.

Punktskatter; vägtrafikskatt och trängselskatt; expeditionsavgifter; folkbokföring (inklusive namnärenden); övriga till Finansdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Miljö- och hälsoskydd; Naturvårdsverket; Kemikalieinspektionen; övriga till Miljö- och energidepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde. Jord- och skogsbruk; jordförvärv; rennäring; Sametinget; djurskydd; jakt, fiske; veterinärväsendet; livsmedelskontroll.

Ansvarsområde 2

Försvarsmakten samt övriga till Försvarsdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde; Fortifikationsverket.

Kriminalvården, övervakningsnämnder.

Socialförsäkringar (sjuk-, föräldra- och arbetsskadeförsäkring; bostadsbidrag och andra inkomstprövade förmåner; barnbidrag; underhållsstöd m.m.); Inspektionen för socialförsäkringen; Pensionsmyndigheten.

Tillämpningen av lagen om stöd och service åt vissa funktionshindrade (LSS).

Offentlig upphandling; konsumentskydd, marknadsföring, pris- och konkurrensförhållanden inom näringslivet; ärenden rörande aktiebolag och handelsbolag, firmaskydd, handelsregister, patent, varumärken och mönster; övriga till Näringsdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte

tillhör annat ansvarsområde. Statskontoret; Ekonomistyrningsverket; Kammarkollegiet; Statens överklagandenämnd; Statens skaderegleringsnämnd; Arbetsgivarverket; Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor; Statens fastighetsverk; Statens tjänstepensionsverk, Statens tjänstepensions- och grupplivnämnd; Finansinspektionen, Bokföringsnämnden, Revisorsnämnden, Fastighetsmäklarinspektionen; Konjunkturinstitutet; Statistiska centralbyrån; Statens ansvarsnämnd. Diskrimineringsombudsmannen; Nämnden mot diskriminering, Elsäkerhetsverket, Energimarknadsinspektionen, Energimyndigheten, Svenska kraftnät.

Klagomål utanför JO:s kompetensområde; skrifter med oklara yrkanden.

Opcat-enheten.

Ansvarsområde 3

Tillämpningen av socialtjänstlagen, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) samt lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).

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; Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

Tullväsendet.

Arbetsförmedlingen; Arbetsmiljöverket; arbetslöshetsförsäkring; övriga till Arbetsmarknadsdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som inte tillhör annat ansvarsområde.

Statens kulturråd; Riksantikvarieämbetet; Riksarkivet; museer och bibliotek; Myndigheten för radio- och tv; kommunala musikskolor; övriga till Kulturdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden 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 som inte tillhör annat ansvarsområde.

Riksdagsförvaltningen; Riksbanken, Riksrevisionen; allmänna val.Till Statsrådsberedningen och myndigheter därunder hörande ärenden, som inte ska fördelas på de ansvarsområden där de från saklig synpunkt hör hemma.

Övriga ärenden som inte är hänförliga till något av ansvarsområdena 1–3.

Kommittéväsendet, personalärenden, ärenden angående tryckfrihet, yttrandefrihet, offentlighet och sekretess samt lagstiftningsremisser fördelas på de ansvarsområden där de från saklig synpunkt hör hemma.

BILAGA 8

Personalorganisation

Kanslichef Agneta Lundgren

Byråchef Jörgen Buhre

Byråchef Albert Johnson

Byråchef Carl-Gustaf Tryblom

Byråchef Åsa Widmark

Byråchef Dan Johansson

Byråchef Charlotte Håkansson

Byråchef Lina Forzelius

Byråchef Carina Sjögren

Byråchef Stefan Nyman

Enhetschef, Opcat-enheten, Gunilla Bergerén

Internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman

Administrativa direktören Yvonne Knutsen

Informationsansvarige Anders Jansson

Områdesansvariga föredraganden Anneli Svensson

Områdesansvariga föredraganden Moa Skerfving

Områdesansvariga föredraganden Maria Ulfsdotter Klang

Områdesansvariga föredraganden Lia von Sivers

Områdesansvariga föredraganden Beatrice Blylod

Områdesansvariga föredraganden Cecilia Melander (fr.o.m. den 14 mars 2016)

Som föredragande har 2015/16 följande personer tjänstgjort:

Johan Albihn, Erika Bergman, Marie-Louise Collin, Per-Ola Cullin, Anna Edholm, Karolina Edlund Hermansson, Charlotte Eklund Rimsten, Erika Enlund, Solmaz Fadai Vikström, Eva Fridén, Sofia Hansson, Caroline Hellström, Malin Hjalmarsson, Anna Holmén, Nina Hubendick, Karl Hägg, Ulrika Kullman, Peter Lidman, Helen Lidö, Lena Lindbäck, Karl Lorentzon, Maria Malmgren, Sigrid Malmström, Cecilia Melander, Frida Nordholm, Eva Norling, Ida Olsson, Lars Olsson, Annika Pallvik Fransson, Ellen Ringqvist, Elisabeth Sjöblom, Charlotte Svanström, Evelina Säfwe, Jens Västberg, Lisa Wiberg och Veronica Widell Edlund

BILAGA 9

SAKREGISTER till justitieombudsmännens ämbetsberättelse 2016/17

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.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 2009/10–2014/15 finns fogat som bilaga 9 (s. 710) till ämbetsberättelsen 2014/15.

Allmänna handlingar

fråga om handling är allmän eller inte

– socialtjänsten gjorde videoinspelningar inom ramen för en beviljad insats. Frågor om inspelningarnas rättsliga status och om möjligheten att gallra materialet 16/17:340

fråga om sekretess för uppgifter

– kritik mot Trafikverket som efter att ha fått en begäran om utlämnande av uppgifter kontaktade polisen, vilket ledde till att uppgifterna kom att omfattas av s.k. förundersökningssekretess och därför inte kunde lämnas ut 15/16:679
– uttalanden om möjligheten för Kriminalvården att sekretessbelägga uppgifter i myndighetens beslut 16/17:321

fråga om utlämnande av allmän handling eller uppgifter därur

– allvarlig kritik mot en barn- och ungdomspsykiatrisk mottagning för att man inte tog ställning till en begäran om utlämnande av en patientjournal

utan överlämnade handlingarna till socialtjänsten för prövning av saken 15/16:628
– kritik mot Kommunstyrelsen i Kalmar kommun för ett beslut om att inte handlägga framställningar om handlingsutlämnande från en viss person 15/16:653
– kritik mot Regeringskansliet, Utrikesdepartementet som i flera fall inte uppfyllt grundlagens krav på att allmänna handlingar ska lämnas ut skyndsamt 15/16:665
– kritik mot en tjänsteman i Kriminalvården för att inte genast ha påbörjat ett utlämnande av allmänna handlingar 16/17:316
– en anstalt har handlagt en begäran om kopior av allmänna handlingar långsamt 16/17:321
– överförmyndaren får inte överlåta till kommunens ombud att besvara en begäran om utlämnande av allmänna handlingar m.m. 16/17:351

diarieföring

– anmälan mot Fastighetsmäklarinspektionen om myndighetens diarieföring 15/16:317

gallring

– uttalanden i frågan om säkerhetskopior borde ha bevarats under den tid en rättslig prövning av frågan om handlingsutlämnande pågick 16/17:312
– socialtjänsten gjorde videoinspelningar inom ramen för en beviljad insats. Frågor om inspelningarnas rättsliga status och om möjligheten att gallra materialet 16/17:340

Allmänna val

– kritik mot en valnämnd för brister vid genomförandet av de allmänna valen 2014 16/17:677

Anmälan/anmälningsskyldighet

– kritik mot en miljönämnd för underlåtenhet att åtalsanmäla misstanke om brott enligt miljöbalken 15/16:552

Anonymitet

– anmälan om Försvarets materielverks beslut att inrätta en s.k. visselblåsarfunktion 15/16:288
– kritik mot en socialförvaltning för hanteringen av ett önskemål om anonymitet i en orosanmälan till socialtjänsten 15/16:639

Avgift

– uttalanden om den otydliga utformningen av ett föreläggande att betala s.k. tilläggsavgift i ett mål som överlämnats till Kalmar tingsrätt från Kronofogdemyndigheten 15/16:76
– ett landsting har lämnat missvisande information till allmänheten om möjligheten att betala patientavgifter med kontanter 16/17:102

Avsaknad av lagstöd/felaktig rättstillämpning

– allvarlig kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt som utan stöd i lag har beslutat om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation 15/16:62
– kritik mot en domare vid Norrköpings tingsrätt för att tingsrätten dömt en person för en gärning som han inte var åtalad för 15/16:68
– kritik mot Kalmar tingsrätt och mot två av tingsrättens domare i ett mål om vårdnad om barn m.m. för lång handläggningstid, för avsaknad av tidsplan, för bristfällig uppföljning av en utsedd medlares arbete och för att flera fattade beslut saknat stöd i lag 15/16:86
– kritik mot dåvarande Polismyndigheten i Östergötlands län som utan rättsligt stöd fotograferat och genomfört en identitetskontroll av en kvinna och hennes dotter i deras bostad 15/16:122
– kritik mot dåvarande Polismyndigheten i Stockholms län för hanteringen av ett hävt beslag 15/16:165
– kritik mot en tjänsteman i Kriminalvården, anstalten Skänninge, för att misstänkt narkotika som hittats i anstalten bytts ut mot bakpulver; även kritik mot anstalten för att inte ha polisanmält fyndet av den misstänkta narkotikan 15/16:226
– kritik mot en socialnämnd för att utan rättsligt stöd ha frånsagt sig sitt ansvar som assistansanordnare 15/16:478
– fråga om bl.a. beslutsordningen i ärenden om omedelbart omhändertagande av djur 15/16:556
– underlåtenhet att komplettera utredningen i ett vårdnadsmål med uppgifter som framkommit efter huvudförhandlingen m.m. 16/17:49
– tre anstalter har vidtagit åtgärder som saknar lagstöd med postförsändelser till intagna 16/17:280
– allvarlig kritik mot Kriminalvården för att inte ha utformat rutiner för kontroll av att grunden för ett frihetsberövande består 16/17:286
– en vårdnadshavare motsatte sig en reglering av umgänget med hennes barn som vårdades med stöd av LVU. Socialförvaltningen har inte haft rätt att begränsa umgänget utan att det först hade fattats ett beslut enligt 14 § LVU 16/17:564
– en kommun har inte ansetts behörig att genomföra en lex Sarah-utredning avseende ett assistansbolag eller att förelägga bolaget att inkomma med en handlingsplan 16/17:583
– uttalanden om Polismyndighetens möjligheter att vidta tvångsåtgärder vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut enligt 12 kap. 14 § utlänningslagen 16/17:619

– uttalanden om Polismyndighetens möjlighet att genomföra besök med en förvarstagen på hans hemlandsambassad 16/17:626
– uttalanden om Polismyndighetens möjlighet att tillgripa våld för att genomföra ett besök med en förvarstagen på hans hemlandsambassad 16/17:633
– en överförmyndarnämnd fick inte beordra en förvaltare att utföra en viss åtgärd inom ramen för förvaltaruppdraget 16/17:653

Avvisning

– allvarlig kritik mot Migrationsverket för bristande anvisningar till polismyndigheten i ett verkställighetsärende 15/16:367

Barn/ungdom

Domstol

– tingsrätternas fördelning av ungdomsbrottmål 16/17:71

Polis, åklagare och tull

– uttalanden om bl.a. rätten till försvarare vid förhör med en misstänkt som är under 18 år 16/17:400
– kritik mot dels polisen för dröjsmål med att anmäla ett gripande av en 15-åring till åklagare, dels två åklagare för att 15-åringen anhölls och att anhållandet inte hävdes tidigare än som skedde 16/17:427

Kriminalvård

– kritik mot Kriminalvården, häktet Sollentuna, för brister i dokumentationsplikten m.m. 15/16:231

Skolan

– kritik mot en tidigare rektor vid en lågstadieskola för att skolan upprättat en överenskommelse om bl.a. en pappas umgänge med sitt barn i skolan 15/16:590
– gymnasieskolor har agerat i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen när de nekat ett politiskt ungdomsförbund tillträde till skolorna. Även generella uttalanden om politiska partiers medverkan i skolans samhällsinformation 16/17:610
– en rektor har agerat i strid med förbudet mot spridningshinder i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen genom att inte tillåta en elev att dela ut flygblad på skolan och genom att uttala att han skulle förhandsgranska information som elever ville dela ut 16/17:615

Socialtjänst

– kritik mot en socialförvaltning för att bl.a. ha gjort ett besök på en kvinnas arbetsplats under förhandsbedömningen av en anmälan om oro för hennes barn 15/16:377

– allvarlig kritik mot en stadsdelsnämnd för flera brister i handläggningen av ett barnärende 15/16:382
– kritik mot en socialförvaltning för genomförandet av ett oanmält hembesök hos en förälder i samband med att den andra föräldern skulle hämta ett gemensamt barn 15/16:388
– kritik mot en socialnämnd för att en förälder inte hade erbjudits tillfälle att delta i en barnavårdsutredning 15/16:392
– kritik mot en socialnämnd för att nämnden hade beslutat att omplacera 16-åriga ensamkommande barn utan att barnen hade hörts i ärendet 15/16:399
– fråga bl.a. om en tjänsteman bör delta i handläggningen av ett ärende om han eller hon är s.k. vän på Facebook med någon av parterna i ett ärende 15/16:412
– fråga om Statens institutionsstyrelses (SiS) skyldighet att anvisa plats vid särskilda ungdomshem 15/16:428
– allvarlig kritik mot en socialnämnd bl.a. för att nämnden hade ”verkställt” en domstols beslut om vårdnad genom ett omedelbart omhändertagande enligt LVU 15/16:442
– fråga om socialnämnden vid omplacering av ett barn som vårdas enligt LVU ska fatta ett formellt placeringsbeslut redan när barnet påbörjar inskolning i ett nytt familjehem 15/16:452
– kritik mot en handläggare vid en socialförvaltning för att hon vid genomförandet av en s.k. vårdnadsutredning agerat på ett sådant sätt att det funnits fog för att ifrågasätta hennes opartiskhet 15/16:456
– kritik mot en socialförvaltning för hur genomförda samarbetssamtal har redovisats till tingsrätten 15/16:469
– fråga om socialnämndens skyldighet att utreda gifta ensamkommande barns behov av skydd eller stöd 16/17:484
– fråga om lämpligheten i att nämndens handläggare under en s.k. barnavårdsutredning samtalar med barn i skolan 16/17:506
– fråga bl.a. om socialnämndens handläggare inom ramen för en s.k. barnavårdsutredning har haft rätt att besöka barnets förskola för att observera barnet utan vårdnadshavarnas samtycke 16/17:514
– fråga om socialnämndens rätt att samtala med barn utan vårdnadshavarnas samtycke under en s.k. förhandsbedömning 16/17:519
– inom ramen för en vårdnadsutredning skulle barnet höras. Fråga om handläggaren kunde neka barnet att göra en ljudinspelning av samtalet 16/17:523
– en s.k. familjehemsutredning har ansetts ha sådana brister att den inte borde ha legat till grund för en bedömning av familjehemmets lämplighet. Fråga även om nämnden hade brustit i att uppmärksamma och utreda barnets situation i familjehemmet 16/17:527
– kritik mot en tjänsteman inom socialtjänsten för att han verkställde en dom om vård enligt LVU trots att domen inte fick verkställas innan den hade vunnit laga kraft 16/17:536
– en 17-årig pojke placerades på en låsbar enhet vid ett särskilt ungdomshem; fråga om hemmets skyldighet att före placeringen klarlägga om pojken var omhändertagen på någon sådan grund som anges i 3 § LVU 16/17:543

– fråga om en socialnämnd kunde besluta om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU innefattande krav på drogtest 16/17:548
– en yngling, som vårdades vid ett särskilt ungdomshem, hade avskilts efter ett ”upplopp”. Avskiljningen borde ha avbrutits tidigare än vad som blev fallet 16/17:552
– en 17-årig pojke med hemvist i Rumänien vårdades med stöd av LVU; fråga om förutsättningarna för att begära handräckning enligt 43 § LVU för att föra pojken till Arlanda för vidare transport till Rumänien 16/17:558
– en vårdnadshavare motsatte sig en reglering av umgänget med hennes barn som vårdades med stöd av LVU. Socialförvaltningen har inte haft rätt att begränsa umgänget utan att det först hade fattats ett beslut enligt 14 § LVU 16/17:564

Övrigt

– kritik mot Migrationsverket som utan att ha haft fog för det beslutade om en asylsökandes ålder innan beslut i asylärendet fattades 15/16:361
– kritik mot Migrationsverket för att ha tagit ställning till en asylsökandes ålder innan det slutliga beslutet i ärendet fattades 16/17:643

Behörighet/befogenhet

– uttalanden om en lista som används vid fördelningen av uppdrag som målsägandebiträde och som särskild företrädare för barn vid Malmö tingsrätt; även uttalande om domstolssekreterares behörighet att förordna sådana och lagmannens ställningstagande till en begärd överklagandehänvisning 15/16:50
– uttalanden om Migrationsverkets förteckning över offentliga biträden som är uppsatta för uppföljning m.m. 15/16:345
– en kommun har inte ansetts behörig att genomföra en lex Sarah-utredning avseende ett assistansbolag eller att förelägga bolaget att inkomma med en handlingsplan 16/17:583

Bemötande

– kritik mot Kriminalvården, anstalten Salberga, för att intagna som velat hålla gudstjänst hänvisats till en bostadsavdelning m.m. 15/16:279
– en tjänsteman vid en rättspsykiatrisk klinik kritiseras för bemötandet vid ett telefonsamtal med en enskild. Genom sitt agerande bröt tjänstemannen mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen 16/17:139

Beslut

Motivering av beslut

– kritik mot Kriminalvården, anstalten Hinseberg och Region Mitt, för att vissa uppgifter om en enskilds personliga förhållanden redovisats i beslut om särskild permission och placering i avskildhet 15/16:186

– kritik mot Fastighets arbetslöshetskassa för bl.a. bristande beslutsmotivering 15/16:311
– allvarlig kritik mot Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för bl.a. bristfälliga motiveringar av två beslut i ett tillsynsärende 15/16:507
– Pensionsmyndigheten kritiseras för brister i motiveringen av ett beslut om bostadstillägg 15/16:547
– kritik mot Överförmyndarnämnden i Lunds kommun för bristande motivering av ett beslut om entledigande av en god man och för ett svårbegripligt föreläggande till den gode mannen 15/16:596
– kritik mot Överförmyndarnämnden i Västerås stad för bristande motivering av ett beslut om att entlediga en god man 15/16:601
– kritik mot Arbetsförmedlingen som bl.a. brustit i sin motiveringsskyldighet i ett ärende om återkallelse av en anvisning till en arbetsmarknadsutbildning 16/17:42
– granskning av hur beslut att meddela kontaktförbud motiverats 16/17:459

Utformning av beslut

– kritik mot Kriminalvården, anstalten Hinseberg, för dels handläggningen av ett ärende om placering i avskildhet, dels att en intagens verkställighetsplan inte följts upp inom den föreskrivna tiden 15/16:180
– initiativärende. Kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för att man fattat beslut om att bältesläggning och avskiljande ”ska gälla i max 72 timmar” 15/16:488
– kritik mot en byggnadsnämnd för utformningen av ett villkor i ett förhandsbesked enligt den äldre plan- och bygglagen 15/16:577
– brister i utformningen av Kriminalvårdens beslut om omprövning av placeringen av intagna på säkerhetsavdelning 16/17:260

Övrigt

– kritik mot en rådman vid Skaraborgs tingsrätt för att han i ett ärende om adoption inte lät de biologiska föräldrarna yttra sig och för att han inte upplyste om konsekvenserna av adoptionen 15/16:47
– kritik mot Svea hovrätt för att inte ha meddelat prövningstillstånd i ett mål om äktenskapsskillnad och för att inte ha uppfattat överklagandet som ett yrkande om hänvisning till rätt tingsrätt enligt 10 kap. 20 § första stycket rättegångsbalken 15/16:66
– kritik mot Kalmar tingsrätt och mot två av tingsrättens domare i ett mål om vårdnad om barn m.m. för lång handläggningstid, för avsaknad av tidsplan, för bristfällig uppföljning av en utsedd medlares arbete och för att flera fattade beslut saknat stöd i lag 15/16:86
– kritik mot ordföranden och en annan ledamot i en utbildningsnämnd för att de justerat protokollet från ett nämndsammanträde trots att en beslutspunkt hade formulerats om 15/16:582

Besök

– kritik mot en socialförvaltning för att bl.a. ha gjort ett besök på en kvinnas arbetsplats under förhandsbedömningen av en anmälan om oro för hennes barn 15/16:377
– kritik mot en socialförvaltning för genomförandet av ett oanmält hembesök hos en förälder i samband med att den andra föräldern skulle hämta ett gemensamt barn 15/16:388
– Kriminalvårdens möjligheter att genomföra ytliga kroppsbesiktningar av besökare till intagna 16/17:277
– en miljönämnd skulle ha underrättat fastighetsägaren inför ett besök på fastigheten 16/17:307

Bild- och ljudupptagning

– när en patient begär att få göra en ljudinspelning av ett samtal med en läkare bör utgångspunkten vara att det ska vara tillåtet när patienten själv deltar i samtalet 16/17:107
– socialtjänsten gjorde videoinspelningar inom ramen för en beviljad insats. Frågor om inspelningarnas rättsliga status och om möjligheten att gallra materialet 16/17:340
– inom ramen för en vårdnadsutredning skulle barnet höras. Fråga om handläggaren kunde neka barnet att göra en ljudinspelning av samtalet 16/17:523

Delegation/ansvarsfördelning

– allvarlig kritik mot en landstingskommunal nämnd för att ett beslut att lägga ned en barnmorskemottagning har fattats i strid med nämndens delegationsordning 15/16:501
– tingsrätternas fördelning av ungdomsbrottmål 16/17:71
– en överförmyndarnämnd fick inte beordra en förvaltare att utföra en viss åtgärd inom ramen för förvaltaruppdraget 16/17:653

Dokumentation

– ett sjukhus har dröjt med att vidarebefordra handlingar som förvaltningsrätten faxat till en patient som vårdades på sjukhuset med stöd av LPT 16/17:142
– Kriminalvården har brustit i dokumentationen av en muntlig s.k. orosanmälan 16/17:183
– kritik mot en anstalt för brister i dokumentation av frågor kring s.k. ankomstsamtal, bristande information om besök och otillräcklig möjlighet för intagna att genomföra bevakade besök 16/17:191
– Kriminalvårdens möjligheter att genomföra ytliga kroppsbesiktningar av besökare till intagna 16/17:277

– allvarlig kritik mot Kriminalvården för att inte ha utformat rutiner för kontroll av att grunden för ett frihetsberövande består 16/17:286
– Försäkringskassan har avslagit en ansökan om aktivitetsersättning utan föregående kommunicering av uppgifter från en försäkringsmedicinsk rådgivare 16/17:479

Dom/domskäl

– kritik mot en domare vid Norrköpings tingsrätt för att tingsrätten dömt en person för en gärning som han inte var åtalad för 15/16:68
– kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt för den bristfälliga utformningen av en tredskodom 15/16:79
– bristfällig utformning av domskälen i en brottmålsdom 16/17:64
– bristfällig utformning av domskälen i en brottmålsdom 16/17:66

Domstolsprövning, rätten till

– en patient som gavs öppen rättspsykiatrisk vård lämnade ett urinprov som var positivt vid ett snabbtest. Fråga bl.a. om huruvida hans rörelsefrihet inskränktes i samband med inläggning och vistelse vid psykiatrisk klinik i avvaktan på verifieringen av testresultatet 16/17:110

Drogtest

– en patient som gavs öppen rättspsykiatrisk vård lämnade ett urinprov som var positivt vid ett snabbtest. Fråga bl.a. om huruvida hans rörelsefrihet inskränktes i samband med inläggning och vistelse vid psykiatrisk klinik i avvaktan på verifieringen av testresultatet 16/17:110
– fråga om socialnämnden kan ställa krav på urinprov som villkor för ekonomiskt bistånd 16/17:497
– fråga om en socialnämnd har kunnat besluta om obligatoriska urinprov på ett s.k. stödboende 16/17:500
– fråga om en socialnämnd kunde besluta om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU innefattande krav på drogtest 16/17:548

Expediering

– kritik mot Förvaltningsrätten i Uppsala för den bristfälliga handläggningen i samband med expedieringen av ett beslut i ett mål om omedelbart omhändertagande enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall, vilket lett till att den intagne var frihetsberövad 15 timmar för länge 15/16:303

Frihetsberövande

– kritik mot bl.a. två polismän vid Polismyndigheten i Västra Götaland för beslut om gripande och hämtning till förhör 15/16:107

– kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län för att polisen i strid mot proportionalitetsprincipen gripit personer som misstänktes för en förseelse som endast kan medföra penningböter 15/16:99
– Kriminalvårdens, häktet Borås, agerande i samband med att en kvinnlig intagen skiljts från sitt spädbarn i samband med ett frihetsberövande 15/16:197
– kritik mot Kriminalvården, anstalten Skogome, för att inte ha fullgjort myndighetens underrättelseskyldighet till målsäganden enligt 35 § fängelseförordningen 15/16:244
– kritik mot Kriminalvården, anstalten Fosie, för brister i handläggningen av begäran om utevistelser m.m. 15/16:249
– kritik mot Förvaltningsrätten i Uppsala för den bristfälliga handläggningen i samband med expedieringen av ett beslut i ett mål om omedelbart omhändertagande enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall, vilket lett till att den intagne var frihetsberövad 15 timmar för länge 15/16:303
– en patient som gavs öppen rättspsykiatrisk vård lämnade ett urinprov som var positivt vid ett snabbtest. Fråga bl.a. om huruvida hans rörelsefrihet inskränktes i samband med inläggning och vistelse vid psykiatrisk klinik i avvaktan på verifieringen av testresultatet 16/17:110
– intagna i häkte har nekats att ringa s.k. ankomstsamtal 16/17:213
– kritik mot dels polisen för dröjsmål med att anmäla ett gripande av en 15-åring till åklagare, dels två åklagare för att 15-åringen anhölls och att anhållandet inte hävdes tidigare än som skedde 16/17:427
– en 17-årig pojke placerades på en låsbar enhet vid ett särskilt ungdomshem; fråga om hemmets skyldighet att före placeringen klarlägga om pojken var omhändertagen på någon sådan grund som anges i 3 § LVU 16/17:543
– fråga om ett LVM-hem hade varit för passivt när det gällde att förhindra intagna att olovligen lämna hemmet 16/17:571

Fullmakt

– frågor om en god mans möjligheter att genom fullmakt låta någon annan företräda huvudmannen 16/17:596

Förhör

– kritik mot bl.a. två polismän vid Polismyndigheten i Västra Götaland för beslut om gripande och hämtning till förhör 15/16:107
– om en misstänkt har en försvarare som har rätt att närvara vid förhör ska polisen alltid underrätta försvararen om att förhör ska hållas 16/17:393
– uttalanden om bl.a. rätten till försvarare vid förhör med en misstänkt som är under 18 år 16/17:400
– uttalanden om bl.a. rätten till tillgång till försvarare vid förhör om misstankar om allvarlig brottslighet 16/17:414

Förundersökning

– kritik mot bl.a. två polismän vid Polismyndigheten i Västra Götaland för beslut om gripande och hämtning till förhör 15/16:107
– anmälan mot dåvarande Polismyndigheten i Dalarnas län för att en sekretessmarkerad uppgift om målsägandens namn togs in i förundersökningsprotokollet 16/17:387
– kritik mot en f.d. åklagare för att känsliga uppgifter från en mobiltelefontömning delgavs den misstänkte trots att de saknade betydelse för brottsutredningen 16/17:439

Förvar

– uttalanden om förvarstider i ärenden om handräckning enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall 16/17:378
– uttalanden om Polismyndighetens möjlighet att genomföra besök med en förvarstagen på hans hemlandsambassad 16/17:626
– uttalanden om Polismyndighetens möjlighet att tillgripa våld för att genomföra ett besök med en förvarstagen på hans hemlandsambassad 16/17:633

God man/förvaltare

– Försäkringskassan kritiseras för att ha nekat ett ombud att få ut uppgifter ur sin huvudmans ärende med motiveringen att huvudmannen hade god man 15/16:541
– kritik mot Överförmyndarnämnden i Lunds kommun för bristande motivering av ett beslut om entledigande av en god man och för ett svårbegripligt föreläggande till den gode mannen 15/16:596
– kritik mot Överförmyndarnämnden i Västerås stad för bristande motivering av ett beslut om att entlediga en god man 15/16:601
– frågor om en god mans möjligheter att genom fullmakt låta någon annan företräda huvudmannen 16/17:596
– en överförmyndarnämnd fick inte beordra en förvaltare att utföra en viss åtgärd inom ramen för förvaltaruppdraget 16/17:653

Grundläggande fri- och rättigheter

– allvarlig kritik mot dåvarande Polismyndigheten i Skåne för bristerna vid behandlingen av personuppgifter inom myndighetens kriminalunderrättelseverksamhet 15/16:126
– fråga om de rättsliga förutsättningarna för att i ett hyreskontrakt för boende på ett korttidsboende föra in klausuler som gav personalen rätt att bl.a. undersöka den boendes rum 15/16:417
– kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för generella ordningsregler om dator- och tv-spel 15/16:498

– kritik mot en enhetschef inom hemtjänsten för att hon uttryckt sig på ett sätt som inte varit förenligt med det s.k. repressalieförbudet i tryckfrihetsförordningen 15/16:642
– ifrågasatt inskränkning av yttrandefriheten för en professor vid ett universitet som på sin fritid på den s.k. mikrobloggen Twitter uttryckt sig nedsättande om en namngiven person 15/16:648
– en patient som gavs öppen rättspsykiatrisk vård lämnade ett urinprov som var positivt vid ett snabbtest. Fråga bl.a. om huruvida hans rörelsefrihet inskränktes i samband med inläggning och vistelse vid psykiatrisk klinik i avvaktan på verifieringen av testresultatet 16/17:110
– fråga om socialnämnden kan ställa krav på urinprov som villkor för ekonomiskt bistånd 16/17:497
– fråga om en socialnämnd kunde besluta om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU innefattande krav på drogtest 16/17:548
– fråga om en socialnämnd har kunnat besluta om obligatoriska urinprov på ett s.k. stödboende 16/17:500
– en rektor har agerat i strid med förbudet mot spridningshinder i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen genom att inte tillåta en elev att dela ut flygblad på skolan och genom att uttala att han skulle förhandsgranska information som elever ville dela ut 16/17:615

Hembesök

– kritik mot en socialförvaltning för genomförandet av ett oanmält hembesök hos en förälder i samband med att den andra föräldern skulle hämta ett gemensamt barn 15/16:388

Information

– uttalanden om den otydliga utformningen av ett föreläggande att betala s.k. tilläggsavgift i ett mål som överlämnats till Kalmar tingsrätt från Kronofogdemyndigheten 15/16:76
– kritik mot en socialnämnd för utformningen av ett brev i ett faderskapsärende 15/16:472
– kritik mot Överförmyndarnämnden i Lunds kommun för bristande motivering av ett beslut om entledigande av en god man och för ett svårbegripligt föreläggande till den gode mannen 15/16:596
– ett landsting har lämnat missvisande information till allmänheten om möjligheten att betala patientavgifter med kontanter 16/17:102
– beslut i två fall som rör att sjukhus har underlåtit att fatta beslut enligt 24 § LVM om att hindra en patient som tvångsvårdades enligt LVM från att lämna sjukhuset 16/17:125
– Kriminalvården har brustit i dokumentationen av en muntlig s.k. orosanmälan 16/17:183
– kritik mot en anstalt för brister i dokumentation av frågor kring s.k. ankomstsamtal, bristande information om besök och otillräcklig möjlighet för intagna att genomföra bevakade besök 16/17:191

– intagna i häkte har nekats att ringa s.k. ankomstsamtal 16/17:213

Integritet

– allvarlig kritik mot dåvarande Polismyndigheten i Skåne för bristerna vid behandlingen av personuppgifter inom myndighetens kriminalunderrättelseverksamhet 15/16:126
– kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län för hur en kroppsbesiktning genomfördes; uttalanden om hänsynsprincipen vid urinprovstagning 15/16:154
– kritik mot Kriminalvården, anstalten Salberga, för att intagna som velat hålla gudstjänst hänvisats till en bostadsavdelning m.m. 15/16:279
– kritik mot en socialförvaltning för att bl.a. ha gjort ett besök på en kvinnas arbetsplats under förhandsbedömningen av en anmälan om oro för hennes barn 15/16:377
– fråga om socialförvaltningen under utredningen av ett ärende om försörjningsstöd på eget initiativ får söka information om sökandens förhållanden på internet 15/16:403
– fråga om de rättsliga förutsättningarna för att i ett hyreskontrakt för boende på ett korttidsboende föra in klausuler som gav personalen rätt att bl.a. undersöka den boendes rum 15/16:417
– utformningen av en brottmålsdom 16/17:69
– kritik mot en polisman bl.a. för att han i ett inlägg på polisens konto på Facebook har lämnat alltför detaljerad information om ett ingripande mot en enskild 16/17:360
– kritik mot en närpolischef för att han lämnat sekretessbelagda uppgifter om att en person var misstänkt för brott till en utbildningsförvaltning och en skola 16/17:373
– fråga om lämpligheten i att nämndens handläggare under en s.k. barnavårdsutredning samtalar med barn i skolan 16/17:506
– fråga bl.a. om socialnämndens handläggare inom ramen för en s.k. barnavårdsutredning har haft rätt att besöka barnets förskola för att observera barnet utan vårdnadshavarnas samtycke 16/17:514

Interimistiskt beslut

– kommuner saknar möjlighet att fatta interimistiska beslut i LSS-ärenden 16/17:590

Internetpublicering

– handlingar som innehöll sekretesskänsliga uppgifter publicerades på en kommuns webbplats. Den maskning av uppgifter som hade gjorts var inte gjord med tillräcklig omsorg 16/17:347
– kritik mot en polisman bl.a. för att han i ett inlägg på polisens konto på Facebook har lämnat alltför detaljerad information om ett ingripande mot en enskild 16/17:360

– uttalanden om ett inlägg på polisens konto på Facebook, där en polisman bl.a. gett uttryck för sina personliga åsikter och reflektioner 16/17:367

Jäv

– fråga bl.a. om en tjänsteman bör delta i handläggningen av ett ärende om han eller hon är s.k. vän på Facebook med någon av parterna i ett ärende 15/16:412
– fråga om bl.a. kontakter på Facebook har medfört att en handläggare vid Inspektionen för vård och omsorg (IVO) varit jävig vid handläggningen av ett tillsynsärende 15/16:526
– underlåtenhet att pröva en invändning om jäv hos beslutsmyndigheten 16/17:87

Kommunicering

– kritik mot en socialnämnd för att nämnden hade beslutat att omplacera 16-åriga ensamkommande barn utan att barnen hade hörts i ärendet 15/16:399
– handläggningen av ett ärende om återkrav av ekonomiskt bistånd; fråga om ärendet innefattade myndighetsutövning och om den enskilde därför enligt 17 § förvaltningslagen borde ha beretts tillfälle att yttra sig innan nämnden beslutade om att kräva återbetalning 15/16:423
– kritik mot Arbetsförmedlingen som bl.a. brustit i sin kommuniceringsskyldighet i ett ärende om återkallelse av en anvisning till en arbetsmarknadsutbildning 16/17:42
– underlåtenhet att komplettera utredningen i ett vårdnadsmål med uppgifter som framkommit efter huvudförhandlingen m.m. 16/17:49
– Försäkringskassan har avslagit en ansökan om aktivitetsersättning utan föregående kommunicering av uppgifter från en försäkringsmedicinsk rådgivare 16/17:479
– för korta svarstider för skolhuvudmannen i ett anmälningsärende hos Skolinspektionen 16/17:601

Långsam handläggning

– allvarlig kritik mot en rådman vid Skaraborgs tingsrätt för underlåten handläggning av fyra tvistemål under längre tid samt kritik mot lagmannen för underlåtenhet att agera för att få målen handlagda och avgjorda 15/16:57
– allvarlig kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt i ett mål om vårdnad om barn m.m. för den långa handläggningstiden, för avsaknad av tidsplan och för bristfällig processledning 15/16:83
– kritik mot Kalmar tingsrätt och mot två av tingsrättens domare i ett mål om vårdnad om barn m.m. för lång handläggningstid, för avsaknad av tidsplan, för bristfällig uppföljning av en utsedd medlares arbete och för att flera fattade beslut saknat stöd i lag 15/16:86
– uttalanden om handläggningstiderna hos Statens kriminaltekniska laboratorium 15/16:144

– kritik mot Kriminalvården, anstalten Hinseberg, för dels handläggningen av ett ärende om placering i avskildhet, dels att en intagens verkställighetsplan inte följts upp inom den föreskrivna tiden 15/16:180
– allvarlig kritik mot Kriminalvården för omfattande brister i en kriminalvårdsanstalts ärendehandläggning 15/16:271
– kritik mot en domare vid Förvaltningsrätten i Göteborg för långsam handläggning av ett mål om tillämpning av fängelselagen (2010:610) 15/16:306
– kritik mot Fastighets arbetslöshetskassa för bl.a. långsam handläggning 15/16:311
– kritik mot Migrationsverket för långa handläggningstider i tillståndsärenden 15/16:326
– fråga om en kommun kunde avvakta med att pröva en ansökan om personlig assistans därför att Försäkringskassan ännu inte hade tagit ställning till en framställning om assistansersättning 15/16:475
– Försäkringskassans handläggningstider i ärenden med utlandsanknytning 15/16:535
– tidsfristerna enligt 9 kap. 27 § plan- och bygglagen (2010:900) för handläggning av ansökningar om bl.a. bygglov får inte överskridas oavsett sökandens samtycke 15/16:561
– allvarlig kritik mot en byggnadsnämnd som upprepade gånger återremitterat ett ärende om bygglov för vindkraftverk till förvaltningen i stället för att slutligt avgöra ärendet 15/16:565
– långsam handläggning av ett mål om vårdnad om barn m.m. och bristfällig utformning av ett beslut om vilandeförklaring 16/17:56
– långsam handläggning av ett mål enligt namnlagen 16/17:90
– långsam handläggning i en anstalt av ett ärende om omhändertagna tillhörigheter 16/17:167
– felaktig utbetalning till en målsägande och dröjsmål med återbetalningen till den tilltalade 16/17:301
– en anstalt har handlagt en begäran om kopior av allmänna handlingar långsamt 16/17:321
– Överförmyndaren får inte överlåta till kommunens ombud att besvara en begäran om utlämnande av allmänna handlingar m.m. 16/17:351
– tillämpningen av 9 kap. 27 § plan- och bygglagen i ett återförvisat bygglovsärende 16/17:354
– Försäkringskassan har i ett stort antal fall inte fattat beslut om ersättning för vård utomlands inom den lagstadgade tiden 16/17:476
– uppföljning av bl.a. Migrationsverkets långa handläggningstider i tillståndsärenden 16/17:646

Myndighetsutövning

– kritik mot en socialförvaltning för genomförandet av ett oanmält hembesök hos en förälder i samband med att den andra föräldern skulle hämta ett gemensamt barn 15/16:388
– handläggningen av ett ärende om återkrav av ekonomiskt bistånd; fråga om ärendet innefattade myndighetsutövning och om den enskilde därför enligt

17 § förvaltningslagen borde ha beretts tillfälle att yttra sig innan nämnden beslutade om att kräva återbetalning 15/16:423
– kritik mot Överförmyndarnämnden i Västerås stad för bristande motivering av ett beslut om att entlediga en god man 15/16:601

Objektivitet, opartiskhet, saklighet

– kritik mot Migrationsverket för att regeringsformens krav inte har beaktats när webbansökningar prioriteras 15/16:326
– uttalanden om Migrationsverkets förteckning över offentliga biträden som är uppsatta för uppföljning m.m. 15/16:345
– kritik mot at Migrationsverkets it-stöd för förordnande av offentliga biträden missgynnar personer som i och för sig uppfyller lämplighetskraven 15/16:354
– fråga bl.a. om en tjänsteman bör delta i handläggningen av ett ärende om han eller hon är s.k. vän på Facebook med någon av parterna i ett ärende 15/16:412
– kritik mot en handläggare vid en socialförvaltning för att hon vid genomförandet av en s.k. vårdnadsutredning agerat på ett sådant sätt att det funnits fog för att ifrågasätta hennes opartiskhet 15/16:456
– allvarlig kritik mot Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för bl.a. bristfälliga motiveringar av två beslut i ett tillsynsärende 15/16:507
– fråga om bl.a. kontakter på Facebook har medfört att en handläggare vid Inspektionen för vård och omsorg (IVO) varit jävig vid handläggningen av ett tillsynsärende 15/16:526
– kritik mot Kommunstyrelsen i Kalmar kommun för ett beslut om att inte handlägga framställningar om handlingsutlämnande från en viss person 15/16:653
– en tjänsteman vid en rättspsykiatrisk klinik kritiseras för bemötandet vid ett telefonsamtal med en enskild. Genom sitt agerande bröt tjänstemannen mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen 16/17:139
– en kommunal nämnds begäran om uppgifter från en enskild till styrkande av vissa uttalanden som denne gjort ansågs strida mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen 16/17:308
– uttalanden i ett e-postmeddelande i strid mot 1 kap. 9 § regeringsformen 16/17:357
– kritik mot en polisman bl.a. för att han i ett inlägg på polisens konto på Facebook har lämnat alltför detaljerad information om ett ingripande mot en enskild 16/17:360
– uttalanden om ett inlägg på polisens konto på Facebook, där en polisman bl.a. gett uttryck för sina personliga åsikter och reflektioner 16/17:367
– gymnasieskolor har agerat i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen när de nekat ett politiskt ungdomsförbund tillträde till skolorna. Även generella uttalanden om politiska partiers medverkan i skolans samhällsinformation 16/17:610

– kritik mot en kommunstyrelse och dess ordförande för att man avbokade en musikgrupp från en ungdomsfestival i strid med regeringsformen 16/17:661
– kritik mot en kulturnämnd för att uthyrningen av ett biblioteks hörsal hanterats på ett sätt som står i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 16/17:671

Ombud/biträde/försvarare

– uttalanden om en lista som används vid fördelningen av uppdrag som målsägandebiträde och som särskild företrädare för barn vid Malmö tingsrätt; även uttalande om domstolssekreterares behörighet att förordna sådana och lagmannens ställningstagande till en begärd överklagandehänvisning 15/16:50
– uttalanden om Migrationsverkets förteckning över offentliga biträden som är uppsatta för uppföljning m.m. 15/16:345
– kritik mot att Migrationsverkets it-stöd för förordnande av offentliga biträden missgynnar personer som i och för sig uppfyller lämplighetskraven 15/16:354
– om en misstänkt har en försvarare som har rätt att närvara vid förhör ska polisen alltid underrätta försvararen om att förhör ska hållas 16/17:393
– uttalanden om bl.a. rätten till försvarare vid förhör med en misstänkt som är under 18 år 16/17:400
– uttalanden om bl.a. rätten till tillgång till försvarare vid förhör om misstankar om allvarlig brottslighet 16/17:414

Omhändertagande

– allvarlig kritik mot en socialnämnd bl.a. för att nämnden hade ”verkställt” en domstols beslut om vårdnad genom ett omedelbart omhändertagande enligt LVU 15/16:442
– långsam handläggning i en anstalt av ett ärende om omhändertagna tillhörigheter 16/17:167
– tre anstalter har vidtagit åtgärder som saknar lagstöd med postförsändelser till intagna 16/17:280
– i ett ärende om omedelbart omhändertagande med stöd av LVM har nämnden inte gjort en tillräckligt kritisk prövning av om ett samtycke till vård var realistiskt 16/17:577

Omprövning/ändring

– kritik mot Pensionsmyndigheten för hanteringen av en begäran om omprövning 15/16:544
– fråga om hur Försäkringskassans prövning bör göras när begärda kompletterande handlingar ges in efter att en ansökan har avvisats på grund av ett ofullständigt underlag 16/17:470

Part

– kritik mot en socialnämnd för att nämnden hade beslutat att omplacera 16-åriga ensamkommande barn utan att barnen hade hörts i ärendet 15/16:399

Partsinsyn

– anmälan mot dåvarande Polismyndigheten i Dalarnas län för att en sekretessmarkerad uppgift om målsägandens namn togs in i förundersökningsprotokollet 16/17:387
– kritik mot en f.d. åklagare för att känsliga uppgifter från en mobiltelefontömning delgavs den misstänkte trots att de saknade betydelse för brottsutredningen 16/17:439

Placering/omplacering

– kritik mot en socialnämnd för att nämnden hade beslutat att omplacera 16-åriga ensamkommande barn utan att barnen hade hörts i ärendet 15/16:399
– fråga om Statens institutionsstyrelses (SiS) skyldighet att anvisa plats vid särskilda ungdomshem 15/16:428
– fråga om socialnämnden vid omplacering av ett barn som vårdas enligt LVU ska fatta ett formellt placeringsbeslut redan när barnet påbörjar inskolning i ett nytt familjehem 15/16:452
– en s.k. familjehemsutredning har ansetts ha sådana brister att den inte borde ha legat till grund för en bedömning av familjehemmets lämplighet. Fråga även om nämnden hade brustit i att uppmärksamma och utreda barnets situation i familjehemmet 16/17:527

Postgranskning

– tre anstalter har vidtagit åtgärder som saknar lagstöd med postförsändelser till intagna 16/17:280

Processledning

– allvarlig kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt i ett mål om vårdnad om barn m.m. för den långa handläggningstiden, för avsaknad av tidsplan och för bristfällig processledning 15/16:83
– kritik mot Kalmar tingsrätt och mot två av tingsrättens domare i ett mål om vårdnad om barn m.m. för lång handläggningstid, för avsaknad av tidsplan, för bristfällig uppföljning av en utsedd medlares arbete och för att flera fattade beslut saknat stöd i lag 15/16:86
– underlåtenhet att komplettera utredningen i ett vårdnadsmål med uppgifter som framkommit efter huvudförhandlingen m.m. 16/17:49

Proportionalitetsprincipen

– kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län för att polisen i strid mot proportionalitetsprincipen gripit personer som misstänktes för en förseelse som endast kan medföra penningböter 15/16:99
– kritik mot Kriminalvården, anstalten Salberga, för att ha vidtagit åtgärder som inte legat inom myndighetens uppdrag m.m. 15/16:209
– kritik mot Kriminalvården för att ha använt myndighetens säkerhetsenheter till placering av intagna som inte omfattas av 2 kap. 4 § fängelselagen 16/17:174
– fråga om ett LVM-hem hade varit för passivt när det gällde att förhindra intagna att olovligen lämna hemmet 16/17:571
– uttalanden om Polismyndighetens möjlighet att tillgripa våld för att genomföra ett besök med en förvarstagen på hans hemlandsambassad 16/17:633

Restriktioner

– initiativärende. Kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för generella ordningsregler om dator- och tv-spel 15/16:498
– kritik mot en åklagare för att en häktad person inte har beviljats lättnader i restriktioner avseende besök och brevförsändelser i större omfattning än vad som skett 16/17:447

Rättelse

– kritik mot ordföranden i en utbildningsnämnd för hur en rättelse av ett beslut i ett justerat nämndprotokoll gjorts 15/16:582
– felaktig utbetalning till en målsägande och dröjsmål med återbetalningen till den tilltalade 16/17:301

Rättskraft

– kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt för den bristfälliga utformningen av en tredskodom 15/16:79

Samtycke

– kritik mot dåvarande Polismyndigheten i Östergötlands län som utan rättsligt stöd fotograferat och genomfört en identitetskontroll av en kvinna och hennes dotter i deras bostad 15/16:122
– fråga om de rättsliga förutsättningarna för att i ett hyreskontrakt för boende på ett korttidsboende föra in klausuler som gav personalen rätt att bl.a. undersöka den boendes rum 15/16:417
– en patient som gavs öppen rättspsykiatrisk vård lämnade ett urinprov som var positivt vid ett snabbtest. Fråga bl.a. om huruvida hans rörelsefrihet inskränktes i samband med inläggning och vistelse vid psykiatrisk klinik i avvaktan på verifieringen av testresultatet 16/17:110

– en anstalt har kontaktat socialtjänsten trots att den intagne återkallat sitt samtycke till sådan kontakt 16/17:224
– i ett ärende om omedelbart omhändertagande med stöd av LVM har nämnden inte gjort en tillräckligt kritisk prövning av om ett samtycke till vård var realistiskt 16/17:577

Sekretess

sekretess mellan myndigheter/olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet

– kritik mot Polismyndigheten Värmland för att ha lämnat ut sekretessbelagda uppgifter till en socialnämnd 15/16:160
– kritik mot en läkare vid en psykiatrisk vårdinrättning som har lämnat ut en förälders journal till en socialnämnd för att användas i dotterns barnavårdsutredning 15/16:632
– kritik mot en närpolischef för att han lämnat sekretessbelagda uppgifter om att en person var misstänkt för brott till en utbildningsförvaltning och en skola 16/17:373

sekretess gentemot enskilda

– allvarlig kritik mot vissa vårdgivare för att man har ingått avtal om journalföring med ett företag trots att detta inte varit förenligt med regelverket om sekretess inom hälso- och sjukvården 15/16:606
– kritik mot en polisman bl.a. för att han i ett inlägg på polisens konto på Facebook har lämnat alltför detaljerad information om ett ingripande mot en enskild 16/17:360
– anmälan mot dåvarande Polismyndigheten i Dalarnas län för att en sekretessmarkerad uppgift om målsägandens namn togs in i förundersökningsprotokollet 16/17:387
– kritik mot en f.d. åklagare för att känsliga uppgifter från en mobiltelefontömning delgavs den misstänkte trots att de saknade betydelse för brottsutredningen 16/17:439

övriga frågor

– kritik mot Kriminalvården, anstalten Hinseberg och Region Mitt, för att vissa uppgifter om en enskilds personliga förhållanden redovisats i beslut om särskild permission och placering i avskildhet 15/16:186
– kritik mot Kriminalvården, anstalten Umeå, för hanteringen av en handling med uppgift om att en viss intagen har ”skyddad id” 15/16:220
– en anstalt har kontaktat socialtjänsten trots att den intagne återkallat sitt samtycke till sådan kontakt 16/17:224
– en anstalt har agerat utanför sitt uppdrag vid samverkan med Kronofogdemyndigheten 16/17:230
– socialtjänstens möjligheter att skicka sekretessbelagda uppgifter per e-post 16/17:333

– handlingar som innehöll sekretesskänsliga uppgifter publicerades på en kommuns webbplats. Den maskning av uppgifter som hade gjorts var inte gjord med tillräcklig omsorg 16/17:347

Serviceskyldighet

– kritik mot Migrationsverket för bristande service och tillgänglighet 15/16:340
– kritik mot Kommunstyrelsen i Kalmar kommun för ett beslut om att inte handlägga framställningar om handlingsutlämnande från en viss person; även generella uttalanden om myndigheters serviceskyldighet 15/16:653
– kritik mot Regeringskansliet, Utrikesdepartementet som i flera fall inte uppfyllt grundlagens krav på att allmänna handlingar ska lämnas ut skyndsamt; även uttalanden om gränsdragningen mellan handlingsutlämnande enligt TF:s bestämmelser och serviceåtgärder 15/16:665
– uppföljning av bl.a. Migrationsverkets service och tillgänglighet 16/17:646

Sjukvård

– initiativärende. Allvarlig kritik mot en psykiatrisk klinik för att en patient som vårdats enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård, LPT, getts ECT-behandling utanför landstingets vårdinrättning 15/16:482
– initiativärende. Kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för att man fattat beslut om att bältesläggning och avskiljande ”ska gälla i max 72 timmar” 15/16:488
– initiativärende. Kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för generella ordningsregler om dator- och tv-spel 15/16:498
– viss kritik mot ett landsting för handläggningen av ansökningar om flytt av verksamhet från sjukgymnaster med samverkansavtal enligt (numera) lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi 15/16:518
– allvarlig kritik mot vissa vårdgivare för att man har ingått avtal om journalföring med ett företag trots att detta inte varit förenligt med regelverket om sekretess inom hälso- och sjukvården 15/16:606
– ett landsting har lämnat missvisande information till allmänheten om möjligheten att betala patientavgifter med kontanter 16/17:102
– när en patient begär att få göra en ljudinspelning av ett samtal med en läkare bör utgångspunkten vara att det ska vara tillåtet när patienten själv deltar i samtalet 16/17:107
– en patient som gavs öppen rättspsykiatrisk vård lämnade ett urinprov som var positivt vid ett snabbtest. Fråga bl.a. om huruvida hans rörelsefrihet inskränktes i samband med inläggning och vistelse vid psykiatrisk klinik i avvaktan på verifieringen av testresultatet 16/17:110
– beslut i två fall som rör att sjukhus har underlåtit att fatta beslut enligt 24 § LVM om att hindra en patient som tvångsvårdades enligt LVM från att lämna sjukhuset 16/17:125

– en tjänsteman vid en rättspsykiatrisk klinik kritiseras för bemötandet vid ett telefonsamtal med en enskild. Genom sitt agerande bröt tjänstemannen mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen 16/17:139
– ett sjukhus har dröjt med att vidarebefordra handlingar som förvaltningsrätten faxat till en patient som vårdades på sjukhuset med stöd av LPT 16/17:142

Tidsfrist

– tidsfristerna enligt 9 kap. 27 § plan- och bygglagen (2010:900) för handläggning av ansökningar om bl.a. bygglov får inte överskridas oavsett sökandens samtycke 15/16:561
– frågor om tiden för överklagande m.m. 15/16:574
– tillämpningen av 9 kap. 27 § plan- och bygglagen i ett återförvisat bygglovsärende 16/17:354
– uttalanden om förvarstider i ärenden om handräckning enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall 16/17:378
– uppföljning av bl.a. Migrationsverkets långa handläggningstider i tillståndsärenden 16/17:646

Tillsyn

– allvarlig kritik mot Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för bl.a. bristfälliga motiveringar av två beslut i ett tillsynsärende 15/16:507
– fråga om bl.a. kontakter på Facebook har medfört att en handläggare vid Inspektionen för vård och omsorg (IVO) varit jävig vid handläggningen av ett tillsynsärende 15/16:526
– allvarlig kritik mot en byggnadsnämnd som, i stället för att ta ställning till en begäran om ingripande enligt plan- och bygglagen, lämnade över ärendet till en medlare 15/16:570
– för korta svarstider för skolhuvudmannen i ett anmälningsärende hos Skolinspektionen 16/17:601

Tjänstefel/tjänsteförseelse/disciplinpåföljd

– tingsrätternas fördelning av ungdomsbrottmål 16/17:71
– kritik mot en tjänsteman inom socialtjänsten för att han verkställde en dom om vård enligt LVU trots att domen inte fick verkställas innan den hade vunnit laga kraft 16/17:536

Tryck- och yttrandefrihet

– anmälan om Försvarets materielverks beslut att inrätta en s.k. visselblåsarfunktion 15/16:288
– kritik mot en enhetschef inom hemtjänsten för att hon uttryckt sig på ett sätt som inte varit förenligt med det s.k. repressalieförbudet i tryckfrihetsförordningen 15/16:642

– ifrågasatt inskränkning av yttrandefriheten för en professor vid ett universitet som på sin fritid på den s.k. mikrobloggen Twitter uttryckt sig nedsättande om en namngiven person 15/16:648
– en rektor har agerat i strid med förbudet mot spridningshinder i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen genom att inte tillåta en elev att dela ut flygblad på skolan och genom att uttala att han skulle förhandsgranska information som elever ville dela ut 16/17:615
– kritik mot en kommunstyrelse och dess ordförande för att man avbokade en musikgrupp från en ungdomsfestival i strid med regeringsformen 16/17:661

Tvångsmedel/tvångsåtgärder

Domstol

– allvarlig kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt som utan stöd i lag har beslutat om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation 15/16:62

Försvarsmakten

– kritik mot Försvarsmakten för det sätt som en övning har genomförts på m.m. 16/17:93

Hälso- och sjukvård

– allvarlig kritik mot en psykiatrisk klinik för att en patient som vårdats enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård, LPT, getts ECT-behandling utanför landstingets vårdinrättning 15/16:482
– kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för att man fattat beslut om att bältesläggning och avskiljande ”ska gälla i max 72 timmar” 15/16:488

Kriminalvård

– anmälan mot Kriminalvården, häktet Sollentuna, om de rutiner som häktet tillämpar när ett beslag har hävts och föremålet i fråga ska lämnas ut till någon som är intagen i häktet 15/16:171
– allvarlig kritik mot Kriminalvården för att en intagen under lång tid varit placerad i avskildhet m.m. 15/16:191
– kritik mot Kriminalvården, anstalten Salberga, för att ha vidtagit åtgärder som inte legat inom myndighetens uppdrag m.m. 15/16:209
– kritik mot Kriminalvården, häktet Sollentuna, för brister i dokumentationsplikten m.m. 15/16:231
– allvarlig kritik mot Kriminalvården för omfattande brister i en kriminalvårdsanstalts ärendehandläggning 15/16:271
– intagna i anstalt har inte erbjudits utomhusvistelse i samband med avskildhetsplacering 16/17:218
– en anstalt har hanterat pepparsprejer på ett bristfälligt sätt 16/17:237
– brister i samband med placering av intagna i avskildhet 16/17:247

– en manlig vårdare har utan lagstöd kroppsvisiterat en kvinnlig intagen 16/17:273
– tre anstalter har vidtagit åtgärder som saknar lagstöd med postförsändelser till intagna 16/17:280

Polis, åklagare och tull

– kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län för att polisen i strid mot proportionalitetsprincipen gripit personer som misstänktes för en förseelse som endast kan medföra penningböter 15/16:99
– kritik mot bl.a. två polismän vid Polismyndigheten i Västra Götaland för beslut om gripande och hämtning till förhör 15/16:107
– kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län för hur en kroppsbesiktning genomfördes; uttalanden om hänsynsprincipen vid urinprovstagning 15/16:154
– kritik mot dåvarande Polismyndigheten i Stockholms län för hanteringen av ett hävt beslag 15/16:165
– uttalanden om förutsättningarna för att göra en husrannsakan i en bostad på grund av misstanke om eget bruk av narkotika 16/17:383
– kritik mot dels polisen för dröjsmål med att anmäla ett gripande av en 15-åring till åklagare, dels två åklagare för att 15-åringen anhölls och att anhållandet inte hävdes tidigare än som skedde 16/17:427
– uttalanden om Polismyndighetens möjligheter att vidta tvångsåtgärder vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut enligt 12 kap. 14 § utlänningslagen 16/17:619
– uttalanden om Polismyndighetens möjlighet att genomföra besök med en förvarstagen på hans hemlandsambassad 16/17:626
– uttalanden om Polismyndighetens möjlighet att tillgripa våld för att genomföra ett besök med en förvarstagen på hans hemlandsambassad 16/17:633

Socialtjänst

– fråga om de rättsliga förutsättningarna för att i ett hyreskontrakt för boende på ett korttidsboende föra in klausuler som gav personalen rätt att bl.a. undersöka den boendes rum 15/16:417
– en 17-årig pojke placerades på en låsbar enhet vid ett särskilt ungdomshem; fråga om hemmets skyldighet att före placeringen klarlägga om pojken var omhändertagen på någon sådan grund som anges i 3 § LVU 16/17:543
– en yngling, som vårdades vid ett särskilt ungdomshem, hade avskilts efter ett ”upplopp”. Avskiljningen borde ha avbrutits tidigare än vad som blev fallet 16/17:552
– fråga om ett LVM-hem hade varit för passivt när det gällde att förhindra intagna att olovligen lämna hemmet 16/17:571

Umgänge

– kritik mot Kalmar tingsrätt och mot två av tingsrättens domare i ett mål om vårdnad om barn m.m. för lång handläggningstid, för avsaknad av tidsplan,

för bristfällig uppföljning av en utsedd medlares arbete och för att flera fattade beslut saknat stöd i lag 15/16:86
- kritik mot en tidigare rektor vid en lågstadieskola för att skolan upprättat en överenskommelse om bl.a. en pappas umgänge med sitt barn i skolan 15/16:590
- fråga om en socialnämnd kunde besluta om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU innefattande krav på drogtest 16/17:548
- en vårdnadshavare motsatte sig en reglering av umgänget med hennes barn som vårdades med stöd av LVU. Socialförvaltningen har inte haft rätt att begränsa umgänget utan att det först hade fattats ett beslut enligt 14 § LVU 16/17:564

Underlåtenhet

- kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt för att i ett mål om vårdnad om barn m.m. ha underlåtit att upprätta en tidsplan för målets handläggning och för bristfällig kontroll över hur en utsedd medlare skötte sitt uppdrag 15/16:38
- kritik mot en rådman vid Skaraborgs tingsrätt för att han i ett ärende om adoption inte lät de biologiska föräldrarna yttra sig och för att han inte upplyste om konsekvenserna av adoptionen 15/16:47
- allvarlig kritik mot en rådman vid Skaraborgs tingsrätt för underlåten handläggning av fyra tvistemål under längre tid samt kritik mot lagmannen för underlåtenhet att agera för att få målen handlagda och avgjorda 15/16:57
- allvarlig kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt i ett mål om vårdnad om barn m.m. för den långa handläggningstiden, för avsaknad av tidsplan och för bristfällig processledning 15/16:83
- kritik mot Kalmar tingsrätt och mot två av tingsrättens domare i ett mål om vårdnad om barn m.m. för lång handläggningstid, för avsaknad av tidsplan, för bristfällig uppföljning av en utsedd medlares arbete och för att flera fattade beslut saknat stöd i lag 15/16:86
- allvarlig kritik mot Försvarsmakten för att inte ha verkställt ett beslut från Statens överklagandenämnd 15/16:297
- kritik mot Förvaltningsrätten i Uppsala för den bristfälliga handläggningen i samband med expedieringen av ett beslut i ett mål om omedelbart omhändertagande enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall, vilket lett till att den intagne var frihetsberövad 15 timmar för länge 15/16:303
- underlåtenhet att komplettera utredningen i ett vårdnadsmål med uppgifter som framkommit efter huvudförhandlingen m.m. 16/17:49
- underlåtenhet att pröva en invändning om jäv hos beslutsmyndigheten 16/17:87
- beslut i två fall som rör att sjukhus har underlåtit att fatta beslut enligt 24 § LVM om att hindra en patient som tvångsvårdades enligt LVM från att lämna sjukhuset 16/17:125

Underrättelse

– kritik mot Kriminalvården, anstalten Skogome, för att inte ha fullgjort myndighetens underrättelseskyldighet till målsäganden enligt 35 § fängelseförordningen 15/16:244
– kritik mot Förvaltningsrätten i Uppsala för den bristfälliga handläggningen i samband med expedieringen av ett beslut i ett mål om omedelbart omhändertagande enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall, vilket lett till att den intagne var frihetsberövad 15 timmar för länge 15/16:303
– kritik mot Arbetsförmedlingen som bl.a. brustit i sin underrättelseskyldighet i ett ärende om återkallelse av en anvisning till en arbetsmarknadsutbildning 16/17:42
– intagna i häkte har nekats att ringa s.k. ankomstsamtal 16/17:213
– en miljönämnd skulle ha underrättat fastighetsägaren inför ett besök på fastigheten 16/17:307

Utredning/utredningsskyldighet/utredningsansvar

– kritik mot bl.a. två polismän vid Polismyndigheten i Västra Götaland för beslut om gripande och hämtning till förhör 15/16:107
– allvarlig kritik mot en stadsdelsnämnd för flera brister i handläggningen av ett barnärende 15/16:382
– kritik mot en socialnämnd för att en förälder inte hade erbjudits tillfälle att delta i en barnavårdsutredning 15/16:392
– fråga om socialförvaltningen under utredningen av ett ärende om försörjningsstöd på eget initiativ får söka information om sökandens förhållanden på internet 15/16:403
– kritik mot en handläggare vid en socialförvaltning för att hon vid genomförandet av en s.k. vårdnadsutredning agerat på ett sådant sätt att det funnits fog för att ifrågasätta hennes opartiskhet 15/16:456
– Försäkringskassan har haft stöd för sin åtgärd att begära in visst utredningsmaterial i ett ärende om assistansersättning 15/16:531
– underlåtenhet att komplettera utredningen i ett vårdnadsmål med uppgifter som framkommit efter huvudförhandlingen m.m. 16/17:49
– en anstalt har kontaktat socialtjänsten trots att den intagne återkallat sitt samtycke till sådan kontakt 16/17:224
– fråga om socialnämndens skyldighet att utreda gifta ensamkommande barns behov av skydd eller stöd 16/17:484
– fråga om lämpligheten i att nämndens handläggare under en s.k. barnavårdsutredning samtalar med barn i skolan 16/17:506
– fråga bl.a. om socialnämndens handläggare inom ramen för en s.k. barnavårdsutredning har haft rätt att besöka barnets förskola för att observera barnet utan vårdnadshavarnas samtycke 16/17:514
– fråga om socialnämndens rätt att samtala med barn utan vårdnadshavarnas samtycke under en s.k. förhandsbedömning 16/17:519
– en s.k. familjehemsutredning har ansetts ha sådana brister att den inte borde ha legat till grund för en bedömning av familjehemmets lämplighet. Fråga

även om nämnden hade brustit i att uppmärksamma och utreda barnets situation i familjehemmet 16/17:527
– en kommun har inte ansetts behörig att genomföra en lex Sarah-utredning avseende ett assistansbolag eller att förelägga bolaget att inkomma med en handlingsplan 16/17:583

Verkställighet

– allvarlig kritik mot Migrationsverket för bristande anvisningar till polismyndigheten i ett verkställighetsärende 15/16:367
– fråga om Statens institutionsstyrelses (SiS) skyldighet att anvisa plats vid särskilda ungdomshem 15/16:428
– allvarlig kritik mot en socialnämnd bl.a. för att nämnden hade ”verkställt” en domstols beslut om vårdnad genom ett omedelbart omhändertagande enligt LVU 15/16:442
– Kriminalvården har brustit i dokumentationen av en muntlig s.k. orosanmälan 16/17:183
– kritik mot en tjänsteman inom socialtjänsten för att han verkställde en dom om vård enligt LVU trots att domen inte fick verkställas innan den hade vunnit laga kraft 16/17:536
– en 17-årig pojke med hemvist i Rumänien vårdades med stöd av LVU; fråga om förutsättningarna för att begära handräckning enligt 43 § LVU för att föra pojken till Arlanda för vidare transport till Rumänien 16/17:558

Vårdnad/vårdnadshavare

– kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt för att i ett mål om vårdnad om barn m.m. ha underlåtit att upprätta en tidsplan för målets handläggning och för bristfällig kontroll över hur en utsedd medlare skötte sitt uppdrag 15/16:38
– allvarlig kritik mot en rådman vid Blekinge tingsrätt i ett mål om vårdnad om barn m.m. för den långa handläggningstiden, för avsaknad av tidsplan och för bristfällig processledning 15/16:83
– kritik mot Kalmar tingsrätt och mot två av tingsrättens domare i ett mål om vårdnad om barn m.m. för lång handläggningstid, för avsaknad av tidsplan, för bristfällig uppföljning av en utsedd medlares arbete och för att flera fattade beslut saknat stöd i lag 15/16:86
– kritik mot en socialförvaltning för genomförandet av ett oanmält hembesök hos en förälder i samband med att den andra föräldern skulle hämta ett gemensamt barn 15/16:388
– allvarlig kritik mot en socialnämnd bl.a. för att nämnden hade ”verkställt” en domstols beslut om vårdnad genom ett omedelbart omhändertagande enligt LVU 15/16:442
– kritik mot en handläggare vid en socialförvaltning för att hon vid genomförandet av en s.k. vårdnadsutredning agerat på ett sådant sätt att det funnits fog för att ifrågasätta hennes opartiskhet 15/16:456

– kritik mot en socialförvaltning för hur genomförda samarbetssamtal har redovisats till tingsrätten 15/16:469
– underlåtenhet att komplettera utredningen i ett vårdnadsmål med uppgifter som framkommit efter huvudförhandlingen m.m. 16/17:49
– långsam handläggning av ett mål om vårdnad om barn m.m. och bristfällig utformning av ett beslut om vilandeförklaring 16/17:56

Överklagande

– uttalanden om en lista som används vid fördelningen av uppdrag som målsägandebiträde och som särskild företrädare för barn vid Malmö tingsrätt; även uttalande om domstolssekreterares behörighet att förordna sådana och lagmannens ställningstagande till en begärd överklagandehänvisning 15/16:50
– frågor om tiden för överklagande m.m. 15/16:574