

## Övrigt

Uttalanden om handläggningen hos länsstyrelsen av ärenden om godkännande för anställning i ett auktoriserat bevakningsföretag när den som är föremål för prövningen förekommer i misstankeregistret

(Dnr 391-2020)

**Beslutet i korthet:** Under en länsstyrelses handläggning av en fråga om godkännande för anställning i ett auktoriserat bevakningsföretag kom det fram att den person som var föremål för prövningen förekom i misstankeregistret. Efter att Polismyndigheten meddelat att personen i fråga inte hade underrättats om misstanken inom ramen för brottsutredningen avvaktade länsstyrelsen med handläggningen för att kunna kommunicera uppgifterna om misstanken.

JO konstaterar att regelverket i princip inte ger länsstyrelsen något utrymme att avvakta med att avgöra ett ärende om godkännande enbart för att det inte skett någon underrättelse om brottsmisstanken inom ramen för brottsutredningen. JO anser dock med hänsyn till de rättssäkerhetsintressen som kommunikationsskyldigheten i förvaltningslagen syftar till att tillgoda att det ändå kan vara godtagbart att länsstyrelsen avvaktar med handläggningen en kortare tid, om det kan ge förutsättningar att kommunicera ett bredare material. Om den misstänkte inte bedöms bli underrättad inom några veckor ser JO inte att länsstyrelsen kan vänta med att driva ärendet vidare. Länsstyrelsen ska i stället så snart som möjligt vidta de eventuella ytterligare utredningsåtgärder som krävs och sedan avgöra ärendet.

JO kritiserar Länsstyrelsen i Stockholms län för att ha dröjt med att fatta beslut i frågan.

## Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 14 januari 2020 förde AA fram klagomål mot Länsstyrelsen i Stockholms län (länsstyrelsen) och anförde i huvudsak följande. Commuter Security Group AB (CSG) ansökte i mars 2019 hos länsstyrelsen om att hon skulle godkännas för anställning som väktare hos företaget. Länsstyrelsen har fortfarande inte fattat beslut om ansökan. Hon anser sig inte som olämplig eftersom hon inte är dömd för något brott. Om hon är misstänkt för något brott bör hon få veta det.

## Utredning

JO begärde inledningsvis in handlingar från bl.a. länsstyrelsen. Av dessa framgår följande:

CSG:s ansökan om att AA skulle godkännas för anställning hos företaget kom in till länsstyrelsen den 13 mars 2019. Under handläggningen av ansökan

kom det vid en registerkontroll fram att AA var skäligen misstänkt för brott som kunde utgöra hinder för att godkänna henne för anställning. Länsstyrelsen kontaktade Polismyndigheten för att få ytterligare underlag och besked om huruvida det fanns hinder för att kommunicera uppgifterna. Polismyndigheten svarade den 5 april 2019 att uppgifterna omfattades av förundersökningssekretess och att AA inte hade delgetts misstanke om brott.

JO uppmanade därefter länsstyrelsen att yttra sig över anmälan.

Länsstyrelsen (länsöverdirektören BB) yttrade sig efter att berörda befattningshavare fått tillfälle att lämna synpunkter. Yttrandet kom in till JO den 31 mars 2020.

Länsstyrelsen uppgav inledningsvis att myndigheten för sin prövning av en persons laglydnad och medborgerliga pålitlighet, i ärenden om godkännande av personal, ska hämta in uppgifter som finns i Polismyndighetens belastnings- och misstankeregister samt vissa uppgifter som behandlas hos Säkerhetspolisen.

Länsstyrelsen anförde, med hänvisning till Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om bevakningsföretag och bevakningspersonal (PMFS 2017:10, FAP 573-1), att beslut om avslag på en ansökan med hänvisning till bristande laglydnad ska grunda sig på ett lagakraftvunnet avgörande, exempelvis en dom eller ett strafföreläggande, och att beslut om avslag med hänvisning till bristande lämplighet ska grunda sig på exempelvis skäligen misstanke om brott.

Länsstyrelsen redovisade följande om sina rutiner för handläggningen av ärenden om godkännande:

Handläggningsfristen på två veckor påbörjas när en ansökan är komplett. Det innebär att en ansökan från ett bevakningsföretag rörande en specifik person ska ha inkommit, ansökningsavgiften ska vara betald och personen ska ha samtyckt till registerkontroll.

Om det vid kontroll i belastnings- och misstankeregister framkommer att personen är dömd eller skäligen misstänkt för brott som kan resultera i ett avslag på ansökan utgör detta sådana särskilda skäl som föranleder att prövningen *inte* behöver slutföras inom två veckor.

Länsstyrelsen utreder brottet eller misstanken genom att inhämta exempelvis dom, strafföreläggande, förundersökningsprotokoll eller anmälan. Om det rör sig om en skäligen misstanke om brott och förundersökningen är i ett skede där länsstyrelsen inte får ta del av ytterligare information och inte får kommunicera misstanken till personen på grund av sekretess så måste länsstyrelsen avvakta för att kunna komplettera utredningen och ha möjlighet att uppfylla kommuniceringsskyldigheten i 25 § förvaltningslagen. Att fatta beslut utan att ha kännedom om till exempel omständigheterna vid brottet och utan att ge personen tillfälle att yttra sig över material av betydelse för beslutet vore att eftersätta rättssäkerheten i strid mot 9 § förvaltningslagen. Länsstyrelsen måste därför avvakta tills rättsväsendet bedömer att personen kan underrättas om misstanken.

Av länsstyrelsens yttrande och därtill bifogade handlingar framgick följande om handläggningen. I april 2019 ansökte även Securitas Sverige AB om ett godkännande för AA. Under handläggningen av ärendena var länsstyrelsen i kontakt med Polismyndigheten vid ett flertal tillfällen och Åklagarmyndigheten vid ett tillfälle för att få ytterligare information och utreda möjligheten att skicka en underrättelse till AA. Den 20 februari 2020 meddelade Polis-

myndigheten att länsstyrelsen fick underrätta AA om att hon var misstänkt för brott och att hon kunde kontakta Polismyndigheten för mer information. Länsstyrelsen skickade därför ut underrättelser till AA och de två ansökande bevakningsföretagen den 25 februari 2020 bl.a. om att det vid lämplighetsbedömningen kommit fram uppgifter som gjorde att länsstyrelsen övervägde att avslå ansökningarna. AA underrättades även om att hon var skäligen misstänkt för brott. Efter att AA och företagen fått tillfälle att yttra sig avslog länsstyrelsen ansökningarna den 16 mars 2020 med hänvisning till bristande lämplighet för anställning.

Länsstyrelsen uppgav avslutningsvis att myndigheten bedömde att det med anledning av brottsmisstanken fanns sådana särskilda skäl att prövningen av ansökningarna inte behövde slutföras inom två veckor och att länsstyrelsen under handläggningen inväntade en möjlighet att uppfylla kommunikationsskyldigheten i 25 § förvaltningslagen för att kunna fatta beslut utan att eftersätta rättssäkerheten.

## Rättslig reglering

### Generella bestämmelser för handläggningen

Ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (se 9 § förvaltningslagen).

En myndighet har ett utredningsansvar och ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver (se 23 § förvaltningslagen).

Innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende ska den, om det inte är uppenbart obehövt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Myndigheten får dock avstå från sådan kommunikation i vissa särskilt angivna fall. Underrättelseskyldigheten gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen. (Se 25 § förvaltningslagen.)

Enligt 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen hindrar inte sekretess att en enskild som är part i ett ärende hos en myndighet och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen tar del av en handling eller annat material i 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 en sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska myndigheten på annat sätt upplysa parten om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda.

### Särskilda bestämmelser vid prövning av frågan om godkännande

All personal hos ett auktoriserat bevakningsföretag ska vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämplighet i övrigt för anställning i ett sådant företag. Prövningen görs av länsstyrelsen. (Se 4 och 6 §§ lagen om bevakningsföretag.)

För länsstyrelsens prövning av en persons laglydnad och medborgerliga pålitlighet ska myndigheten hämta in uppgifter som finns i belastningsregistret eller misstankeregistret eller som behandlas hos Säkerhetspolisen med stöd av lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område eller lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Om prövningen avser en person som inte redan är anlitad av ett bevakningsföretag, inhämtas uppgifterna ur belastningsregistret och misstankeregistret genom direktåtkomst. (Se 10 § förordningen om bevakningsföretag m.m. och 3 kap. 14 § tredje stycket säkerhetsskyddslagen.)

En prövning enligt 4 § lagen om bevakningsföretag ska slutföras inom två veckor, om inte särskilda skäl föranleder annat (se 11 § i den nämnda förordningen).

I ett beslut den 4 april 2022 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

### **Bedömning**

Bevakningsföretagens ansökningar om godkännande av AA kom in till länsstyrelsen i mars respektive april 2019. Vid en kontroll i misstankeregistret kom det fram att AA var misstänkt för ett brott som kunde utgöra hinder för godkännande. Den 5 april 2019 meddelade Polismyndigheten att AA inte underrättats om misstanken inom ramen för brottsutredningen och att det rådde förundersökningssekretess. Länsstyrelsen vidtog därefter under lång tid inga andra handläggningsåtgärder än att höra av sig till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten för att få besked om huruvida uppgiften om misstanken kunde kommuniceras med AA i ärendena om godkännande.

Länsstyrelsen har motiverat uppehållet i handläggningen med att det inte gick att kommunicera uppgiften om misstanken med AA på grund av sekretess. Handläggningen återupptogs i slutet av februari 2020, efter att Polismyndigheten lämnat besked om att AA kunde underrättas om misstankarna. Länsstyrelsen fattade beslut i ärendena i mars 2020.

Jag har inga synpunkter på länsstyrelsens handläggning efter beskedet från Polismyndigheten i februari 2020. Vad jag i stället kommer att uppehålla mig vid är det förhållandet att länsstyrelsen avvaktade med handläggningsåtgärder efter Polismyndighetens besked i april 2019 om att AA inte var delgiven misstanke och att det rådde förundersökningssekretess.

Misstankeregistret förs av Polismyndigheten och innehåller uppgifter om personer som är skäligen misstänkta för brott (se 1 § lagen om misstankeregister). För uppgifterna i registret gäller sekretess (se 18 kap. 1 § första stycket 2 och 35 kap. 1 § första stycket 6 offentlighets- och sekretesslagen). Om den misstänkte inte underrättats om misstanken inom ramen för brottsutredningen gäller sekretess som regel också i förhållande till den misstänkte själv.

En fråga om godkännande som anställd vid ett auktoriserat bevakningsföretag har betydelse bl.a. för bevakningsföretagets planering och bemanning. Den har givetvis också betydelse för möjligheten att arbeta och försörja sig för den som ansökan avser. En utdragen handläggning kan alltså få flera negativa konsekvenser, och det finns därför ett särskilt intresse av att handläggningen är skyndsam. Huvudregeln om att prövningen ska vara slutförd inom två veckor

får ses i ljuset av det. Det allmänna skyndsamhetskravet i 9 § förvaltningslagen innebär vidare att dröjsmål med handläggningen kan godtas endast om det är absolut nödvändigt för att avgörandet ska vila på ett tillfredsställande underlag (se JO 2009/10 s. 76).

Länsstyrelsen har ansvaret för att frågan om godkännande blir tillräckligt utredd. Om den som ansökan avser förekommer i misstankeregistret är det en omständighet som har betydelse för prövningen om godkännande. Länsstyrelsen behöver hämta in så mycket information om misstanken som utredningsansvaret kräver för att kunna bedöma om misstanken kan utgöra ett hinder mot godkännande.

Om det inte har skett någon underrättelse om misstanken inom ramen för brottsutredningen, måste länsstyrelsen ta ställning till om och hur någon kommunikation enligt 25 § förvaltningslagen kan göras i godkännandeprocessen. Kommunikationsskyldigheten är vidsträckt men inte absolut. Att länsstyrelsen anser att sekretesshänsyn inte gör det möjligt att kommunicera uppgiften om misstanken är inte i sig något hinder mot att pröva frågan om godkännande. Det finns för övrigt inga formella begränsningar för att ansöka på nytt om en ansökan avslagits.

Regelverket ger alltså i princip inte något utrymme för länsstyrelsen att avvakta med avgörandet enbart för att det inte har skett någon underrättelse om misstanken inom ramen för brottsutredningen. De rättssäkerhetsintressen som kommunikationsskyldigheten i förvaltningslagen syftar till att tillgodose medför dock att det ändå kan vara godtagbart att länsstyrelsen avvaktar en kortare tid, om det kan ge förutsättningarna att kommunicera ett bredare material.

Om den misstänkte inte bedöms bli underrättad inom några veckor ser jag inte att länsstyrelsen kan vänta med att driva ärendet vidare. Länsstyrelsen ska i stället så snart som möjligt vidta de eventuella ytterligare utredningsåtgärder som krävs och sedan avgöra ärendet. Hur beslutet motiveras får avgöras med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet (se 32 § förvaltningslagen).

Jag vill också säga att det i realiteten innebär ett ställningstagande om att misstanken avser brott av sådant allvar eller sådan art att den utgör ett hinder för ett godkännande om länsstyrelsen avvaktar med att avgöra ärendet. Till skillnad från ett avslagsbeslut kan det ställningstagandet inte överprövas av domstol, trots att det påverkar både bevakningsföretaget och den enskilde på ett negativt sätt. Vid en domstolsprövning görs det en ny prövning av misstankens allvar och art.

Av utredningen i ärendet framgår att länsstyrelsen ansåg att misstanken mot AA var ett hinder för att godkänna henne för anställning. Det har inte påståtts att länsstyrelsen behövde någon ytterligare utredning i sak om misstanken för att ta ställning till ansökningarna. Länsstyrelsen borde därför inte ha avvaktat med handläggningen på det sätt som skedde efter Polismyndighetens besked i april 2019. Genom att inte vidta några egentliga handläggningsåtgärder förrän i februari 2020 fördröjdes avgörandena med cirka tio månader. Länsstyrelsen kritiserar för det.

Ärendet avslutas.

## Bolagsverket kritiseras för vägran att ta emot kontant betalning vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar

(Dnr 9340-2020)

**Beslutet i korthet:** Bolagsverket tar inte emot kontanter. Enskilda kan därmed inte betala kontant för kopior av allmänna handlingar. Vidare tillämpar myndigheten en rutin som innebär att enskilda som vill vara anonyma måste betala i förskott för att få kopior av allmänna handlingar.

ChefsJO kommer fram till att Bolagsverket enligt riksbankslagen har en skyldighet att ta emot kontanter för betalning av kopior av allmänna handlingar. Vidare konstaterar han att förskottsbetalning som en generell rutin för de som önskar vara anonyma är oförenligt med såväl ordalydelsen i 6 kap. 1 a § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen som syftet med bestämmelsen och de exempel som ges som vägledning för tillämpningen. Bolagsverket får kritik för bristerna.

ChefsJO förutsätter att myndigheten omgående vidtar nödvändiga åtgärder för att säkerställa att framställningar om utlämnande av kopior av allmänna handlingar fortsättningsvis handläggs i enlighet med gällande regelsystem och att enskilda får korrekt information om detta.

### Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 8 december 2020 framförde AA klagomål mot Bolagsverket. Han anförde i huvudsak följande:

Bolagsverkets rutin att inte ta emot kontant betalning för kopior av allmänna handlingar strider mot riksbankslagen. Han vill också kritisera myndighetens rutin att som huvudregel fakturera den sökande i stället för att skicka kopiorna mot postförskott.

### Utredning

JO uppmanade Bolagsverket att yttra sig över klagomålen.

Av Bolagsverkets remissvar den 17 mars 2021, som har bilagts detta beslut, framgår sammanfattningsvis följande:

I december 2020 begärde AA via e-post att få ta del av vissa handlingar från Bolagsverket. Han behövde återkomma med faktureringsuppgifter och personnummer för att myndigheten skulle kunna hantera beställningen. Han ifrågasatte begäran om att uppge sitt personnummer och anförde att han skulle ha rätt att betala med kontanter. Bolagsverket meddelade då att myndigheten hade beslutat att ta bort möjligheten att betala ärenden kontant i receptionen.

Bolagsverket beslutade under 2010 att inte längre ta emot kontanter eftersom hanteringen utgjorde en uppenbar säkerhetsrisk för personalen och var kostsam och ineffektiv. Det finns inte någon uttrycklig bestämmelse om att statliga myndigheter är skyldiga att ta emot kontanter. Till följd av de rutiner som Bolagsverket infört har myndigheten inte någon skyldighet att ta emot kontanter vid en anonym begäran om utlämnande av kopior av allmänna handlingar.

Bolagsverkets ordinarie rutin vid beställningar av kopior av allmänna handlingar är att den enskilde faktureras.

Vad gäller de som önskar vara anonyma har myndigheten en rutin med förskottsbetalning. Den innebär att kunden inledningsvis meddelas kostnaden samt att beloppet kan betalas in till ett visst bankgironummer, med angivande av kund- eller faktureringsnummer. När betalningen kommit in skickas handlingarna. Rutinen säkerställer rätten till anonymitet enligt tryckfrihetsförordningen (TF). Säkerställandet av anonymitet genom förskottsbetalning är också i linje med den nya bestämmelsen i 6 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 7 februari 2022 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

## **Rättsliga utgångspunkter m.m.**

### **Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet**

Den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut ska genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället (2 kap. 15 § TF). Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen (2 kap. 16 § TF).

En myndighet får inte på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling efterforska vem han eller hon är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns hinder mot att handlingen lämnas ut (2 kap. 18 § TF).

### **Betalning för kopior av allmänna handlingar m.m.**

En myndighet ska enligt huvudregeln i 15 och 16 §§ avgiftsförordningen (1992:91) ta ut en avgift om en begäran om att lämna ut en kopia av en allmän handling omfattar tio sidor eller mer. Bolagsverket ska ta ut en sådan avgift även om beställningen omfattar färre än tio sidor (13 § första stycket förordningen [2007:1110] med instruktion för Bolagsverket).

JO har tidigare uttalat att 2 kap. 16 TF inte kan anses innefatta någon rätt för en myndighet att kräva betalning i förskott (se t.ex. JO 2008/09 s. 547).

Sedan den 1 januari 2021 får dock en myndighet i ett enskilt fall besluta att en avgift för kopia av en allmän handling ska betalas helt eller delvis innan kopian lämnas ut (6 kap. 1 a § andra stycket OSL). Det uttalade syftet med lagändringen var att komma till rätta med problemet med bristande betalning av avgifter. I förarbetena betonas att förskottsbetalning får begäras i enskilda fall och att det innebär att myndigheten inte får fatta generella beslut om att avgift alltid ska tas ut i förskott. Enligt förarbetena kan förskottsbetalning aktualiseras t.ex. om en begäran avser ett större antal handlingar eller på annat sätt är omfattande och därmed resurskrävande. (Prop. 2019/20:179 s. 13, 17 och 18.)

En remissinstans befarade att möjligheten att kräva förskottsbetalning riskerade att försämra de praktiska förutsättningarna för att kunna begära ut allmänna handlingar anonymt. Regeringen anförde med anledning av påpekandet

att rätten att vara anonym förutsätter att myndigheten kan ta emot kontant betalning för kopior av allmänna handlingar. Enligt regeringen måste den som vill vara anonym ges möjlighet att betala kontant, även om avgiften ska betalas i förskott (a. prop. s. 13).

En handling som ska tillhandahållas bör skickas med post, om inte något annat har begärts. Om mottagaren ska betala en avgift för handlingen bör avgiften tas ut genom postförskott om det inte är lämpligare att det sker på något annat sätt. Om det är lämpligt får en handling skickas med telefax eller elektronisk post eller på annat sätt tillhandahållas i elektronisk form. (9 och 10 §§ förordningen [2003:234] om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m.)

### **Lagliga betalningsmedel**

Enligt 5 kap. 1 § andra stycket lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank, riksbankslagen, är sedlar och mynt som ges ut av Riksbanken lagliga betalningsmedel. I förarbetena anges att detta innebär att var och en är skyldig att ta emot sedlar och mynt som betalning (prop. 1986/87:143 s. 64).

I rättsfallet HFD 2015 ref. 49 prövades om ett landsting hade skyldighet att ta emot betalning av patientavgifter med kontanter. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade inledningsvis att bestämmelsen i riksbankslagen innebär att en borgenär i princip är skyldig att ta emot betalning i kontanter men att denna skyldighet inte gäller utan undantag. I vissa fall kan parter avtala om att betalning ska ske med andra betalningsmedel än kontanter. Målet rörde dock avgifter som i huvudsak var offentligrättsligt reglerade. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att i rättspraxis har i vissa fall rättsförhållanden, eller del av ett rättsförhållande, även på offentligrättsligt reglerade områden ansetts ha en sådan civilrättslig karaktär att de har ansetts bära bedömas enligt civilrättsliga regler. Enligt domstolen var rättsförhållandet mellan landstinget, i dess egenskap av vårdgivare, och vårdtagare dock inte av denna karaktär. Riksbankslagen var således tillämplig i målet, vilket innebar att landstinget hade en skyldighet att ta emot betalning av patientavgifter med kontanter.

Kammarrätten i Stockholm har i ett avgörande ansett att kommuners uttag av avgift för parkering på gatumark har sådana civilrättsliga inslag att det utgör ett undantag från den skyldighet att ta emot betalning i kontanter som annars följer av bestämmelsen i riksbankslagen (se kammarrättens dom den 13 april 2017 i mål nr 4350-16). Domstolen motiverade sitt ställningstagande med att kommunens uttag av parkeringsavgifter, till skillnad från exempelvis hälso- och sjukvård, till sin natur är en utpräglat frivillig avtalsrelation och därmed av helt annat slag än det rättsförhållande som prövades i HFD 2015 ref. 49. Kammarrätten fäste särskilt avseende vid att kommunen inte har någon skyldighet att erbjuda gatuparkering, vilket är en väsentlig skillnad mot offentligrättsligt reglerad hälso- och sjukvård. När det gäller hälso- och sjukvård finns det också ett beroendeförhållande mellan den enskilde och landstinget, vilket enligt kammarrätten inte kan anses vara fallet när det gäller gatuparkering. För enskilda som ingår avtal om parkering torde det också, till skillnad från när det gäller hälso- och sjukvård, ha en underordnad betydelse om parkeringen är en



offentligrättslig eller privaträttslig parkering. Mot den bakgrunden ansåg kamrarrätten att de civilrättsliga inslagen i rättsförhållandet var klart dominerande, trots att villkoren för parkering på gatumark bestäms genom kommunal normgivning och avgiftsuttaget är offentligrättsligt grundat. Två ledamöter var skiljaktiga och ansåg att det inte fanns skäl att frångå huvudregeln i riksbankslagen.

JO har tidigare gjort vissa uttalanden om en regions information om kontant betalning av patientavgifter (se JO 2016/17 s. 102). JO uttalade bl.a. att den aktuella regionens information var missvisande och ofullständig eftersom det inte framgick att det var möjligt att betala med kontanter. JO uttalade även att det inte finns något hinder mot att ett landsting informerar om att det är ett önskemål att patientavgiften betalas på något 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.

### **Pågående lagstiftningsarbeten**

I sitt slutbetänkande En ny riksbankslag (SOU 2019:46) föreslog den parlamentariskt sammansatta Riksbankskommittén att det i lagen tas in en bestämmelse om att var och en har rätt att med befriande verkan betala med sedlar och mynt som getts ut av Riksbanken, om inte något annat följer av annan författning eller avtalsvillkor (s. 100). Framför allt rättighetsskäl och beredskapsskäl ansågs motivera förslaget. Enligt kommittén behöver alla i samhället kunna göra betalningar, och vissa personer har stora svårigheter att betala på annat sätt än med kontanter. Det betonades vidare att det bör finnas ett betalningsmedel som fungerar trots omfattande störningar i elförsörjningen eller elektroniska system (s. 1581). Kommittén anförde att det i offentligrättsliga förhållanden bör vara möjligt att betala med kontanter om det inte finns särskilda skäl emot det (s. 1582). Vidare framhöll den följande (s. 1583 f.):

Kommittén vill dock betona offentliga aktörers ansvar för att kontanter inte försvinner som betalningsmedel i närtid. Riksdagen har, i enlighet med inriktningen i kommitténs delbetänkande och regeringens proposition 2019/20:23 ansett att utvecklingen för kontanter behöver ske mer kontrollerat än i dagsläget. Därför har en enig kommitté, och även regeringen, föreslagit lagstiftningsåtgärder för att trygga tillgången till kontanter. I det läget är det problematiskt om statliga och kommunala aktörer som erbjuder offentligt finansierade tjänster och tar emot offentligrättsliga avgifter å sin sida bidrar till att påskynda utvecklingen genom att vägra ta emot kontanta betalningar. Kommittén vill därför betona att det i offentligrättsliga rättsförhållanden som utgångspunkt bör vara möjligt att betala kontant. Kommittén vill sända en signal till centrala samhällsaktörer att inte ytterligare driva på utvecklingen där kontant betalning accepteras i allt lägre grad. Uppmaningen riktar sig huvudsakligen till offentliga aktörer, men även till privata aktörer som bedriver offentligfinansierad verksamhet och lyder under ett offentligrättsligt regelverk, som exempelvis privata vårdcentraler m.m. Stat, landsting och kommuner bör göra det möjligt att de olika tjänster de erbjuder och avgifter som de tar ut av allmänheten kan betalas kontant av de personer som fortsatt har behov av det om inte särskilda skäl talar emot det. Kommittén anser att det är rimligt att offentliga aktörer generellt sett har ett bredare samhällsperspektiv på betalningsfrågan än att enbart fokusera på kostnaderna i den egna verksamheten. Ett sådant bredare perspektiv omfattar såväl de individer som vill och behöver kunna betala kontant som

samhällets behov av att kontantinfrastrukturen finns kvar till dess att ett beslut fattas om kontanters roll i ett längre tidsperspektiv.

I den efterföljande propositionen uttalade regeringen att det för närvarande inte finns skäl att gå vidare med utredningens förslag om att klargöra innebörden av lagliga betalningsmedel. Skälen för detta var att en särskild utredare fått i uppdrag, att ta ställning till innebörden av att vissa betalningsmedel har ställning som lagliga betalningsmedel, om det fortfarande finns behov av att vissa betalningsmedel har ställning som lagliga betalningsmedel och om innebörden av uttrycket i så fall bör förändras i förhållande till i dag (se prop. 2021/22:41 s. 122 f. och dir. 2020:133). Utredningen har antagit namnet Betalningsutredningen (Fi 2020:12).

## **Bedömning**

### **Ramen för granskningen**

Bolagsverket tar inte emot kontanter. Vidare tillämpar myndigheten en rutin som innebär att enskilda som vill vara anonyma måste betala i förskott för att få kopior av allmänna handlingar. Jag har begränsat min granskning till frågan om dessa rutiner är förenliga med gällande rätt.

### **Bolagsverkets rutiner**

#### **Förenligheten med riksbankslagen**

Bolagsverket har som rutin att inte ta emot kontanter. Som framgår under rubriken Rättsliga utgångspunkter m.m. innebär bestämmelsen i 5 kap. 1 § andra stycket riksbankslagen att en borgenär i princip är skyldig att ta emot betalning i kontanter men att denna skyldighet kan avtalas bort i civilrättsliga förhållanden. Högsta förvaltningsdomstolen har konstaterat att i rättspraxis har i vissa fall rättsförhållanden, eller del av ett rättsförhållande, även på offentligrättsligt reglerade områden ansetts ha en sådan civilrättslig karaktär att de har ansetts böra bedömas enligt civilrättsliga regler. Enligt domstolen var rättsförhållandet mellan landstinget, i dess egenskap av vårdgivare, och vårdtagare dock inte av denna karaktär, varför riksbankslagen var tillämplig i målet. Landstinget hade därför en skyldighet att ta emot betalning av patientavgifter med kontanter (se HFD 2015 ref. 49).

Huvudregeln är således att en myndighet är skyldig att ta emot kontant betalning för offentligrättsliga avgifter och att en enskild således har rätt att betala sådana avgifter med kontanter. Möjlighet finns att i författning göra undantag från denna regel. Det finns dock få exempel på att denna möjlighet har utnyttjats. Ett sådant exempel är 62 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) där det anges att skatter och avgifter ska betalas in till Skatteverkets särskilda konto för skattebetalningar. Det undantag som annars gäller är när ett rättsförhållande, eller en del av ett rättsförhållande, har en sådan civilrättslig karaktär att det bör bedömas enligt civilrättsliga regler.

Det ovan refererade avgörandet från Kammarrätten i Stockholm är ett exempel på hur en domstol har resonerat för att komma fram till att undantaget var tillämpligt. Exemplet visar att det kan vara en grannliga uppgift att göra en

sådan bedömning. När det gäller offentligrättsliga avgifter torde det sällan vara fallet att rättsförhållandet har sådan civilrättslig karaktär att det bör bedömas enligt civilrättsliga regler, se dock t.ex. NJA 2008 s. 642 (barnomsorgsavgift).

Jag bedömer att en avgift för kopior av allmänna handlingar är en offentligrättslig avgift (jfr t.ex. prop. 1973:90 s. 212 f., SOU 2001:98 s. 161 f., SOU 2005:61 s. 83 f. och SOU 2007:96 s. 91 f.). Rättsförhållandet mellan en utlämnande myndighet och en enskild som önskar betala en avgift för kopior av allmänna handlingar är inte av sådan karaktär att det bör bedömas enligt civilrättsliga regler. Riksbankslagen är således tillämplig på ett sådant förhållande, vilket innebär att Bolagetsverket har en skyldighet att ta emot kontanter för betalning av kopior av allmänna handlingar.

#### **Förenligheten med offentlighets- och sekretesslagen**

Bolagsverket har tillämpat en rutin med förskottsbetalning för att garantera anonymitet för enskilda när de förvägras att betala kopior av allmänna handlingar med kontanter. Den fråga som inställer sig är om myndigheten har lagligt stöd för att kräva förskottsbetalning i fall som dessa.

Jag har under rubriken Rättsliga utgångspunkter m.m. redogjort för bestämmelsen om förskottsbetalning i 6 kap. 1 a § andra stycket OSL som infördes den 1 januari 2021. Som framgått infördes ändringen med det uttalade syftet att komma till rätta med problemet med bristande betalning av avgifter. I förarbetena betonas att förskottsbetalning får begäras i enskilda fall, att myndigheten inte får fatta generella beslut om att en avgift alltid ska tas ut i förskott och att förskottsbetalning kan aktualiseras om en begäran avser ett större antal handlingar eller på annat sätt är omfattande och därmed resurskrävande. Före lagändringen fanns det över huvud taget inte något stöd för att kräva betalning i förskott (se t.ex. JO 2008/09 s. 547).

Förskottsbetalning får således bara beslutas i enskilda fall. Att ha förskottsbetalning som en generell rutin för de som önskar vara anonyma är oförenligt med såväl den nyss nämnda bestämmelsens ordalydelse som syftet med bestämmelsen och de exempel som ges för att vägleda tillämpningen.

#### **Avslutande synpunkter**

Under senare tid har bruket av kontanter som betalningsmedel minskat kraftigt, och på sina håll uppfattas bruket som omodernt. En enig parlamentarisk Riksbankskommitté har dock uttryckt oro för denna utveckling och försökt nyansera diskussionen. Den har då lagt vikt vid beredskapsskäl och att vissa personer har stora svårigheter att betala på annat sätt än med kontanter. Den har också sett det som problematiskt om statliga och kommunala aktörer som erbjuder offentligt finansierade tjänster och tar emot offentligrättsliga avgifter bidrar till att påskynda utvecklingen genom att vägra ta emot kontanta betalningar.

När det gäller de rutiner som jag granskar i detta beslut har jag kommit fram till att dessa strider mot riksbankslagen respektive offentlighets- och sekretesslagen. Rutinen att inte ta emot kontanter har tillämpats trots bl.a. regeringens uttalade bedömning i förarbetena till den sistnämnda lagen att rätten att vara anonym förutsätter att en myndighet kan ta emot kontant betalning för kopior

av allmänna handlingar. Sammantaget förtjänar Bolagsverket kritik för de brister som jag har redogjort för.

Jag förutsätter att myndigheten omgående vidtar nödvändiga åtgärder för att säkerställa att framställningar om utlämnande av kopior av allmänna handlingar fortsättningsvis handläggs i enlighet med gällande regelsystem och att enskilda får korrekt information om detta, bl.a. via myndighetens webbplats. Jag vill i detta sammanhang hänvisa till JO:s beslut den 20 december 2021 (dnr 2939-2021), som behandlar frågan om myndigheters begäran om personuppgifter för fakturering i samband med utlämnande av kopior av allmänna handlingar.

Jag finner skäl att överlämna en kopia av beslutet till Betalningsutredningen (Fi 2020:12) för kännedom.

Vad som i övrigt har kommit fram i ärendet ger inte anledning till några uttalanden från min sida.

### Allvarlig kritik mot Tillväxtverket för dröjsmål med att överlämna överklaganden till förvaltningsrätten

(Dnr 9679-2020, 441-2021, 2652-2021)

**Beslutet i korthet:** Tillväxtverket handlägger sedan april 2020 ansökningar från enskilda arbetsgivare om stöd vid korttidsarbete med anledning av coronapandemin. JO har under en tid tagit emot många klagomål om att myndigheten inte handlägger dessa ärenden tillräckligt skyndsamt. JO har i ett tidigare beslut den 9 september 2021 (dnr 7165-2020 och 7242-2020) uttalat kritik mot Tillväxtverket för bl.a. långsam handläggning av ärenden om stöd vid korttidsarbete.

I beslutet behandlas bl.a. klagomål om att Tillväxtverket har dröjt med att överlämna överklaganden av myndighetens beslut till förvaltningsrätten för prövning. Genom utredningen har det framkommit att det i vissa fall har dröjt upp till fyra månader innan överklagandena har överlämnats.

ChefsJO uttalar att de arbetsmoment som en myndighet ska vidta när ett överklagande kommer in i regel varken är komplicerade eller tidskrävande. En myndighet måste självfallet ha välfungerande rutiner så att ett överklagande alltid hanteras med den skyndsamhet som krävs. Detta är en grundläggande förutsättning för att en klagande ska kunna få sitt överklagande prövat inom rimlig tid. Enligt chefsJO tyder de aktuella klagomålen på att sådana rutiner saknats.

ChefsJO anser att de förseningar som har framkommit, oavsett orsak, är fullkomligt oacceptabla. Allvaret i det inträffade förstärks av att överklagandena har rört ärenden om ekonomiska stödåtgärder av stor betydelse för de aktuella företagen, och i förlängningen även för deras anställda. Denna typ av dröjsmål medför att klagandenas möjligheter att få sin sak prövad av domstol kraftigt försenas. ChefsJO uttalar allvarlig kritik mot Tillväxtverket för dessa brister.

Tillväxtverket får också kritik för långsam handläggning av ärenden om stöd vid korttidsarbete.

## Anmälningarna

I anmälningar som kom in till JO den 20 december 2020–25 mars 2021 och i efterföljande skrivelser framförde AA (dnr 9679-2020), BB (dnr 441-2021) och CC (dnr 2652-2021) klagomål mot Tillväxtverket.

AA anförde i huvudsak följande:

Hans företag ansökte om korttidsstöd den 6 april 2020 och fick detta utbetalt för perioden den 23 mars–31 maj. Därefter skickade företaget den 16 juni in en avstämning till Tillväxtverket. Dessvärre skickade företaget in en ansökan om stöd för perioden mars–april och ytterligare en ansökan för maj månad. Bolaget skulle i stället ha inväntat avstämning för att söka mer stöd, men detta framgick inte av Tillväxtverkets information.

Tillväxtverket hördes av först den 22 oktober och meddelade att ett återkrav av det utbetalda stödet övervägdes. Den 21 december fattade myndigheten beslut i frågan. Företaget överklagade besluten dagen därpå. Först den 9 februari 2021 överlämnades överklagandet till förvaltningsrätten. Tillväxtverket hade dock inte skickat över alla handlingar varför domstolen fick begära kompletterande uppgifter av myndigheten.

En bidragande orsak till den långsamma handläggningen var att företaget genomförde en vinstutdelning i mars 2020, som därefter återtogs i sin helhet. Vid kontakt med Tillväxtverkets kundservice uppgav en handläggare att detta inte räknades som en utdelning. Företaget litade på beskedet. Om företaget i stället hade fått information om att utdelningen medförde att det inte hade rätt till korttidsstöd hade det lagt ned sin verksamhet. Tillväxtverket har även vid flera tillfällen under året ändrat sin tolkning om vad som gäller vid vinstutdelning, senast i december 2020.

BB anförde bl.a. följande:

I början av december 2020 överklagade hans företag Tillväxtverkets beslut om stöd vid korttidsarbete. Vid tiden för anmälan till JO, den 18 januari 2021, hade överklagandet ännu inte överlämnats till förvaltningsrätten. Han anser att Tillväxtverkets agerande har satt rätten till domstolsprövning ur spel.

CC anförde i huvudsak följande:

Hans företag överklagade Tillväxtverkets beslut om stöd vid korttidsarbete. Ett drygt halvår senare fick han ett anonymt e-postmeddelande från myndigheten om att den nu avsåg att överlämna överklagandet till förvaltningsrätten. I meddelandet angavs dock inget diarienummer eller liknande. Han anser att handläggningstiden för såväl ärendet som överklagandet är orimlig.

## Utredning

Anmälningarna remitterades till Tillväxtverket för yttrande. I sina remissvar den 7 april och den 11 maj 2021 anförde Tillväxtverket, genom chefsjuristen respektive tf. rättschefen, bl.a. följande:

### *Bakgrund*

Inledningsvis konstaterar Tillväxtverket att stöd vid korttidsarbete (nedan även kallat korttidsstöd) är en helt ny stödform för Tillväxtverket som infördes våren 2020 med några få veckors varsel. Den 16 mars 2020

meddelade regeringen att Tillväxtverket skulle få i uppdrag att hantera det nya öppna och permanenta stödet för korttidspermitteringar, som delvis regleras genom nya bestämmelser i lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete. Den 7 april 2020 trädde lagändringarna i kraft och samma dag kunde arbetsgivare ansöka om stöd hos Tillväxtverket. Sedan Tillväxtverket började ta emot ansökningar om korttidsstöd har totalt 32,2 miljarder kronor beviljats i stöd. Nästan 75 000 företag har tagit emot stöd för att permittera sina anställda. Under året har även regelverket ändrats ett flertal gånger.

Stödprocessen kan sammanfattas enligt följande. Det första steget är ansökan om godkännande och ansökan om preliminärt stöd. Om ansökan beviljas betalas preliminärt stöd ut. Det andra steget är att stödmottagaren ska göra avstämning efter var tredje stödmånad och redovisa utfallet av korttidsarbetet. Avstämningen kan resultera i att stödmottagaren är berättigad till ytterligare preliminärt stöd för den avstämda perioden eller utvisa att utfallet blivit lägre än väntat. Vid avstämningen kan stödmottagaren även ansöka om preliminärt stöd för ytterligare tid. I samband med stödperiodens slut ska slutavstämning ske, varefter beslut om slutligt stöd fattas för hela stödperioden.

I handläggningen av ansökningar görs automatiserade kontroller och i handläggningen av avstämningar görs även kontroller på individnivå, bland annat mot uppgifter från Skatteverket. I ungefär en tredjedel av ansökningarna respektive avstämningarna hittar de automatiska kontrollerna avvikelser och dessa ärenden kontrolleras samt utreds av handläggare. För avstämningarna är de manuella kontrollerna omfattande, vilket gör att handläggningstiderna för denna fas av stödet är betydligt längre än i ansökningsfasen.

Det finns en möjlighet att överklaga beslut om korttidsarbete. Den stora mängden ärendebeslut har medfört ett stort antal överklagningar. Antalet överklagningar var extra stort just under november och december 2020. Under november inkom 1 327 och under december 2 380 överklagningar avseende olika beslut om korttidsstöd. I Tillväxtverkets ordinarie verksamhet innan korttidsstödet hanterades uppskattningsvis ett 20-tal överklagningar per år.

När ett beslut har överklagats gör Tillväxtverket en rättidsprövning enligt 45 § förvaltningslagen (2017:900). Tillväxtverket tar också ställning till om det överklagade beslutet ska ändras enligt 38 och 39 §§ förvaltningslagen. Ärendet översänds därefter till förvaltningsrätten tillsammans med ett yttrande.

När det gäller JO:s ärende dnr 9679-2020 anförde Tillväxtverket bl.a. följande:

Det stämmer att det finns två ärenden om stöd vid korttidsarbete från företaget. Den första ansökan inkom den 8 april 2020 och beviljades redan dagen därpå den 9 april. Den andra ansökan inkom den 4 maj och beviljades den 14 maj.

En avstämning avseende den första ansökan inkom den 16 juni 2020 och en avstämning avseende den andra ansökan inkom den 20 augusti. Företaget ansökte om ytterligare preliminärt stöd vid båda avstämningarna. I kontroller vid avstämningarna framkom att företaget hade gjort en vinstutdelning.

Den 22 oktober 2020 skickade Tillväxtverket överväganden om återkrav för företagets båda ärenden. Grunden för det övervägda återkravet var att vinstutdelning skett den 19 mars 2020. Tillväxtverket kontrollerar vinstutdelningar och värdeöverföringar som gjorts efter den 16 mars 2020 och under företagets stödperiod. Se även nedan om under vilken tidsperiod kontrollerna görs.

Företaget motsatte sig övervägandet och skickade in flera kompletteringar för att visa att utdelningen återbetalats. Tillväxtverkets bedömning är att när en utdelning beslutats eller utbetalts talar detta starkt för att företaget

inte har allvarliga ekonomiska svårigheter. Att bolagets stämma senare fattar ett omvänt beslut eller tillskjuter medel påverkar inte Tillväxtverkets bedömning. Återkraven beslutades den 21 december 2020 och i samma beslut fick företaget även avslag på sina ansökningar om ytterligare preliminärt stöd.

Företaget överklagade besluten och överklagan inkom den 22 december. Överklagan översändes till förvaltningsrätten den 9 februari 2021 tillsammans med ett yttrande. Tillväxtverket fick sedan ett föreläggande från domstolen om att bemöta skrivelser från företaget. Myndigheten begärde anstånd med att svara, vilket beviljades av förvaltningsrätten. Tillväxtverkets svar skickades den 2 mars 2021.

### *Tillväxtverkets yttrande*

#### *Handläggningstid och ärendegång*

Företaget har två ärenden avseende kortidsstöd. Från och med avstämningarna har ärendena handlagts parallellt eftersom rätten till kortidsstöd grundas på helheten. De första ansökningarna om preliminärt stöd beviljades inom tio dagar. Om ett företag vill ansöka om ytterligare preliminärt stöd görs sådan ansökan i samband med avstämningen. Tillväxtverket tar sedan ett gemensamt beslut för avstämningen och för ansökan om ytterligare preliminärt stöd. Vid avstämningarna upptäcktes att företaget hade gjort en vinstutdelning. Tillväxtverket behövde därför först utreda företagets rätt till kortidsstöd innan beslut kunde fattas.

Tillväxtverket skickade därför överväganden om återkrav. Det skedde ungefär fyra månader efter avstämningen avseende den första ansökan och två månader efter avstämningen avseende den andra ansökan. Företaget besvarade övervägandena med ett flertal kompletteringar. Två månader efter övervägandena fattade Tillväxtverket beslut om återkrav i båda ärendena. I samma beslut fick företaget avslag på sina ansökningar om ytterligare preliminärt stöd.

Nästa steg i handläggningen har skett som längst ungefär två månader från föregående händelse. Företaget har framfört att handläggningstiden har varit lång i fråga om de ansökningar om ytterligare preliminärt stöd som gjordes i samband med avstämningen. Dessa beslut kunde dock inte fattas förrän företagets rätt till kortidsstöd hade utretts. För att klargöra detta skickades överväganden om återkrav och sedan fattades beslut om återkrav. Först då var det utrett att företaget inte hade rätt till kortidsstöd. I samband med återkraven, fattades därför beslut om avslag avseende ytterligare preliminärt stöd. Mot denna bakgrund anser Tillväxtverket att handläggningstiden varit rimlig.

Beträffande en myndighets hantering av överklagande så gör myndigheten, förutom en rättidsprövning, även en bedömning av om det överklagade beslutet ska ändras. Detta framgår av 38 och 39 §§ förvaltningslagen. I det aktuella fallet bedömde Tillväxtverket att besluten skulle stå fast.

Avseende den kompletterande anmälan vill Tillväxtverket framhålla att båda ärendena har överlämnats till förvaltningsrätten tillsammans med relevanta handlingar. Överklagan avseende de båda ärendena hanteras dock i ett gemensamt överklagandeärende hos Tillväxtverket och som ett mål i förvaltningsrätten.

Från det att överklagan inkom tog det ungefär 1,5 månad innan den översändes till förvaltningsrätten. Under november och december hade Tillväxtverket en stor mängd överklaganden att hantera och handläggningstiden blev lång. Frågan om vinstutdelning har varit komplex. Tillväxtverket är dock medvetet om att överklaganden ska översändas skyndsamt till förvaltningsrätten. Handläggningstiden för att överlämna aktuellt överklagande till domstolen har därför varit oacceptabel. Tillväxtverket konstaterar att det funnits brister i system och rutiner. Myndigheten har därför tillsatt

en arbetsgrupp i syfte att säkerställa att alla överklaganden hanteras skyndsamt framgent. Berörda chefer har också fått information om vad kravet på skyndsamt innebär förvaltningsrättsligt.

### *Vinstutdelning*

Återkraven och avslagen har grundats på att en vinstutdelning skedde den 19 mars 2020, vilket är inom den tidsperiod under vilken Tillväxtverket kontrollerar värdeöverföringar.

I regelverket är det tydligt att en förutsättning för att bli godkänd för korttidsstöd är att ett företag har fått tillfälliga och allvarliga ekonomiska svårigheter. Kriterierna för godkännandet framgår av 5 a § lagen om stöd vid korttidsarbete enligt följande.

Ett sådant godkännande får bara lämnas om:

1. arbetsgivaren har fått tillfälliga och allvarliga ekonomiska svårigheter
2. de ekonomiska svårigheterna har orsakats av något förhållande utom arbetsgivarens kontroll,
3. de ekonomiska svårigheterna inte rimligen hade kunnat förutses eller undvikas, och
4. arbetsgivaren har använt sig av andra tillgängliga åtgärder för att minska kostnaden för arbetskraft.

Tillväxtverket har tolkat och preciserat vad som ska gälla i tillämpningen. Tillväxtverket kontrollerar vinstutdelningar och andra värdeöverföringar som görs under företagets stödperiod, under de två månader som föregår stödperioden samt under de sex månader som följer närmast efter stödperioden. Värdeöverföringar som gjorts före den 16 mars 2020 kontrolleras inte.

Om det stödsökande företaget genomför en värdeöverföring i form av vinstutdelning som minskar företagets tillgångar, talar detta enligt Tillväxtverket starkt för att företaget inte befinner sig i en allvarlig ekonomisk situation. Tillväxtverkets principiella bedömning har därför varit att arbetsgivare inte ska genomföra vinstutdelningar under någon del av det räkenskapsår under vilket företaget fick stöd, med undantag för aktieutdelningar som genomfördes före den 16 mars 2020. En aktieutdelning anses genomförd vid tidpunkten för utbetalning eller vid tidpunkten för beslut om utdelning.

Frågan om värdeöverföringar har varit mycket komplicerad och har krävt omfattande rättsutredningar för att komma fram till ett väl avvägt och rättssäkert ställningstagande. Tillväxtverket har lagt stora resurser på att utreda frågan.

I anmälan anför företaget att om Tillväxtverkets regler för vinstutdelning hade varit tydligare från början hade företaget kunnat göra sin utdelning i mars och sedan avvaktat med att söka korttidsstödet till i juni eftersom det då gått två månader efter utdelningen. Tillväxtverket vill särskilt framhålla att korttidsstödet infördes som ett krisstöd för att rädda företag som råkat i akuta svårigheter på grund av pandemin. Målgruppen är inte företag som kan planera sin användning av stödet i förhållande till sina vinstutdelningar.

Tillväxtverket har gjort en genomgång av informationen på myndighetens hemsida angående vinstutdelningar. I samband med att ansökan öppnades i april 2020 fanns där information om att det är olämpligt att företag gör stora utdelningar och samtidigt tar del av korttidsstödet. I juni förtydligade Tillväxtverket att myndighetens principiella bedömning var att arbetsgivare inte bör genomföra aktieutdelningar under någon del av det räkenskapsår under vilket företaget får stöd, med undantag för aktieutdelningar som skett före den 16 mars 2020.

Tillväxtverket bekräftar att myndigheten gjorde ett förtydligat ställningstagande angående vinstutdelningar i december 2020. Vid det tillfället



hade Tillväxtverket fått ta del av förslag till ny lagstiftning inför 2021. Tillväxtverket förtydligade då sitt ställningstagande för att detta skulle överensstämma med den kommande lagen. Den nya lagen som reglerar detta är lagen (2021:54) om stöd vid korttidsarbete i vissa fall. I 5 § finns bestämmelsen om att arbetsgivare inte har rätt till stöd vid korttidsarbete om arbetsgivaren under stödmånaderna eller de två kalendermånaderna närmast före den första stödmånaden verkställer ett beslut om vinstutdelning. Tillväxtverket har haft den nya lagstiftningen som utgångspunkt för vad som ska gälla även under 2020. Syftet har varit att få till en enhetlig tillämpning som därmed ska underlätta för företagen.

Slutligen vill Tillväxtverket framhålla att förtydligandet som gjordes i december 2020 inte är en skärpning av regelverket utan snarare tvärtom. Förtydligandet innebär en tydligare tidsavgränsning och att ställningstagandet därigenom har preciserats och lättats upp till fördel för företagen.

När det gäller JO:s ärende dnr 441-2021 anförde Tillväxtverket bl.a. följande:

#### *Stödärendet*

[Företagsnamnet här utelämnat, JO:s anm.] AB (i det följande företaget) beviljades stöd vid korttidsarbete den 12 april 2020 för perioden 25 mars till och med 24 juli 2020. Därefter har företaget gjort två avstämningar och beviljats ytterligare preliminärt stöd till och med den 30 november 2020.

Genom Tillväxtverkets kontroller vid handläggning av både den första och andra avstämningen framkom att två anställda inte fanns med i företagens arbetsgivardeklaration i jämförelsemånaden. Tillväxtverket beslutade därför i respektive avstämningsbeslut att de aktuella personerna inte var stödberättigande eftersom de inte varit anställda under jämförelsemånaden och därmed inte uppfyllde kravet på regelmässigt utgående lön.

Företaget överklagade Tillväxtverkets beslut och överklagan inkom den 8 december 2020. Den 18 december 2020 gjorde företaget en JO-anmälan på grund av att Tillväxtverket inte hade skickat överklagan till förvaltningsrätten.

#### *Tillväxtverkets yttrande*

Myndigheten har haft stora utmaningar med att på kort tid hantera ett nytt regelverk, samtidigt som myndighetens processer har varit under uppbyggnad. Härtill kommer att mängden ärenden har varit betydande för en myndighet av Tillväxtverkets storlek.

Tillväxtverket är emellertid medvetet om att överklaganden ska överlämnas skyndsamt till förvaltningsrätten. Handläggningstiden för att överlämna aktuellt överklagande till domstolen har följaktligen varit oacceptabel. Tillväxtverket konstaterar att det funnits brister i system och rutiner.

Myndigheten har därför tillsatt en arbetsgrupp i syfte att säkerställa att alla överklaganden ska hanteras skyndsamt. Berörda chefer har också fått information. Det aktuella överklagandet översändes till förvaltningsrätten den 27 mars 2020 [rätteligen 2021, JO:s anm.].

Beträffande JO:s ärende dnr 2652-2021 anförde Tillväxtverket bl.a. följande:

Företaget beviljades preliminärt stöd den 10 juni 2020 för tiden 18 april–15 juni 2020. Den första avstämningen inkom den 9 juli 2020 och företaget ansökte samtidigt om ytterligare preliminärt stöd för tiden 1 juli–30 september 2020. Företaget ansökte inte om förlängt godkännande, vilket innebär att den sista månaden med korttidsstöd blev september.

Genom Tillväxtverkets kontroller vid handläggningen av den första avstämningen framkom att tre personer inte fanns med i företagens arbetsgivardeklaration för jämförelsemånaden, vilken enligt myndigheten är januari 2020. Tillväxtverket fattade beslut om den första avstämningen och om

ytterligare preliminärt stöd (för tiden 1 juli–30 september) den 10 november 2020. Beslutet innebar bland annat att personerna i fråga inte var stödberättigande eftersom de inte uppfyllde kravet på regelmässigt utgående lön i jämförelsemånaden. Företaget överklagade beslutet i den delen den 24 november 2020 och anförde bland annat att Tillväxtverket tillämpat fel jämförelsemånad. Företagets andra och sista avstämning (slutavstämning) inkom den 27 november 2020.

Den 25 mars 2021 informerades företaget per e-post om att överklagandet skulle överlämnas till förvaltningsrätten. Det var ett generiskt meddelande som skickades ut till flera företag. Dagen därpå översändes överklagandet till domstolen. Tillväxtverket begärde samtidigt anstånd med att inkomma med övriga handlingar och dessa överlämnades till förvaltningsrätten den 8 april.

### *Tillväxtverkets yttrande*

#### *Handläggningstid avstämning och ansökan om ytterligare preliminärt stöd*

Ärendet gäller 2020 års korttidsstöd. Företaget inkom med sin första avstämning den 9 juli 2020. I avstämningen svarade företaget nej på frågan om det behövde söka stöd efter sitt första godkännande på högst sex månader. Svaret innebar att företaget inte sökte förlängt godkännande. Därmed hade det inte möjlighet att senare söka ytterligare preliminärt stöd för tiden efter september.

Under handläggningen av avstämningen visade Tillväxtverkets kontroller att vissa personer inte fanns med i företagets arbetsgivardeklaration för jämförelsemånaden. Efter fyra månader fattade Tillväxtverket beslut om bland annat att tre personer inte var stödberättigande eftersom de inte uppfyllde kravet på att vara anställda med regelmässigt utgående lön.

Orsaken till att myndigheten inte kunnat fatta beslut tidigare beror på att Tillväxtverket har haft stora utmaningar med att på kort tid hantera ett nytt regelverk och en synnerligen omfattande mängd ärenden, samtidigt som myndighetens processer och kontroller varit under uppbyggnad. Med hänvisning till dessa utmaningar och omständigheter, har handläggningen av ärendet i denna del tagit tid.

#### *Angående överklagandet*

Beträffande en myndighets hantering av överklagande gör myndigheten, förutom en rättidsprövning, även en bedömning av om det överklagade beslutet ska ändras. Detta framgår av 38 och 39 §§ förvaltningslagen. När ett överklagande väl har överlämnats till domstolen är det inte längre möjligt för myndigheten att ändra beslutet. I det aktuella fallet bedömde Tillväxtverket att beslutet skulle stå fast.

Från det att företagets överklagande inkom tog det fyra månader innan det översändes till förvaltningsrätten. Under november och december 2020 hade Tillväxtverket en stor mängd överklaganden att hantera och handläggningstiden blev lång. Tillväxtverket är dock medvetet om att överklaganden ska översändas skyndsamt till förvaltningsrätten. Handläggningstiden för att överlämna aktuellt överklagande till domstolen har därför varit oacceptabel.

Tillväxtverket konstaterade under våren 2021 att det funnits brister i system och rutiner avseende överklaganden av korttidsstöd. Myndigheten tillsatte därför en arbetsgrupp i syfte att säkerställa att alla överklaganden skulle hanteras skyndsamt framöver. Berörda chefer fick också information om vad kravet på skyndsamt innebär förvaltningsrättsligt. Bemanningen ökades och överklagandehanteringens effektiviserades så att överklaganden nu kan överlämnas till domstolen inom en vecka. Därtill upprättades en

åtgärdsplan som bland annat innebar en omedelbar översyn av processer, dialog med förvaltningsrätten och stärkt kommunikation. Vidare har internrevisionen utrett hanteringen på uppdrag av myndighetens styrelse. Enligt internrevisionens rapport bedöms åtgärderna i åtgärdsplanen vara tillräckliga för att förhindra att en liknande situation med kraftig försenad överlämning till förvaltningsrätten uppstår igen, men att utökad systemstöd behövs för vissa särskilt komplicerade ärenden.

Angående jämförelsemånad kan framhållas att det är den referensmånad som används för en ansökan om korttidsstöd och för att veta vilka arbetstagar som berättigar till stöd. Enligt 4 § 6 p lagen om stöd vid korttidsarbete är jämförelsemånad den kalendermånad som infaller tre månader före den månad då Tillväxtverket fattat beslut om godkännande enligt 5 a § samma lag. För de fall då Tillväxtverkets beslut om godkännande avser tid före beslutet meddelas är myndighetens uppfattning att beslutet i lagens mening fattats då godkännandet inleddes. Denna fråga är för närvarande föremål för domstolsprövning.

Som anges ovan har tiden för myndighetens överlämnande av företagets överklagande till domstolen varit oacceptabel. Till skillnad från vad företaget påstått har dock förseningen inte inneburit att företaget förhindrats att söka fortsatt korttidsstöd. Orsaken varför det inte varit möjligt är att företaget inte sökt förlängt godkännande. Ett överklagande om 2020 års stöd hindrar inte heller att ett företag ansöker om stöd för 2021.

Avslutningsvis kan nämnas att myndigheten inte vanligtvis brukar informera den som överklagat något av myndighetens beslut om att överklagandet lämnas över till domstolen. I det aktuella ärendet och även i ett antal andra som dragit ut på tiden valde dock myndigheten att informera om detta. Det var en gemensam åtgärd för flera ärenden som inte överlämnats i tid och e-postmeddelandet fick därför en standardiserad utformning utan ärendespecifika uppgifter. Syftet var att så snabbt som möjligt nå ut med informationen om förseningen till berörda företag.

AA, BB och CC gavs tillfälle att yttra sig över respektive remissvar. AA inkom med ett yttrande där han bl.a. vidhöll att Tillväxtverket inte hade översänt alla relevanta handlingar till förvaltningsrätten när överklagandet överlämnades dit. BB och CC hördes inte av.

I ett beslut den 19 november 2021 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

### **Rättslig reglering m.m.**

Sedan den 7 april 2020 kan stöd vid korttidsarbete lämnas till en enskild arbetsgivare efter godkännande av Tillväxtverket (se 5 a § lagen [2013:948] om stöd vid korttidsarbete). Ett sådant godkännande får enligt bestämmelsen bara lämnas om arbetsgivaren har fått tillfälliga och allvarliga ekonomiska svårigheter, de ekonomiska svårigheterna har orsakats av något förhållande utom arbetsgivarens kontroll, de ekonomiska svårigheterna inte rimligen hade kunnat förutses eller undvikas, och arbetsgivaren har använt sig av andra tillgängliga åtgärder för att minska kostnaden för arbetskraft.

Följande bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900) är av betydelse för bedömningen av ärendena:

Enligt 9 § första stycket ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Av 11 § framgår att om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska

myndigheten underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten redovisa anledningen till förseningen.

Av 38 och 39 §§ framgår att en myndighet i vissa fall kan ändra ett beslut när detta har överklagats.

Enligt 38 § ska en myndighet ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning, och beslutet kan ändras snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part.

Ett beslut som har överklagats får enligt 39 § ändras av en myndighet som har meddelat det som första instans, dock enbart i sådana fall som avses i 38 § och bara om överklagandet och övriga handlingar i ärendet ännu inte har överlämnats till den högre instans som ska pröva överklagandet.

Uppenbarhetskravet i 38 § innebär att det ska vara fråga om felaktigheter som lätt kan konstateras föreligga. Om det krävs ytterligare utredning för att konstatera om beslutet är felaktigt eller inte ska beslutet normalt inte ändras på denna grund. Myndigheten ska inte heller göra en förnyad och ingående omprövning av hela ärendet i samband med ett överklagande. Den ska i stället sträva efter att så snart det är möjligt överlämna överklagandet och övriga handlingar till överinstansen. (Se Lundmark m.fl., Förvaltningslagen [version 1, JUNO], kommentaren till 39 §.)

I 45 och 46 §§ finns bestämmelser om vilka åtgärder beslutsmyndigheten ska vidta när ett överklagande kommer in.

Enligt 45 § ska den myndighet som meddelat beslutet pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid. Om överklagandet har kommit in för sent ska myndigheten som huvudregel avvisa överklagandet.

Om överklagandet inte avvisas ska beslutsmyndigheten enligt 46 § första stycket skyndsamt överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till överinstansen. Kravet på skyndsamhet innebär att överklagandet normalt bör överlämnas till överinstansen inom en vecka (se bl.a. JO 2002/03 s. 359 och JO 2005/06 s. 405). Det kan tilläggas att om en myndighet bedömer att det är lämpligt att bifoga ett eget yttrande över överklagandet till domstolen kan en något längre handläggningstid vara motiverad. I regel bör det i sådana fall endast röra sig om ytterligare några dagars fördröjning (se bl.a. JO 2010/11 s. 291).

Utöver förvaltningslagens krav på snabb handläggning ska Tillväxtverket iakttä 37 § lagen om stöd vid korttidsarbete. Där föreskrivs bl.a. att myndigheten ska handlägga en ansökan om godkännande enligt 5 a § skyndsamt.

## **Bedömning**

### **Långsam handläggning**

Förvaltningsärendens art och komplexitet varierar. Det är därför inte möjligt att ange en genomsnittlig normaltid för ärendehandläggning som kan tjäna som en tumregel för alla typer av förvaltningsärenden. Om beslutet i ett ärende har stor inverkan på den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden har

den enskilde emellertid normalt anledning att ställa höga krav på snabbhet vid handläggningen (se prop. 2016/17:180 s. 106, jfr även JO 2019/20 s. 105).

Stöd vid korttidsarbete är avsett att under en begränsad tid hjälpa arbetsgivare som på grund av tillfälliga och allvarliga ekonomiska svårigheter behöver införa korttidsarbete. De ekonomiska svårigheterna ska ha orsakats av något förhållande utom arbetsgivarens kontroll och inte rimligen kunnat förutses eller undvikas. Arbetsgivaren ska dessutom ha använt sig av andra tillgängliga åtgärder för att minska kostnaden för arbetskraft (se 5 a § lagen om stöd vid korttidsarbete).

JO har fått in många anmälningar mot Tillväxtverket under det senaste året. Ett stort antal av dem har avsett myndighetens handläggningstider i ärenden om korttidsstöd.

Tidigare chefsJO Elisabeth Rynning uttalade nyligen bl.a. följande om Tillväxtverkets handläggning av denna typ av ärenden (se JO:s beslut den 9 september 2021, dnr 7165-2020 och 7242-2020):

För att stödet ska få avsedd effekt är det av yttersta vikt att handläggningen av stödärenden inte dröjer. I JO:s yttrande över promemoriorna Tillfälliga nedstängningar och förbud för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 och Ändringar i begränsningsförordningen (JO:s ärenden dnr R 28-2021 och R 29-2021) framhöll jag vikten av att de myndigheter som får i uppdrag att handlägga olika stödåtgärder har kunskap, systemlösningar och bemanning för att kunna hantera ärendena på ett skyndsamt och rättssäkert sätt. Jag finner skäl att återigen understryka detta.

---

Jag har förståelse för att den nya stödformen och den stora mängden ansökningar har inneburit svårigheter för Tillväxtverket. Med hänsyn till den avgörande betydelse det aktuella stödet har haft för många företag är det emellertid inte acceptabelt med handläggningstider som uppgår till flera månader, om det inte finns särskilda omständigheter som i ett enskilt fall motiverar en längre handläggningstid.

Jag instämmer i dessa uttalanden.

När det gäller AA:s ärenden hos Tillväxtverket har det kommit fram att hans bolag inkom med avstämningar den 16 juni och den 20 augusti 2020. Vid dessa tillfällen ansökte bolaget även om ytterligare preliminärt stöd. Vid en kontroll uppmärksammade myndigheten att det hade skett en vinstutdelning i bolaget, varefter ett övervägande om återkrav skickades till bolaget den 22 oktober. Efter att bolaget inkommit med viss komplettering beslutade Tillväxtverket den 21 december att återkrav skulle ske samt avslog bolagets ansökningar om ytterligare preliminärt stöd. Det hade då passerat drygt sex månader från bolagets första avstämning respektive fyra månader från den andra avstämningen.

Jag har inga synpunkter på att Tillväxtverket valde att handlägga de två ärendena gemensamt, vilket i och för sig kan förklara en viss fördröjning av ärendenas handläggning. Vad Tillväxtverket i övrigt har anfört om handläggningen för tiden efter det att bolaget hade inkommit med sin sista avstämning motiverar dock enligt min mening inte en handläggningstid om närmare fyra månader. Jag är kritisk till att Tillväxtverkets handläggning inte var tillräckligt skyndsamt.

När det gäller CC inkom hans bolag den 9 juli 2020 med avstämning och ansökan om ytterligare preliminärt stöd till Tillväxtverket, som fattade beslut den 10 november. Handläggningstiden i den delen uppgick alltså till drygt fyra månader. Tillväxtverket har enligt min mening inte anfört några godtagbara skäl till denna fördröjning. Myndigheten förtjänar kritik för den långsamma handläggningen.

### **Överlämnande av överklaganden**

Utredningen visar att AA:s bolag överklagade Tillväxtverkets återkravsbeslut den 22 december 2020. Myndigheten skickade överklagandet till förvaltningsrätten den 9 februari 2021, alltså sju veckor senare. AA och Tillväxtverket har dock lämnat olika uppgifter i frågan om övriga handlingar i ärendena översändes tillsammans med överklagandet. Jag finner inte tillräckliga skäl att utreda den saken vidare.

BB:s bolag överklagade Tillväxtverkets beslut den 8 december 2020. Myndigheten överlämnade överklagandet till förvaltningsrätten drygt tre och en halv månad senare, den 27 mars 2021.

Vad slutligen gäller CC:s bolag gjordes överklagandet den 24 november 2020. Tillväxtverket översände överklagandet till förvaltningsrätten den 26 mars 2021, således fyra månader senare. Övriga handlingar i ärendet skickades till förvaltningsrätten den 8 april 2021.

Som framgår av redogörelsen för den rättsliga regleringen ovan har JO tidigare uttalat att ett överklagande normalt bör överlämnas till överinstansen inom en vecka, vilket Tillväxtverkets handläggningstider i detta avseende vida har överstigit. I fråga om den omprövning som får göras vid ett överklagande enligt 38 och 39 §§ förvaltningslagen kan anmärkas att en tillämpning av reglerna bl.a. förutsätter att beslutet i sådana fall kan ändras snabbt. Den skyldighet som myndigheten har att ändra ett beslut får inte heller leda till att det slutliga avgörandet dröjer längre än vanligt (jfr prop. 1985/86:80 s. 77). När det aktuella beslutet har överklagats måste även det särskilda skyndsamhetskravet i 46 § förvaltningslagen beaktas (jfr Lundmark m.fl., a.a., kommentaren till 38 §).

Det måste särskilt understrykas att de arbetsmoment som en myndighet ska vidta när ett överklagande kommer in i regel varken är komplicerade eller tidskrävande. Det är självfallet så att en myndighet måste ha välfungerande rutiner så att ett överklagande alltid hanteras med den skyndsamhet som krävs (se JO:s beslut den 31 mars 2016, dnr 4975-2015). Detta är en grundläggande förutsättning för att en klagande ska kunna få sitt överklagande prövat inom rimlig tid. De aktuella klagomålen tyder på att sådana rutiner saknats.

De förseningar som nu har beskrivits är naturligtvis – oavsett orsak – fullkomligt oacceptabla. Allvaret i det inträffade förstärks av att överklagandena har rört ärenden om ekonomiska stödåtgärder av stor betydelse för de aktuella företagen, och i förlängningen även för deras anställda. Denna typ av dröjsmål medför att klagandenas möjligheter att få sin sak prövad av domstol kraftigt försenas. Tillväxtverket förtjänar allvarlig kritik för dessa brister.

### Avslutande synpunkter

Jag noterar avslutningsvis att regeringen den 2 september 2021 gav Skatteverket och Tillväxtverket i uppdrag att vidta förberedelser så att Skatteverket från den 1 april 2022 kan vara handläggande myndighet för de uppgifter som Tillväxtverket i dag har att hantera enligt lagen om stöd vid korttidsarbete. Som ett skäl för detta anförde regeringen att Skatteverket, som är en av statens tio största myndigheter, bedöms ha goda förutsättningar att hantera den mängd ärenden som stödet vid korttidsarbete på kort tid kan komma att innebära. Ett annat skäl uppgavs vara att Skatteverket har en etablerad kontrollverksamhet och brottsbekämpande verksamhet.

Med hänsyn till vad som kommit fram inom ramen för nu aktuella ärenden hos JO finner jag anledning att skicka en kopia av detta beslut till regeringen för kännedom.

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

### En kommunal tjänstemans kontakter med en tidningsredaktion stred mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen

(Dnr 318-2021)

**Beslutet i korthet:** En tjänsteman vid Sotenäs kommun tog kontakt med en tidningsredaktion med anledning av att en av tidningens journalister, som hade granskat kommunen, också hade skrivit politiska texter på internet. Tjänstemannen ville veta i vilken egenskap journalisten kontaktade kommunen.

JO uttalar att det är svårt att uppfatta tjänstemannens agerande på något annat sätt än som ett ifrågasättande av journalisten på grund av hans politiska åsikter och som ett uttryck för missnöje från kommunens sida. En myndighet får som utgångspunkt inte agera endast mot bakgrund av de åsikter en person gett eller kan förväntas ge uttryck för. Tjänstemannens agerande stred mot regeringsformens krav på saklighet. Kommunstyrelsen kritiserar för det.

### Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 13 januari 2021 förde AA, ansvarig utgivare och chefredaktör för tidningen Bohusläningen, fram klagomål mot BB, som då var kommunikationsansvarig vid Sotenäs kommun. AA uppgav i huvudsak följande:

BB har försökt tysta en av tidningens journalister (CC) och medvetet försökt försvåra tidningens journalistiska bevakning. Bakgrunden är att CC granskat Sotenäs kommun, särskilt under sommaren och hösten 2020, i samband med en större planerad satsning på laxodlingar där kommunen varit drivande i etableringen. Den 29 december 2020 kontaktade BB tidningens nyhetschef och

därefter AA och meddelade att hon inte avsåg att släppa fram några samtal från CC till vare sig tjänstemän eller politiker i kommunen. Hon krävde att CC skulle bytas ut, eftersom han tidigare varit aktiv inom ett politiskt parti samt skrivit en blogg där han uttryckt politiska åsikter.

## Utredning

Kommunstyrelsen i Sotenäs kommun yttrade sig till JO den 17 mars 2021 och bifogade en utredning genomförd av Ernst & Young, som kommunen ställde sig bakom.

I den bifogade utredningen redovisades vissa delar av kommunens informations- och kommunikationspolicy samt kommentarer och slutsatser från kommunen och Ernst & Young.

Kommunen uppgav bl.a. följande: Kommunikatören pratade med Bohuslänningens chefredaktör den 29 december 2020 för att få veta i vilken egenskap journalisten kontaktade kommunen, om det var som journalist för Bohuslänningen, eller som skribent av politiskt vinklade bloggar, artiklar och inlägg. Eftersom äldre blogginlägg fortfarande är tillgängliga på nätet via en sökning på journalistens namn är det kommunikatörens utgångspunkt att journalisten fortfarande står för dessa åsikter. Kommunikatören krävde inte att journalisten skulle bytas ut. Det är mediernas rätt att granska kommunernas verksamhet, vilket man är positiv till, men detta innebär också att de granskande journalisterna måste kunna tåla att själva bli granskade.

Kommunstyrelsen redovisade följande bedömning: Kommunstyrelsen avvisar att en tjänsteman kan försvåra för Bohuslänningen att kontakta kommunen eftersom det finns ett flertal tillvägagångssätt att komma i kontakt med förtroendevalda och tjänstepersoner, t.ex. via växel eller via kommunens webbplats.

AA kommenterade kommunens yttrande. En personalchef vid kommunen lämnade därefter synpunkter på AA:s kommentarer.

## Rättsliga utgångspunkter

Var och en är 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. (Se 2 kap. 1 § regeringsformen, RF.) En myndighet får inte utan lagstöd 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.

Av 1 kap. 9 § RF följer att företrädare för det allmänna i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktlighet och opartiskhet (den s.k. objektivitetsprincipen).

Bestämmelsen omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller annat handlande från en myndighet. Även hur myndighetens agerande kan uppfattas är av betydelse. (Se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar [2019, Juno] s. 54 f. och JO 2021/22 s. 402.)



JO har tidigare uttalat att det som utgångspunkt inte är förenligt med 1 kap. 9 § RF att en myndighet grundar ett beslut enbart på de åsikter som en person ger – eller förväntas ge – uttryck för (se JO 2021/22 s. 650).

I ett beslut den 3 maj 2022 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

### Bedömning

Genom utredningen har det kommit fram att BB, som kommunikationsansvarig vid Sotenäs kommun, kontaktade Bohusläningens redaktion för att diskutera journalisten CC. Det råder olika uppfattningar om vad som sas och jag kan inte uttala mig om huruvida BB krävt att CC skulle bytas ut. Utredningen ger inte heller stöd för att BB i övrigt försökt försvåra Bohusläningens bevakning av kommunen på det sätt som AA gjort gällande i anmälan.

Det står dock klart att bakgrunden till BB:s kontakter med Bohusläningen var de åsikter som CC gjort tillgängliga på internet och att det enligt BB kunde förmodas att han fortfarande hyste de åsikterna. BB ville veta om CC agerade i egenskap av journalist vid Bohusläningen eller som skribent av politiska texter. Jag kan i och för sig ha förståelse för att man vid en förfrågan om t.ex. en intervju vill veta i vilket sammanhang intervjun kan komma att publiceras. Jag hade därför inte haft någon invändning om BB ställt en fråga om det direkt till CC när han hörde av sig till kommunen.

Det förhållandet att BB i stället tog kontakt med redaktionen på Bohusläningen gör att det är svårt att uppfatta hennes agerande på något annat sätt än som ett ifrågasättande av CC på grund av hans politiska åsikter och som ett uttryck för missnöje från kommunens sida. En myndighet får som utgångspunkt inte agera endast mot bakgrund av de åsikter en person gett eller kan förväntas ge uttryck för. Detta är inte förenligt med objektivitetsprincipen. (Jfr JO 2021/22 s. 650.)

BB:s agerande var i strid med regeringsformens krav på saklighet. Kommunstyrelsen i Sotenäs kommun kritiserar för det.

Vad som i övrigt kommit fram i ärendet ger inte anledning till några uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.

### En ambassads kontroll av kroppstemperaturen hos besökare var ett ingrepp i regeringsformens skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp

(Dnr 3511-2021)

**Beslutet i korthet:** Med anledning av covid-19-pandemin beslutade Sveriges ambassad i Teheran om en rutin som innebar att alla som skulle besöka ambassaden var tvungna att genomgå en kontroll av kroppstemperaturen. En kvinna som skulle intervjuas i ett ärende om uppehållstillstånd nekades tillträde till ambassadens lokaler på grund av att hennes kroppstemperatur översteg den gräns som ambassaden bestämt.

Granskningen har aktualiserat frågan om huruvida bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. regeringsformen, bl.a. skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp, är tillämpliga vid en utlandsmyndighet. Enligt JO skulle det strida mot fundamentala principer för hur en svensk myndighet ska agera och kunna få oacceptabla konsekvenser i enskilda fall om en utlandsmyndighet inte skulle behöva respektera regeringsformens skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp. En utlandsmyndighet måste därför ha stöd i svensk lag för att få vidta ett sådant ingrepp.

JO anser att temperaturtagningen faller in under begreppet kroppsligt ingrepp i regeringsformens mening, även om kontrollen för de allra flesta inte torde uppfattas som särskilt integritetskänslig och termometern möjligen inte vidrör kroppen. Mot bakgrund av den information ambassaden tillhandahållit och då ambassaden inte erbjudit några alternativ till fysiska besök i ambassadens lokaler, anser JO att kontrollen inte varit frivillig. Temperaturtagningen utgjorde därför ett kroppsligt ingrepp som var påtvingat. Ambassaden kritiserar för att ha infört och tillämpat rutinen utan stöd i lag.

## Bakgrund och anmälan

Sveriges ambassad i Teheran, Iran, beslutade i februari 2020, med anledning av covid-19-pandemin, om en rutin som innebar att alla som skulle besöka ambassaden var tvungna att genomgå en kontroll av kroppstemperaturen.

I en anmälan som kom in till JO den 27 april 2021 förde AA fram klagomål mot ambassaden. Av anmälan framgick att AA:s fru, BB, skulle besöka ambassaden i april 2021 för att bli intervjuad som ett led i sin ansökan om uppehållstillstånd i Sverige. När BB kom till ambassaden blev hon ombedd att genomgå ett febertest. Personen som utförde testet konstaterade att BB hade feber, och hon blev därför inte insläppt på ambassaden.

## Utredning

### Utrikesdepartementets yttrande

JO uppmanade Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, att yttra sig över anmälan. Av yttrandet skulle det framgå bl.a. om ambassaden har en rutin som innebär att temperaturen kontrolleras på de personer som besöker ambassaden, det rättsliga stödet för detta och vad som händer om en person inte samtycker till en sådan kontroll.

Utrikesdepartementet (tf. rättschefen CC) yttrade sig till JO den 23 augusti 2021, efter att ambassaden fått tillfälle att yttra sig.

### Ambassadens uppgifter

Enligt ambassaden anpassades verksamheten på olika sätt för att minimera risken för smitta av covid-19. Rutiner justerades och utvecklades löpande. Den 24 februari 2020 informerade ambassadören samtliga anställda om att alla besökare till ambassaden skulle genomgå temperaturtagning och att ingen besökare med feber fick släppas in. Besökarna skulle informeras om temperaturtagningen genom anslag.

En särskild rutinbeskrivning togs fram vid årsskiftet 2020/2021 (Instruction to embassy personnel during Covid-19 Final). Samtidigt publicerades en instruktionsvideo om gällande rutiner på ambassadens hemsida. Av personalens instruktioner, anslag utanför ambassaden, instruktionsvideon och sociala medier framgick det tydligt att samtliga besökare skulle genomgå temperaturtagning och att den övre gränsen för att släppas in på ambassaden var 37,5 grader.

Temperaturtagningarna genomförs av ambassadens vakter. En termometer används mot pannan eller örat på besökaren. Om temperaturen inte överstiger 37,5 grader släpps besökaren in. I annat fall ringer vakten upp den utsände som för dagen har ett arbetsledande ansvar för migrationssektionen och informerar om temperaturtagningen. Denne tar sedan ett beslut om huruvida besökaren ska släppas in. Om besökaren inte släpps in uppmanas denne att begära en ny tid för utredning. Det har hänt mindre än tio gånger på ett och ett halvt år att en besökares temperatur överstigit 37,5 grader. Alla besökare har accepterat temperaturtagningen.

När BB kom till ambassaden fick hon information om att en vakt skulle kontrollera hennes temperatur med en örontermometer. Termometern visade 37,8 grader. Vakten informerade BB om att det var en för hög temperatur för att hon skulle kunna släppas in, vilket bekräftades av den tjänsteman som var ansvarig för migrationssektionen. Vakten informerade BB om att hon kunde kontakta ambassaden för att boka en ny tid. De instruktioner som hade beslutats av ambassaden följdes.

### **Utrikesdepartementets bedömning**

Det har varit viktigt för ambassaden att inte bidra till smittspridningen, och myndigheten har en skyldighet att värna om arbetsmiljön för personalen. Ambassaden har haft tydliga instruktioner när det gäller hanteringen av besökare och genomförandet av temperaturtagning. Rutinerna har varit sakligt grundade, och det framgår inte annat än att de följdes noga i detta fall. Inget tyder på att BB särbehandlades jämfört med andra besökare. Temperaturtagningen var helt frivillig, och BB hade möjlighet att när som helst avbryta proceduren. Det har inte kommit fram annat än att ambassadens handlande var adekvat.

### **Utrikesdepartementets kompletterande yttrande**

Utrikesdepartementet (rättschefen DD) besvarade vissa kompletterande frågor från JO i ett yttrande den 7 oktober 2021.

På frågan hur ambassadens rutin förhåller sig till 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) redovisade Utrikesdepartementet sammanfattningsvis följande. Med kroppsligt ingrepp avses främst våld mot människokroppen. Även kirurgiska operationer, kastrering, läkarundersökningar samt blodprovs- och fingeravtryckstagning omfattas. Enligt ambassaden har temperaturtagningen skett med hjälp av en elektronisk termometer som inte vidrört besökarens kropp, och ambassadens bedömning är att åtgärden inte har utgjort ett påtvingat kroppsligt ingrepp. Den aktuella frågan har också rört en utländsk medborgare som befunnit sig utanför svensk jurisdiktion.

Utrikesdepartementet har inte utfärdat någon rutin som rör temperaturtagning. Däremot har departementet uppmanat ambassaden att anpassa tillgängligheten utifrån rådande lokala förutsättningar och därigenom säkerställa en god arbetsmiljö för de anställda. Enligt ambassaden har temperaturtagning varit vanligt förekommande i Iran och förekommit vid besök till ambassader, statliga myndigheter och andra institutioner.

När det gäller frivilligheten kring temperaturtagningen och handläggningen av ärendet hos Migrationsverket uppgav Utrikesdepartementet att ambassaden måste lösa situationen genom att hitta andra vägar för att hantera en besökares ärende om någon skulle vägra temperaturtagning av t.ex. integritetsskäl. En besökare har full frihet att lämna ambassaden utan att temperaturen kontrolleras. Däremot har temperaturtagning krävts för att få vistas i ambassadens lokaler. BB fick en ny tid i nära anslutning till den första tiden. Migrationsverket fattar inte beslut i ärendet innan ambassaden är klar med utredningen. Det kan eventuellt bli en viss tidsförskjutning om möten måste bokas om.

AA kommenterade Utrikesdepartementets yttranden.

## **Rättsliga utgångspunkter**

### **Ambassadors verksamhet**

En beskickning (ambassad) är en utlandsmyndighet, och den ingår i utrikesrepresentationen (se 1 kap. 2 och 4 §§ förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen).

Utrikesrepresentationen lyder under Regeringskansliet. Utlandsmyndigheterna är i administrativt hänseende direkt underställda Regeringskansliet. (Se 1 kap. 6 § förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen.)

Beskickningar ska som förvaltningsmyndigheter handlägga och besluta i författningsreglerade ärenden, bl.a. migrationsärenden. På begäran av Migrationsverket ska en beskickning vidta sådana åtgärder som faller inom verkets behörighetsområde. (Se 3 kap. 2 och 9 §§ förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen.)

En ansökan om uppehållstillstånd av en utlänning som inte befinner sig i Sverige ges in till och utreds av en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat i hemlandet eller i det land där utlänningen annars är stadigvarande bosatt (se 4 kap. 20 § utlänningsförordningen).

Chefen för en utlandsmyndighet, t.ex. en ambassadör, ska se till att verksamheten bedrivs författningsenligt (se 2 kap. 2 och 9 §§ förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen).

### **Påtvingat kroppsligt ingrepp**

Det finns ett grundlagsfäst skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp i 2 kap. 6 § RF. Även artikel 8.1 i Europakonventionen om rätt till skydd för privat- och familjeliv ger ett sådant skydd.

Skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp får begränsas genom lag (se 2 kap. 20–22 §§ och 25 § RF samt 8.2 i Europakonventionen).

Enligt regeringsformen gäller skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp ”var och en”. Med det avses att skyddet som utgångspunkt gäller för svenska medborgare och för utländska medborgare som vistas i Sverige. (Se 2 kap. 6 § RF och prop. 2009/10:80 s. 148 f. och 185.)

Med *kroppsligt ingrepp* avses främst våld mot människokroppen, även milt sådant. Att ta fingeravtryck och utandningsprov anses också innebära ett kroppsligt ingrepp. Även åtgärder som brukar betecknas som kroppsbesiktning hör till begreppet. Kroppsbesiktning avser undersökningar av människokroppens yttre och inre samt att prov tas från människokroppen och undersöks. Alla former av kroppsliga undersökningar och provtagningar, t.ex. blodprov, omfattas. Även en okulär yttre granskning av den undersöktes nakna kropp är en kroppsbesiktning. (Se bl.a. 28 kap. 12 § tredje stycket rättegångsbalken, prop. 1975/76:209 s. 147, prop. 1981/82:2 s. 11 f., prop. 1993/94:24 s. 44 f., SOU 1975:75 s. 358 f., Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar [2019, Juno] s. 72 och JO 1997/98 s. 276.)

Som en kroppsbesiktning anses vidare en ögonundersökning av det slag som regleras i lagen om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken. Ögonundersökningen innebär en yttre iakttagelse av ögonens utseende och funktion. Som hjälpmedel vid undersökningen får t.ex. en penna användas för en kontroll av om den undersökte har ofrivilliga ryckningar i ögonen, s.k. nys-tagmustester. (Se 3 § lagen om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken, prop. 1998/99:43 s. 33 f. och JO 2001/02 s. 76.)

Som ytterligare exempel på kroppsbesiktning kan nämnas att en polis tar av en persons handskar för att kunna titta på händerna, knäpper upp en skjortknapp för att se om det finns märken på halsen eller viker upp en ärm för att se om det finns tatueringar. Den omständigheten att den enskilde själv tar av sig ett klädesplagg på uppmaning av en polisman förändrar inte förfarandets karaktär av tvångsmedel. Åtgärder av dessa slag hör till den nedre gränsen för vad som kan falla in under begreppet kroppsbesiktning. Att betrakta de synliga delarna av en persons kropp på ett sätt som normalt kan göras av var och en bedöms däremot inte som ett tvångsmedel. (Se SOU 1995:47 s. 259 f.)

Skyddet mot kroppsliga ingrepp gäller endast om ingreppet är att anse som *påtvingat*. Med detta avses inte bara fysiskt tvång genom våld, utan även andra fall då ingreppet inte är helt frivilligt. I vissa situationer kan en enskild samtycka till ingrepp för att det finns ett underliggande hot eller en hotfullhet hos de myndigheter som vidtar åtgärden. Dessa situationer bör bedömas som att ett giltigt samtycke inte getts, för att grundlagsskyddet inte ska kunna kringgåås i praktiken. I tveksamma situationer får hänsyn tas till den konkreta situationen, den information den enskilde fått om sina handlingsalternativ och dennes förmåga att fatta ett helt informerat beslut i frågan. (Se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar [2019, Juno] s. 72.)

I ett beslut den 5 maj 2022 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

## Bedömning

### **En utlandsmyndighet måste ha stöd i svensk lag för att få vidta en åtgärd som utgör ett påtvingat kroppsligt ingrepp**

Utrikesdepartementet har i sitt kompletterande yttrande till JO pekat på att ärendet rör en utländsk medborgare som befunnit sig utanför svensk jurisdiktion. Det aktualiserar frågan om huruvida bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. RF är tillämpliga vid en utlandsmyndighet.

Det är naturligt att regeringsformen inte reglerar utlänningars förhållanden utomlands. Vissa rättigheter enligt 2 kap. RF har dock ansetts kunna åtnjutas även av en utlänning som inte vistas här i landet. Som exempel på det har nämnts att en utlänning kan tillerkännas åsiktsfrihet genom att framföra en teaterpjäs eller ett musikstycke i Sverige trots att han eller hon inte själv uppehåller sig i landet (se SOU 2000:106 s. 123 och Petrén/Ragnemalm, Sveriges grundlagar, 1980, s. 89). Några mer principiella uttalanden i frågan om tillämpligheten av 2 kap. RF utanför Sverige, exempelvis vid en utlandsmyndighet, har jag inte kunnat hitta.

En ambassad är en svensk utlandsmyndighet och den får endast vidta åtgärder som har stöd i den svenska rättsordningen (se bestämmelserna om legalitetsprincipen i 1 kap. 1 § tredje stycket RF och 5 § första stycket förvaltningslagen). Det innebär t.ex. att ambassaden måste tillämpa förvaltningslagens bestämmelser när den handlägger ärenden i egenskap av förvaltningsmyndighet. En ambassad är också skyldig att följa regleringen i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen om utlämnande av allmänna handlingar. Det framstår dessutom som självklart att en ambassad måste iaktta bestämmelsen om saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § RF. Detta gäller alltså trots att ambassaderna ligger utanför svenskt territorium. Jag kan också nämna att en stat som tillträtt Europakonventionen är skyldig att garantera att artikel 8 respekteras vid en utlandsmyndighet som tillhör staten (jfr artikel 1 i konventionen och Europadomstolens avgörande i målet M. mot Danmark, dom den 14 oktober 1992, ansökan nummer 17392/90).

I 2 kap. RF regleras de grundläggande fri- och rättigheter som tillkommer enskilda personer gentemot det allmänna. Den kroppsliga integriteten måste anses särskilt skyddsvärd. Om en utlandsmyndighet inte skulle behöva respektera regeringsformens skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp skulle det strida mot fundamentala principer för hur en svensk myndighet ska agera och kunna få oacceptabla konsekvenser i enskilda fall. En utlandsmyndighet måste därför enligt min mening ha stöd i svensk lag för att få vidta en åtgärd som utgör ett påtvingat kroppsligt ingrepp. Jag noterar att ambassadens rutin i det här fallet inte begränsat sig enbart till utländska medborgare utan att den omfattat alla som besökt ambassaden, således även svenska medborgare.

### **Temperaturtagningen var ett påtvingat kroppsligt ingrepp**

Av JO:s utredning framgår att ambassaden kontrollerat kroppstemperaturen på besökarna till ambassaden med hjälp av en termometer som använts mot pannan eller örat. Det är alltså fråga om ett ingrepp som för de allra flesta inte torde uppfattas som särskilt integritetskänsligt.

Grundlagsskyddet gäller dock även för mindre ingrepp, och åtgärden måste inte nödvändigtvis innefatta någon beröring av kroppen. Temperaturtagningen vid ambassaden har inneburit en undersökning av besökarens kropp. För att genomföra undersökningen kan besökaren ha behövt göra delar av kroppen tillgängliga för kontrollanten. Det skulle t.ex. kunna innefatta att besökaren på uppmaning av kontrollanten behövt ta av sig en huvudbonad eller flytta på något annat klädesplagg. Undersökningen har också resulterat i att information om besökarens kropp och hälsotillstånd kunnat läsas av. Mot den bakgrunden anser jag att temperaturtagningen, även om termometern möjligen inte vidrört kroppen på den undersökte, faller in under begreppet kroppsligt ingrepp i regeringsformens mening.

Skyddet mot kroppsliga ingrepp gäller som jag nämnt dock endast om ingreppet är påtvingat. För att ett kroppsligt ingrepp inte ska anses påtvingat måste det finnas en verklig möjlighet för den enskilde att välja om han eller hon vill gå med på ingreppet eller avstå. Det är naturligt att uppmaningar från en myndighets sida uppfattas som något den enskilde måste följa, och det kan vara svårt att tala om någon egentlig frivillighet i sådana situationer.

Enligt Utrikesdepartementet har temperaturtagningen varit frivillig i och med att besökaren när som helst kunnat lämna ambassaden.

En person som vänder sig till en ambassad för att få information eller med anledning av ett pågående ärende kan uppleva sig vara i beroendeställning till myndigheten och dess personal. Höga krav måste därför ställas på myndigheten när det handlar om att förvissa sig om att frivillighet faktiskt föreligger (se bl.a. JO 2006/07 s. 97).

Ambassaden har varit tydlig med att ingen med feber fick släppas in i lokalerna och har därför ställt upp krav på att alla besökare behövt genomgå temperaturtagning. I det avseendet har det inte funnits utrymme för någon frivillighet utan alla som velat besöka ambassadens lokaler har varit tvungna att låta kontrollera kroppstemperaturen.

Såvitt framgår av Utrikesdepartementets yttrande till JO har det inte på de anslag som suttit utanför ambassaden eller i den instruktionsvideo ambassaden tillhandahållit funnits någon information om att det var fråga om frivilliga temperaturtagningar. Besökarna verkar inte heller ha fått information om att det var möjligt att neka till temperaturtagningen. För den enskilde besökaren kan det därför lätt ha uppfattats som att åtgärden inte varit frivillig. En konsekvens av en besökares vägran att gå med på temperaturtagningen har också varit att besöket inte kunnat genomföras som planerat. Såvitt kommit fram har ambassaden inte erbjudit några alternativ till fysiska besök i ambassadens lokaler. I praktiken har detta medfört att det inte varit möjligt att uträtta sådana ärenden som förutsätter ett besök på ambassaden utan att genomgå en temperaturtagning. Jag kan därför inte se att det var fråga om någon verklig frivillighet.

Min samlade bedömning är att temperaturtagningen utgjort ett påtvingat kroppsligt ingrepp.

### Kritik och avslutande synpunkter

Jag har såklart förståelse för att det var viktigt för ambassaden att inte bidra till spridningen av covid-19 och att värna om arbetsmiljön för personalen. Jag har även förståelse för att ambassaden försökte att anpassa verksamheten utifrån rådande lokala förutsättningar och tog hänsyn till att temperaturtagning var vanligt förekommande i det lokala samhället. Temperaturtagningen som ett villkor för att besöka ambassaden var dock ett påtvingat kroppsligt ingrepp i regeringsformens mening, och ambassaden har inte haft stöd i lag för åtgärden. Ambassaden kritiserar för att ändå ha infört och tillämpat en sådan rutin.

Mot bakgrund av den bedömning som jag har gjort finner jag inte anledning att gå närmare in på om temperaturtagningen var förenlig med artikel 8 i Europakonventionen.

Vad som kommit fram i övrigt i ärendet föranleder inga uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.

En tjänsteman hos en länsstyrelse har i strid mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen gjort uttalanden som grundade sig på ett otillräckligt underlag

(Dnr 6978-2021)

**Beslutet i korthet:** En tjänsteman hos länsstyrelsen har i mejl till en enskild vid flera tillfällen uttryckt sig på ett sätt som strider mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen, bl.a. genom att lämna felaktiga uppgifter och uttala sig om hur vissa skador uppstått utan att ha ett tillräckligt underlag för sina slutsatser. JO ser allvarigt på tjänstemannens agerande och kritiserar honom för det.

### Bakgrund

Den 20 maj 2021 publicerade Länstidningen Östersund en artikel med rubriken ”Fornminnen stängs av efter ökat slitage”. Enligt artikeln hade cyklister bidragit till skador på fornminnet Tibrandshögen på Rödön och det framgick att länsstyrelsen skulle vidta åtgärder. AA kontaktade länsstyrelsen via mejl och frågade hur man kommit fram till att just cyklister bidragit till ett ökat slitage på fornlämningen samt efterfrågade en bakgrund eller ett underlag för beslutet om cykelförbud på fornminnet. Han hade då kontakt med handläggaren BB. Efter viss mejlkorrespondens hänvisade BB den 24 maj 2021 AA att fortsättningsvis kontakta hans chef.

### Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 8 september 2021 förde AA fram klagomål mot Länsstyrelsen i Jämtlands län och BB för att denne efter den 24 maj fortsatt att kontakta AA och för vad BB då uttryckt. Till anmälan och senare gjorda



kompletteringar bifogade AA en mejlkorrespondens med länsstyrelsen. AA förde sammanfattningsvis fram följande:

I ett mejl den 28 maj 2021 antydde BB att AA skadat fornlämningen. I mejlet skrev han bl.a. detta:

Om du vill överklaga för att kunna fortsätta att skada fornlämningen får du vända dig till din riksdagsman för att söka ändra i lagen.

Den 8 september 2021 kontaktade BB åter AA via mejl. AA anklagades för brott och pekades ut som företrädare för en cykelklubb utan att AA själv nämnt det. Vidare hotade BB att åtalsanmäla cykelklubben, vilket gjordes på oklara grunder. BB:s agerande är inte myndighetsmässigt.

I mejlet uppgav BB att länsstyrelsen sammanställt en intern rapport över de skador som konstaterats. Vidare lämnades en redogörelse för hur skadorna sannolikt uppstått och för konsekvenserna av skadorna. Därefter framgick följande:

Länsstyrelsen förbereder nu för nästa steg. Det vi diskuterar är en åtalsanmälan som då kommer att riktas mot Östersunds cykelklubb, som är den enda aktören i Jämtland med kapacitet att utföra skadegörelse av den här kalibern. Med detta följer konsekvenser av att vi som myndighet kommer att vara tvingade att lämna ut handlingarna till pressen. Alternativet är att klubben bestämmer sig för att ta ansvar för vad man åstadkommit. Backen behöver grusas upp, gräs planteras mm, vilket måste ske med handkraft till exempel. Det skulle säkert se bättre ut om ni visar er beredda att ta ansvar för vad ni gjort.

Av ett mejl från BB till AA, skickat den 21 september 2021, framgick följande:

Hej

Då vi inte har kunnat se någon vilja från cykelklubben att ta ansvar för det man ställt till med beslöt länsstyrelsen igår att gå vidare med en åtalsanmälan för skadegörelse på lagskyddad fornlämning. Till denna kommer också skadeståndsanspråk gällande kostnaderna för återställning.

Hade kanske hoppats lösa detta på ett annat sätt.

Den 22 september 2021 skickade BB ett mejl till ordföranden i Östersunds cykelklubb. I mejlet skrev han bl.a. detta:

Därefter har jag i strid ström fått ta emot alltfler och allt otrevligare mejl från AA som säger att han representerar er klubb. Han har också ringt mina chefer och senast hotat med att han spelade in samtalet för att använda juridiskt.

Hans agerande har lett till att vi nu förbereder en åtalsanmälan och ett skadeståndsanspråk mot er klubb.

Ett betydligt bättre läge för alla parter hade varit om klubben varit beredd att ta ansvar för vad som skett och varit beredda att i samråd med oss sätta in åtgärder.

Företräder AA verkligen er, eller finns det någon mer sansad människa att tala med på klubben?

## Utredning

JO hämtade inledningsvis in handlingar och muntliga upplysningar från Länsstyrelsen i Jämtlands län. Av minnesanteckningar från en tf. enhetschef hos länsstyrelsen framgår att det på ett möte den 20 september 2021 konstaterats att någon åtalsanmälan inte är planerad. Länsstyrelsen uppgav vidare till JO

den 28 september 2021 att man inte hade något tillsynsärende eller ärende om åtalsanmälan som gällde Tibrandshögen.

Länsstyrelsen yttrade sig till JO den 17 december 2021, efter att berörda befattningshavare fått tillfälle att lämna synpunkter.

Vad gäller skadorna och eventuell åtalsanmälan uppgav länsstyrelsen följande: Länsstyrelsen tar aldrig kontakt med enskilda när den överväger att göra en åtalsanmälan. Den berörda handläggaren utredde och dokumenterade skadorna. Länsstyrelsen borde rätteligen ha utrett skadorna tillräckligt för att veta om det fanns anledning att misstänka brott och om så varit fallet, överlämnat en åtalsanmälan till polis eller åklagare. Länsstyrelsen bedömer att tillvägagångssättet brustit i förhållande till ordinarie förfarande. Länsstyrelsen beklagar detta och kommer omgående att utreda och handlägga ärendet enligt ordinarie förfarande.

Länsstyrelsen redovisade sammanfattningsvis följande bedömning: Efter att den berörda handläggarens chef återkopplat till AA hade handläggaren ytterligare kontakt med AA. Enligt länsstyrelsen har handläggaren tyvärr inte formulerat sig på ett sätt som myndigheten önskar att en medarbetare ska uttrycka sig på. Kontakterna är inte heller förenliga med kraven på att myndigheter ska iaktta saklighet och opartiskhet. Länsstyrelsen beklagar detta och skulle omgående ha fråntagit handläggaren kontakterna med AA och tydliggjort de krav som ställs på tjänsteutövning. Länsstyrelsen har vidtagit ett flertal åtgärder för att undvika den här typen av händelser. På länsstyrelsens personaldag, som hölls för hela personalstyrkan under hösten 2021, var temat ”Vår vision och värdegrund”. Länsstyrelsen har även utbildning med inriktning på tjänstemannarollen för alla anställda.

AA kommenterade länsstyrelsens yttrande.

## Rättslig reglering

Av 1 kap. 9 § regeringsformen följer att företrädare för det allmänna i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (objektivitetsprincipen).

Kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen innebär att anställda vid myndigheter har en skyldighet att bemöta dem som vänder sig till myndigheten på ett korrekt sätt och att en myndighetsperson ska hålla sig till den sakfråga som myndigheten ska avgöra visavi den enskilde. 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. bet. 2007/08:KU6 s. 14 f. med hänvisningar, Bull och Sterzel, Regeringsformen [2019, JUNO] s. 54, JO 2014/15 s. 368 och JO 2020/21 s. 387.) Kravet på saklighet innebär också att myndigheters åtgärder och beslut inte får utgå från ovidkommande hänsyn och vara godtyckliga utan ska vara rationella och logiskt motiverade (se t.ex. JO 2015/16 s. 456 och JO 2020/21 s. 353).

Objektivitetsprincipen återfinns även i 5 § förvaltningslagen, som ett uttryck för en av grunderna för en god förvaltning.

Vidare framgår av 6 § förvaltningslagen att en myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den

enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen (service-skyldighet).

I ett beslut den 13 juni 2022 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

### **Bedömning**

Jag har begränsat min granskning till de uttalanden som länsstyrelsens handläggare BB gjort i de mejl som JO fått del av och som redovisats inledningsvis.

Det grundlagsstadgade kravet på saklighet innebär att en tjänsteman inte bara ska uttrycka sig och uppträda korrekt utan också neutralt och professionellt.

Av det som kommit fram kan jag konstatera att BB vid flera tillfällen, både i kontakt med AA och med en viss cykelklubb, uttalat sig på ett sätt som strider mot grundlagens krav på saklighet. Jag vill särskilt peka på följande:

Det framgår av utredningen att länsstyrelsen inte hade något tillsynsärende eller ärende om åtalsanmälan som gällde Tibrandshögen när BB hade kontakt med AA i september 2021. BB:s uppgift i mejlet den 21 september att länsstyrelsen beslutat att göra en åtalsanmälan är alltså felaktig. Även i mejlet den 22 september förde han fram ett påstående om en åtalsanmälan.

Vidare framgår att BB gett uttryck för uppfattningen att det var cykelklubben, där AA var medlem, som orsakat skadorna på Tibrandshögen. Länsstyrelsen har dock inte hänvisat till någon utredning som gav stöd för BB:s uppfattning. Inte heller i övrigt har det kommit fram att det fanns någon utredning som gav stöd för att cykelklubben orsakat skadorna. Jag kan inte förstå utredningen på något annat sätt än att BB inte hade ett tillräckligt underlag för slutsatsen om hur skadorna uppstått när han förde fram sin uppfattning till AA och cykelklubben.

BB uttalade i mejlet den 8 september 2021 att länsstyrelsen skulle kunna bli tvingad att lämna ut handlingar om skadornas uppkomst till medierna. Detta kan inte uppfattas som något annat än en påtryckning för att få AA att erkänna att klubben haft en del i skadorna på fornlämningen.

BB har också i flera av mejlen uttryckt sig raljant om AA.

Jag ser allvarligt på BB:s agerande, och han förtjänar kritik för det.

Vad AA har anfört i övrigt ger inte anledning till några uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.

**Uttalanden om kravet på saklighet och opartiskhet med anledning av kontakter som en tillståndsenhet vid en kommun haft med enskilda som ansökt om tillstånd**

(Dnr 8485-2021)

Nedanstående uttalanden är ett utdrag från ett inspektionsprotokoll. Hela protokollet finns att läsa på JO:s webbplats <a href="http://www.jo.se">www.jo.se</a> .
---

## Inledning

Den 1–2 december 2021 genomförde *JO Per Lennerbrant* en inspektion av tillståndsenheten vid Socialnämnden i Helsingborgs kommun. Inspektionen avsåg en generell granskning av handläggningen av ärenden om stadigvarande och tillfälligt serveringstillstånd för servering till allmänheten enligt alkohollagen. Fokus för inspektionen var allmänna förvaltningsrättsliga frågeställningar och övergripande rättssäkerhetsaspekter.

I protokollet efter inspektionen redovisades följande i fråga om regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet.

## Regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet

### Rättsliga utgångspunkter

Av 1 kap. 9 § regeringsformen följer att företrädare för det allmänna i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (den s.k. objektivitetsprincipen). Förvaltningslagen innehåller en bestämmelse som erinrar om kravet på saklighet och opartiskhet (se 5 §).

Kravet på saklighet innebär bl.a. att myndigheters åtgärder och beslut inte får utgå från ovidkommande hänsyn och vara godtyckliga utan ska vara rationella och logiskt motiverade. Kravet på opartiskhet betyder att det allmänns företrädare ska vara objektiva i sin tjänsteutövning och förhålla sig så att deras opartiskhet inte med fog kan ifrågasättas. (Se t.ex. JO 2015/16 s. 456 och JO 2020/21 s. 353.)

Bestämmelsen omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller annat handlande från en myndighet. Även hur myndighetens agerande kan uppfattas är av betydelse. (Se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, fjärde uppl. s. 54 f. och JO 2021/22 s. 402.)

En myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål. (Se 6 § förvaltningslagen.)

### Iakttagelser vid granskningen

Aktgranskningen visade att handläggarna vid tillståndsenheten var måna om god service. Exempelvis informerades sökandena inför ordinarie handläggares semester om att andra handläggare skulle komma att bevaka inkommande post. Handläggarna gav snabb återkoppling till sökandena och var tillmötesgående t.ex. i fråga om bokning av tider för kunskapsprov.

Vid aktgranskningen framgick vidare att tonen mellan handläggare och sökande ofta var påfallande familjär. Det förekom att handläggaren önskade sökande lycka till inför kunskapsprovet och gratulerade efter godkännande. Emojis i form av s.k. smileys var vanligt förekommande. I ett ärende skrev handläggaren i ett mejl till sökanden: ”Tack för trevlig visning av er nya fina

restaurang idag, vilket läge ni har.” I ett annat ärende skrev handläggaren till sökanden: ”Vad roligt att ni tagit över ... krog. Jag kan hjälpa dig med ansökan.”

Det förekom också att handläggare direkt eller indirekt gav råd om utformningen och omfattningen av ansökan. I ett ärende avsåg den ursprungliga ansökan stadigvarande tillstånd årligen för den 1 april–30 september på en utservering. Handläggaren skrev i ett mejl till sökanden: ”Sommarsäsongen är i normalfallet från den 15 mars till den 31 oktober. Vill ni att jag ändrar så att ni får de dagarna också? Det kan ju finnas några fina dagar när det vore trevligt att kunna nyttja restaurangen under hela den perioden.” I ett annat ärende skrev handläggaren i ett mejl till sökanden och föreslog att denna skulle ändra serveringstiden så att den stämde överens med ”standardtiden” för serveringstillstånd. Därefter frågade handläggaren: ”Vill du även att jag lägger till sprit i ansökan? Nu är det bara vin och starköl.” I ytterligare ett ärende skrev handläggaren i ett mejl till sökanden: ”Vad gäller serveringstiden är ’standardtiden’ 11:00–01:00, vill du att jag ändrar från 11:30 till 11:00 så att ni får med de extra 30 minuterna på förmiddagen?”

Ytterst få av de granskade ärendena hade lett till ett avslagsbeslut. Däremot förekom ett antal ärenden där ansökan hade återkallats och ärendet därefter hade skrivits av. I kontakterna mellan handläggare och sökande förekom att handläggaren gav besked om att ansökan troligen skulle leda till ett avslag och diskuterade med sökanden om inte ansökan skulle återkallas. I ett ärende hade det uppstått frågetecken kring finansieringen. Sökanden uppmanades i ett mejl att bl.a. lämna in bankkontoutdrag för att styrka finansieringen. Handläggaren skrev att det sannolikt skulle bli ett förslag till beslut om avslag om ansökan inte blev komplett, att avslagsbeslut fattas av utskottet och kan överklagas till domstol. Vidare skrev handläggaren att sökanden också kunde välja att återkalla sin ansökan. Därefter skrev handläggaren: ”Det är inte roligt att skriva/läsa detta, men så är läget just nu.”

I ett annat ärende skrev handläggaren i ett mejl till sökanden att tillståndsenheten dessvärre inte kunde bedöma sökanden som lämplig och att enheten skulle komma att lägga fram ett förslag om att avslå ansökan. Handläggaren skrev därefter följande: ”Alternativet är att du återkallar din ansökan. Då blir inte uppgifterna i utredningen offentliga. Du får då inget avslagsbeslut som du kan överklaga. Vill du att vi fortsätter utredningen fram till ett beslut?” I samma ärende skrev handläggaren senare en tjänsteanteckning efter ett möte på Teams mellan tillståndsenheten och sökanden och antecknade då bl.a. följande: ”Eftersom att sökanden inte har möjlighet att ge in ett komplett underlag i dagsläget då det bland annat kommer ske förändringar i ägarstrukturen kommer vi fram till att sökanden ska återta sin ansökan och återkomma när de har ett färdigt underlag. De kommer då att debiteras halv avgift. ... ska återta sin ansökan under dagen.”

I protokollet av den 15 mars 2022 uttalade *JO Per Lennerbrant* följande:

### Uttalanden

Handläggningen av de granskade ärendena präglades genomgående av god service och tydlig information. Att enheten månar om god service och ett gott bemötande i sina kontakter med sökandena är i grunden givetvis något positivt.

Jag vill dock betona att handläggning av ärenden om serveringstillstånd utgör myndighetsutövning och att en handläggare alltid ska uppträda korrekt. Särskilt viktigt är det att en handläggare inte agerar på ett sådant sätt att det uppstår anledning att ifrågasätta hans eller hennes saklighet eller opartiskhet. Bland de iakttagelser som redovisats ovan finns exempel där handläggaren inte har levt upp till de krav som ställs vid myndighetsutövning. Jag vill särskilt peka på följande:

Att en handläggare efter ett tillsynsbesök ger uppskattande omdömen om en restaurang och dess läge och tackar för en trevlig visning kan hos en utomstående ge upphov till misstankar om bristande objektivitet i den fortsatta handläggningen. En handläggare bör vidare inte ge uttryck för ett personligt engagemang i ärendet genom att skriva att det inte är roligt att behöva ge besked om att en ansökan sannolikt inte kommer att bifallas. Det är inte heller lämpligt att en handläggare önskar lycka till inför ett kunskapsprov eller gratulerar till ett godkänt resultat.

En handläggare bör normalt utgå från att sökanden har fyllt i ansökan om tillstånd i enlighet med sina önskemål. Om det finns otydligheter eller uppenbara indikationer på att något har fyllts i felaktigt kan och bör handläggaren be sökanden om klargöranden (se 20 § förvaltningslagen). Det är dock inte handläggarens sak att ge förslag eller rekommendationer om exempelvis en annan omfattning av ett sökt tillstånd, vare sig det gäller de drycker som tillståndet avser eller tider och plats. Detta gäller särskilt om tillståndet därigenom blir mer omfattande än det som sökanden ursprungligen ansökt om. Det kan också ifrågasättas om sådana förslag eller rekommendationer är förenliga med de alkoholpolitiska syften som ligger bakom regleringen av serveringstillstånd i alkohollagen.

Granskningen visade också att handläggare i några ärenden gett sökanden besked om att ansökan utifrån befintligt underlag förmodligen skulle leda till ett avslag. Det är i enlighet med serviceskyldigheten att en handläggare ger en sökande vägledning avseende vilket underlag som behöver ges in. Som ett led i kommunikering av material av betydelse enligt 25 § förvaltningslagen kan också ett övervägande om beslut skickas till sökanden. Jag vill dock framhålla att man som handläggare i dessa situationer noga måste överväga sina formuleringar så att inte sökanden får en form av förhandsbesked om att saken redan är avgjord och att ansökan kommer att avslås.

Jag såg också exempel på att handläggare tog upp frågan om en återkallelse med sökanden. Om ansökan återkallas under handläggningen får sökanden ingen prövning av socialnämndens utskott eller ytterst av domstol. Det får givetvis inte förekomma att sökanden känner sig pressad att återkalla en ansökan, exempelvis genom att informeras om att ansökan utifrån befintligt underlag förmodligen kommer att avslås. Initiativet till en återkallelse ska alltid komma

från sökanden. Handläggarens utgångspunkt ska vara att ärendet ska prövas i sak så länge sökanden inte framför något annat.

Med anledning av vad som antecknades efter det Teamsmöte som omnämns ovan måste jag också framhålla att det vid myndighetsutövning inte finns något utrymme för samråd eller förhandlingar där tjänstemän och sökande gemensamt resonerar sig fram till en utgång.

Tillståndsenheten har som en förklaring till det nu redovisade agerandet framhållit sin önskan att ge god service. Jag vill med anledning av det säga att det inte finns någon motsättning mellan att ge god service och att förhålla sig myndighetsmässigt till uppgiften. En myndighetsföreträdare får aldrig uppträda på ett sådant sätt att det finns en risk att objektiviteten kan ifrågasättas. Det som kommit fram vid inspektionen i denna del visar att tillståndsenhetens ledning behöver göra klart för sig vad som följer av regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet och sedan vidareutbilda medarbetarna i denna grundläggande föreskrift för den offentliga förvaltningen. Med detta allvarliga påpekande avslutas ärendet.