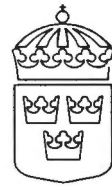


Redogörelse

1992/93:JO1

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse



1992/93
JO1

Omslag: Eva Lena Johansson

Sättning och produktion: Riksdagens tryckerienhet

Översättning till engelska av Summary in English: David Jones

ISSN 0282-0560

Gotab, Stockholm 1992

Innehåll

Skrivelse till riksdagen	15
Allmänna domstolar m.m.	
Domstolarnas beslut om ljudupptagning av annan än rätten och direktsändning i radio under rättegången om mordet på statsminister Olof Palme; även allmänhetens tillträde till förhandlingarna (1486-1989 m.fl.).	26
Kritik mot en tingsrätt och hovrätt för lång förhandlings- tid, oklarheter i domskälen samt bristande motivering av beslut om avvísning av bevisning (2883-1988 m.fl.).	43
Kritik mot en tingsrätt för långsam handläggning av ett mål om enskilt åtal; även lagmannens ansvar härför (1998-1990)	48
Handläggningen av frågan om partssuccession i ett mål angående fastighetsreglering sedan klaganden under proces- sen i fastighetsdomstolen sålt sin fastighet m.m. (3213-1990)	50
En tingsrätt har, sedan den beslutat att ta upp en viss fråga till avgörande genom mellandom, i en dom avgjort målet i dess helhet. Förfarandet har inte ansetts stå i överensstäm- melse med rättegångsbalkens regler (484-1990)	54
Åklagar- och polisväsendena	
Åtal mot en kommissarie för vårdslös myndighetsutövning har ogillats då oaktamheten från hans sida inte ansetts som grov (upplösning av en demonstration och kvarhållan- de av demonstranterna på platsen) (1517-1989)	62
Vissa polisingripanden i samband med en VM-kvalmatch i fotboll; åtal mot en polisintendent för felaktig myndighets- utövning (2318-1989 m.fl.)	69
Disciplinansvar för polisman för bristande rapportering till förman och för vakthavande befäl för brister vid prövning- en av ett frihetsberövande (1289-1990)	102
Disciplinansvar för vakthavande befäl som falskeligen änd- rat och utfyllt arrestantblad (3414-1990)	105
Anmälan om disciplinansvar mot en kriminalinspektör för oriktiga uppgifter i en polisanmälan; även fråga om JO:s ställning i ett disciplinärende (442-1990)	110
Polismyndighetens i Stockholm m.fl. tvångsåtgärder m.m. i samband med spaningarna efter den för mordförsök miss- tänkte rumänske medborgaren Ioan Ursut (108-1990 m.fl.)	119
Kritik mot polismyndighet för beslut om avvísning (2146-1989)	128
Utomstående personers rätt att närvara vid husrannsakan (3026-1990)	138

Polismyndighets användning av en grävmaskin utan ägarens samtycke; även fråga om förmans befallning (167-1991)	141
Husrannsakan hos en bank med anledning av en utredning om misstänkt skattebrott, begånget av en hos banken anställd direktör; särskilt om behovs- och proportionalitetsprinciperna samt rättens tillstånd (2504-1989)	143
Kritik mot en åklagare för sättet att utföra en talan om företagsbot (3278-1990)	163
Frihetsberövande av en gravid diabetessjuk kvinna; läkarundersökning och övervakning (2890-1989)	176
Rikspolisstyrelsens förvärv av ett aktiebolag för att skydda vissa tjänstefordon (1845-1988)	187
Polismyndighets rätt att lämna ut brottsanmälningar till en brottsofferjour (145-1990)	197
Underrättelse enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken (s.k. slutdelgivning av förundersökningsprotokoll) (3012-1989) .	202
Kroppsvisitation vid misstanke om narkotikabrott (2043-1991)	204

Kriminalvård

Kritik mot kriminalvårdsstyrelsen med anledning av generella riktlinjer för besök hos i kriminalvårdsanstalt intagen HIV-smittad/AIDS-sjuk person (1950-1990)	207
Kritik mot en kriminalvårdsanstalt med anledning av begränsning av intagnas rätt att under pågående arbetsnedläggelse få ut egna medel (588-1992)	211

Exekutiva ärenden

Fråga om prövning av exekutionstitel i visst fall (av vägförening åberopad debiteringslängd) (2813-1991)	214
Vid brist på överensstämmelse mellan namn och personnummer har kronofogdemyndigheten ansetts böra närmare undersöka det rätta förhållandet (2837-1990)	215
Kritik har riktats mot en kronofogdemyndighet för att den före en utmätning inte tillräckligt efterforskat gäldenärens adress (3913-1990)	216
Fråga om rätt för kronofogdemyndighet att med tvång bereda sig tillträde till bostadslägenhet i innehavarens frånvaro för att verkställa utmätning hos en person, som antogs vara inneboende hos honom (2457-1991)	218
En kronofogdemyndighet har i ett mål om avhysning inte ansetts böra hemlighålla viss information för att sätta press på svaranden. Även fråga om en förrättning endast avbrutits tillfälligt (2793-1991)	220

Fråga om underrättelser inför verkställighet av handräckningsutslag samt om kronofogdemyndighets anvisningsskyldighet när det överlämnats åt sökanden att utföra behövlig åtgärd (2608-1990)	223
--	-----

Central statsförvaltning

Enligt 2 § 2 mom. fjärde stycket lagen (1902:71 s. 1, ellagen) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar får koncession för starkströmsanläggning inte strida mot bl.a. en detaljplan. Kritik mot statens energiverk för att man till följd av bristfälligt beslutsunderlag i visst fall beviljat koncession, oaktat koncessionen berörde fastighet, som enligt gällande detaljplan är avsedd för bostadsändamål (453-1991)	226
Kritik mot statens jordbruksverk och dess företrädare lantbruksstyrelsen för dröjsmål med överlämnande av en besvärssinlaga till regeringen. Tillika uttalanden i frågor om skyldighet att underrätta intressent om beslut och om verkställighet av överklagat beslut (3576-1991)	228
Kritik mot näringsfrihetsombudsmannen (NO) för långsam handläggning av ett okomplicerat ärende. Tillika fråga om NO:s möjligheter att överlämna ärenden till JO (97-1992)	232
Närradiolagens reklamförbud har ej ansetts strida mot yttrandefrihetsgrundlagen, varför tillämpning av stadgandet om normprövning i 11 kap. 14 § regeringsformen ej kunnat ifrågakomma (454-1992)	235

Länsförvaltning

Frågor om myndighets bundenhet av besvärssinstansens i samband med återförvisning av mål företagna sakprövning. Kammarrätts dom, varigenom en fråga om tillstånd i sin helhet avgjorts, har ansetts böra följas av den i första instans beslutande länsstyrelsen utan vidare utredning och prövning (3492-1990)	238
---	-----

Utlänningsärenden

Statens invandrarverks (SIV) handläggning av asylärenden m.m. (1827-1991, 1855-1991 m.fl.)	243
Fråga om muntlig handläggning hos statens invandrarverk i ett asylärende (2872-1991)	262
Kritik mot statens invandrarverk för långsam handläggning och bristfällig registrering av ansökan om arbetstillstånd (2479-1990)	263

Fråga om omplacering av en värnpliktig med invandrarbakgrund, vilken enligt preliminärt besked utsetts till chaufför åt försvarsministern (256-1972 m.fl.)	265
Vid inspektion av Gotlands militärkommando upptagen fråga om åläggande av ersättningsskyldighet för förlorad materiel utan att disciplinpåföljd först eller samtidigt ålagts. Tillika fråga om tingsrättens val av processregler, när ett sådant beslut överklagats (2961-1991)	269
Fråga om särbehandling i ledighetsavseende av vissa värnpliktiga, som av sjukdom varit förhindrade att delta i en övning (899-1992)	273
Fråga om former m.m. för tillrättavisning av vapenfria tjänstepraktiska hos statlig myndighet. Tillika fråga om vapenfristyrrelsens tillsynsansvar (1558-1991)	278

Socialtjänst

Socialtjänstlagen (SoL)

Stängning av fritidshem på grund av planeringsdagar (2446-1990)	284
Avstängning av barn från daghemsp plats på grund av utebliven avgiftsbetalning (3172-1991)	286
Debitering av daghemsavgift — fråga om kommuniseringsplikt enligt 54 § socialtjänstlagen (3709-1991)	289
Kritik mot personal vid daghem för att ett barn överlämnats till annan än barnets vårdnadshavare m.m. (4162-1991)	291
Stadsdelsnämnder i Göteborg har ändrat förutsättningarna för hemspråksträning i förskolan. Fråga bl.a. om i vad mån rätt till hemspråksträning kan anses föreligga (3861-1990)	293
Brister i omsorgen om äldre bosatta i Enskededalens servicehus — fråga bl.a. om personalens ansvar och den enskildes integritet (612-1991)	298
Frågor om avhysning från skyddat boende och om handläggningen av skadeståndsanspråk (2367-1990)	303
Fråga om en frivillig familjehemsplacering av en 15-årig flicka borde ha hävts när det stod klart att vårdnadshavarna motsatte sig fortsatt placering och trots att flickan själv vägrade att flytta hem. Frågan har av JO besvarats jakande (3790-1991)	305
Kritik mot en socialförvaltning för att i en vårdplan avseende familjehemsplacerade barn angivits en minsta tid som vården skall fortgå (2959-1990)	308
Socialtjänstens agerande i ärende rörande umgängesrätt med barn (3549-1991)	309

Handläggningen av ett ärende rörande bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen till psykoterapibehandling. Bland annat fråga om dröjsmål med att fatta beslut samt om utformningen och om innebörden av beslutet (684-1991)	310
Användande av fullmakt i ärende om återbetalning av socialbidrag (2406-1990)	316

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

En fyraårig pojke har avlidit till följd av misshandel — en på JO:s initiativ och med anledning av anmälan gjord granskning av socialtjänstens i Hedemora kommun och polismyndighetens i Avesta polisdistrikt befattning med ärendet dessförinnan (1974-1990, 2041-1990)	319
En flicka, två år, död till följd av grov misshandel — om förutsebarhet vid utredning av misstänkt barnmisshandel (2964-1990, 3022-1990)	341
Åtgärder i ärende rörande misstänkt barnmisshandel. Frågor angående bl.a. tidpunkten för inträde av anmälnings-skyldighet enligt 71 § socialtjänstlagen, bristande dokumentation i socialakt, utförande av utredning enligt 50 § socialtjänstlagen och överflyttning av ärende (2049-1990)	391
Tillämpningen av 6 § lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) i ärende angående överflyttning av barn till vårdnadshavare (3911-1991)	402
Handläggning av frågor om umgängesrätt och om upphörande av vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) (2266-1990)	405
Fråga om socialnämnd i visst fall till nämndens ordförande ägt delegera rätten att besluta om upphörande av vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Tillika fråga om ordföranden med stöd av delegationsbeslutet ägt medge att ett barn, som var föremål för vård enligt nämnda lag, fick vistas i det egna hemmet m.m. Båda frågorna har besvarats nekande (3630-1991)	409

Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)

Frågor angående omhändertagande av recept vid institution för missbrukare och om tillämpningen av handräcknings-reglerna i lagen om vård av missbrukare (LVM) (3145-1990)	411
---	-----

Handläggningsfrågor

Fråga om tjänstemäns närvaro vid socialnämndens sammanträde (3182-1990)	415
---	-----

Socialnämnden har inte ansetts ha rätt att enbart på grund av släktskapet avvisa en parts moder som ombud i ett ärende. Även fråga om möjlighet att få anlita s.k. stödperson vid företräde inför socialnämnden (923-1991)	417
Fråga om protokollföring i de s.k. kommunala pensionärsråden (2685-1991)	418

Särskilda omsorger

Verkställighet av dom om rätt till gruppbostad för utvecklingsstörd person (2018-1990)	420
Verkställighet av länsrätts dom om särskild omsorg (logopedinsats) (486-1991)	424
Verkställighet av länsrätts dom om särskild omsorg (rätt till personlig assistent) (2322-1991)	429
Fråga om högsta tillåtna avgift för kost och logi vid boende i gruppbostad såsom omsorg enligt lagen om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. (OL) (64-1991)	432

Hälso- och sjukvård

Rätt för föräldrar att bestämma i frågor som rör barns personliga angelägenheter (6 kap. 11 § föräldrabalken), tillika fråga om rätt för förälder att få del av sekretesskyddade uppgifter som rör barnet (14 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen) (1146-1991)	439
Kritik mot Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) för underlåtenhet att bistå med tolkning av ett läkarutlåtande (137-1991)	444
Rätten att företa och formerna för inspektion hos privatläkare (3410-1991)	445
Sjukhus skyldighet att vid utskrivning av patient underrätta det servicehus där patienten bor (862-1991)	448
Ekonomiska transaktioner mellan personal och patienter inom hälso- och sjukvård (694-1991)	451
Handläggningen av ett ärende i Socialstyrelsens råd för vissa rättsliga, sociala och medicinska frågor (Rättsliga rådet). Särskilt fråga om rådet vid sin utformning av ett yttrande till Stockholms tingsrätt iakttagit tillbörlig omsorg och objektivitet och om handläggningstiden (1116-1990) . .	452

Socialförsäkring

Försäkringsrätts handläggning av mål om rätt till ersättning för arbetsskada. Två dagbarnvårdare har tillerkänts ersättning för arbetsskada som en följd av att en arbetsledare ansågs ha uppträtt klandervärt mot dem. Frågor om omfattningen av försäkringsrättens utredningsansvar och kommuniseringsskyldighet (3979-1990)	456
--	-----

Protokollföring vid sammanträde med ledningsgrupp hos allmän försäkringskassa (4010-1990)	461
Försäkringskassas handläggning av vissa ansökningar om återkallelse (1793-1991)	463
Telefonföredragning i ärenden hos allmänna försäkringskassor (3261-1991)	465
Försäkringssekreterare har — utan stöd i lagen om allmän försäkring eller annan författning och utan kommunicering, underrättelse om beslut och besvärshänvisning enligt förvaltningslagen — beslutat att minska en försäkrads pension med visst belopp under tid då den försäkrade vistades för vård på ett LVM-hem. Fråga om åtal för tjänstefel har aktualiserats, men gärningen har med hänsyn till omständigheterna ansetts inte vara av karaktär att föranleda ansvar enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Även kritik mot socialförvaltningens agerande i ärendet (2336-1991)	468

Miljö- och hälsoskydd

Kritik mot kemikalieinspektionen angående ingripande mot ifrågasatt otillbörlig marknadsföring av rengöringsmedel (790-1991)	474
En kommun har utgivit en miljökatalog. Kritik för bristande objektivitet. Synpunkter på lagregleringen (3963-1990) .	481
Vid inspektion av miljö- och hälsoskyddsnämnd upptagna frågor om sättet att avsluta ärenden och särskilt om funktionsfördelningen mellan nämnden och dess handläggare (1873-1991, 1874-1991)	487
Kritik mot miljö- och hälsoskyddsnämnd för ett flertal allvarliga fel vid handläggningen av ett ärende rörande åläggande för en fastighetsägare att städa fastigheten (2128-1991)	489

Utbildnings- och kultursektorn

Som ett led i åtgärder från skolas sida för att utreda ett fall av övergrepp med invandrarfientlig bakgrund har urinprov tagits på misstänkta elever. Kritik mot det olagliga förfarandet (jfr 2 kap. 6 § regeringsformen) (1771-1991)	495
För mellanstadieelever har anordnats ett studiebesök, avsett att illustrera gränskontrollen vid mottagandet av flyktingar. Kritik mot uppläggningsen och genomförandet vad gäller vissa integritetskränkande inslag, bl.a. innefattande öppnande av elevernas väskor (jfr 2 kap. 6 § regeringsformen) (3260-1991)	498
Kritik mot rektor vid gymnasium för ersättningskrav mot elever och hot om kollektiv bestraffning av dessa i anledning av skadegörelse inom skolan (490-1992)	501

Frågor om behörighetskrav och befordringsgrunder vid tillsättning av tjänst som högskoleadjunkt (318-1991)	502
Kritik mot länsstyrelse för långa handläggningstider i byggnadsminnesärenden (1913-1991)	507

Kommunikationsväsendet

En av trafiksäkerhetsverket (TSV) i samband med fordonskontroll (flygande inspektion) utförd undersökning under medverkan av försäljare av däck har befunnits olämplig med hänsyn till förtroendet för myndighetsutövningens objektivitet, även om den inte medfört åsidosättande av regeringsformens bestämmelser om överlämnande av förvaltningsuppgift till enskild (2682-1991)	511
Televerkets anvisningar för utlämnande av hemliga telefonnummer enligt en bestämmelse om begränsning i sekretess har befunnits oförenliga med lagens innebörd. Enligt lagrummet i fråga — 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen (1980:100) — hindrar sekretess inte, att "uppgift som angår misstanke om brott" av viss svårighetsgrad lämnas till myndighet som har att ingripa mot brottet, t.ex. polismyndighet. Anvisningarna medger utlämnande — på begäran av polisen — i en omfattning som går utöver lagens ändamål i detta fall: att reglera myndigheternas rätt att lämna ut uppgifter om brottsmisstankar (357-1991)	516

Plan- och byggnadsväsendet

Kritik mot expeditionschefen i förutvarande bostadsdepartementet angående handläggning av ett besvärssärende om förhandsbesked enligt plan- och bygglagen, PBL (initiativärende) (3283-1991)	521
Handläggning av ärende rörande bristfälligt underhåll av byggnad. Tillika fråga om beräkning av besvärstid (2150-1991)	524
Kritik i olika hänseenden mot byggnadsnämnds handläggning av dels ett ärende om medgivande till avstyckning, dels ett ärende om bygglov, vilka ärenden av länsstyrelsen återförvisats till nämnden. Byggnadsnämnden har bl.a. i ärendet om bygglov beslutat om tillstånd enligt 8 kap. 34 § plan- och bygglagen (positivt förhandsbesked), oaktat ett av nämnden tidigare meddelat sådant tillstånd alltjämt var gällande (2785-1991)	527

Fråga om kvittning i samband med utbetalning av bostadsbidrag (2246-1991)	532
Kritik mot användningen av beslutsblankett av vilken ej framgår vilken länsbostadsnämnd som fattat beslutet (3918-1991)	535

Allmänna kommunalärenden

Fråga om kommunalråd, tillika kommunstyrelsens ordförande, sökt att förmå kommunens revisorer att göra ändringar i den för diarieföring hos kommunkansliet ingivna revisionsberättelsen. Även fråga om hans agerande i övrigt i samband med handlingens ingivande (2083-1991)	537
Kommunal myndighets handläggning av fråga om upplåtelse av marknadsplats. Tillämpning av objektivitetsprincipen m.m. (2048-1991)	539
Postkontroll. En olämplig metod för central kostnadsövervakning hos kommun har inneburit, att kuvert till utgående postförsändelser från olika förvaltningar öppnats stickprovsvis för att se om sorteringen på A-post (dyrare porto) och B-post (billigare porto) varit ändamålsenlig (146-1992)	543
Olämplig uppläggning av beredskapsövning där vissa invandrargrupper angivits som fientliga. Tillika fråga om tillämpliga sekretessregler (3927-1990)	544

Överförmyndarnämnder och överförmyndare

Kritik mot en överförmyndarnämnd och en tingsrätt för handläggningen av vissa frågor rörande ett godmanskap m.m. (2738-1990)	549
Kritik mot en överförmyndarnämnd med anledning av underlåtenhet att vidta erforderliga åtgärder i ett förmynderskapsärende (2980-1990)	555
Kritik mot en överförmyndarnämnd och en tingsrätt för handläggningen av ett ärende om förvaltarskap (3938-1990)	560
Kritik mot en tingsrätt och en överförmyndarnämnd med anledning av brister i tillsynen över god mans förvaltning m.m. (3753-1991)	564
Kritik mot en tingsrätt och en överförmyndarnämnd för åtgärder och handläggning i samband med avvecklingen av ett dödsbo (3867-1991)	574
Kritik mot en överförmyndare för handläggningen av ett förmynderskapsärende (997-1992)	577

Fråga om kravet på saklighet och opartiskhet åsidosatts i ett ärende om tillsättning av kommunal skolledartjänst (1962-1991)	581
Fråga om arbetsförmedlares bisyssla såsom ordförande i kommunaldelsnämnds sociala utskott kunde anses vara förtroendeskadlig (1522-1991)	582

Offentlighet och sekretess

Socialtjänst samt hälso- och sjukvård

Daghemspersonals yttrandefrihet (802-1991)	586
I en kommun bildades en grupp med representanter från flera olika myndigheter, bland andra socialförvaltningen, för att samordna insatserna mot missbruket av narkotika. Gruppen uppdrog åt en utomstående person att göra en kartläggning av narkotikamissbruket i kommunen. Den rapport som utredaren utarbetade har ansetts utgöra en till socialförvaltningen inkommen och därmed allmän handling, när förvaltningens företrädare i samordningsgruppen mottog rapporten, oaktat rapporten inte färdigbehandlats i samordningsgruppen (3777-1991)	589
Socialförvaltnings utlämnande av uppgift om kvinnas bostadsadress (1178-1991)	591
Handläggning av frågor om utlämnande av allmänna handlingar och om fullföljdshänvisning då faderskapsutredning läggs ned (3661-1990)	593
Frågor om rätt till insyn i egen socialakt och om "gamla" uppgifter till ny akt (3230-1989)	596
Fråga om en socialförvaltning ägt översända en anmälan rörande en persons hälsotillstånd m.m. till en läkare samt medta läkaren på ett hembesök hos den berörda personen utan att kontakt först erhållits med denne. Förfarandet har ifrågasatts från såväl sekretessynpunkt som med hänsyn till principerna i socialtjänstlagen men har i visst fall godtagits. Tillika fråga om sekretess för anmälare och utlämnande av allmänna handlingar samt underrättelse om avskrivningsbeslut m.m. (2130-1991)	601
Dröjsmål med utlämnande av sjukjournaler (1686-1991) ..	607
Brott mot tystnadsplikt? Fråga bl.a. om sekretess enligt 7:1 sekretesslagen gällt för uppgift om patients vårdkostnad och om det s.k. meddelarskyddet (3046-1991, 3154-1991)	608
Ifrågasatt brott mot tystnadsplikt (451-1992)	610
Användning av sekretesstämpel (134-1991)	613

Åtal mot ledamot i övervakningsnämnd för brott mot tystnadsplikt (780-1990)	615
Utlämnande av terminalutskrifter från inskrivningsregistret (2094-1991)	619
Fråga om offentlighetsprincipens iakttagande vid tillsättning av tjänst som skolchef. Konsultmedverkan vid rekryteringen utan reguljärt ansökningsförfarande (584-1991)	622
Fråga om offentlighetsprincipens iakttagande vid kommunalt anställningsförfarande under konsultmedverkan (3100-1991)	628
Fråga om behandlingen från offentlighetssynpunkt av ett brev från en landshövding till en departementschef. Bl.a. fråga om tillämpning av 2 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen och om iakttagande av registreringskyldighet (462-1992)	634
Fråga om rutinerna för expediering av begärd kopia av allmän handling inom arbetsmarknadsverket (2691-1991) .	638

Bilagor

Personalorganisationen	640
Sakregister	641
Summary in English	687

Till RIKSDAGEN

Riksdagens ombudsmän överlämnar härmed enligt 11 § lagen med instruktion för riksdagens ombudsmän ämbetsberättelse för tiden den 1 juli 1991–den 30 juni 1992.

1 Organisationen m.m.

Den 1 oktober 1991 trädde de av riksdagen beslutade förändringar i kraft som innebar, att JO-delegationen avskaffades, och att dess uppgifter övertogs av konstitutionsutskottet i dess helhet. Härav föranledda ändringar i riksdagsordningen och instruktionen för riksdagens ombudsmän redovisades i föregående års ämbetsberättelse.

Riksdagen beslöt den 24 april 1992 efter framställning från Hans Ragnemalm, som av regeringen utnämnts att vara regeringsråd fr.o.m. den 1 september 1992, att entlediga honom från uppdraget som justitieombudsman från detta datum. Den 3 juni 1992 valde riksdagen generaldirektören Stina Wahlström att vara justitieombudsman fr.o.m. den 1 september 1992 till dess nytt val har genomförts under fjärde året därefter.

En redogörelse för personalorganisationen under verksamhetsåret finns i bilaga 1.

Arbetsordningen för riksdagens ombudsmannaexpedition finns intagen i ämbetsberättelsen 1988/89 s. 430 f.

Den sedan år 1970 i JO:s ämbetsberättelser intagna särskilda översikten över justitieombudsmännens ställningstaganden i frågor avseende gränserna för JO:s tillsynskompetens utgår fr.o.m. denna ämbetsberättelse. I den mån sådana frågor av mera allmänt eller principiellt intresse aktualiseras i ärenden, kommer JO:s beslut att återges bland övriga referat i ämbetsberättelsen.

2 Verksamheten

1992/93:JO1

2.1 Totalstatistiken

Balansläget

Ingående balans		982
Nya ärenden		
Remisser och andra skrivelser från myndigheter	49	
Klagomål och andra framställningar från enskilda	4 027	
Initiativärenden med anledning av inspektioner	144	
Initiativärenden på grund av tidningsartiklar m.m.	69	4 289
Summa balanserade och nya ärenden		5 271
Avgjorda ärenden 1.7.1991 - 30.6.1992		4 528
Utgående balans		743

Klago- och initiativärenden 1.7.1980 - 30.6.1992

År	Klagoärenden och remisser	Initiativärenden
1980/81	3464	87
1981/82	3399	95
1982/83	3688	133
1983/84	3397	101
1984/85	3163	141
1985/86	3323	85
1986/87	2899	84
1987/88	2803	136
1988/89	2855	163
1989/90	3477	176
1990/91	3883	260
1991/92	4076	213

Under verksamhetsåret avgjordes 4 528 ärenden. Av dessa var 4 280 klagoärenden, 42 remisser samt 206 inspektions- och andra initiativärenden. Antalet oavgjorda ärenden vid verksamhetsårets utgång var 743, vilket innebär en minskning med 239 i förhållande till läget vid utgången av närmast föregående verksamhetsår.

Månad	Nya	Avgjorda	Balans
Juli	297	280	999
Augusti	313	392	920
September	333	326	927
Oktober	468	445	950
November	374	381	943
December	339	317	965
Januari	339	466	838
Februari	373	381	830
Mars	425	467	788
April	334	430	692
Maj	325	250	767
Juni	369	393	743
	4 289	4 528	

Antalet nya ärenden under perioden var 4 289, vilket är 146 fler än under närmast föregående verksamhetsår. 213 av de nya ärendena var inspektions- eller andra initiativärenden (47 färre än verksamhetsåret 1990/91). 49 ärenden var föranledda av remisser från riksdag och departement. Antalet klagörenden var 4 027, vilket är 185 fler än under föregående verksamhetsår. Antalet anmälningsärenden har under verksamhetsåret ökat med 5 %, på två år med 17 % och under den senaste treårsperioden med 43 %.

Tablå över utgången i de under perioden den 1 juli 1991–den 30 juni 1992 avgjorda inspektions- och övriga initiativärendena

Sakområde	Avgjorda utan slutlig anledning till kritik	Erinran eller annan kritik	Åtal eller disciplinär bestraffning	Förundersökning inledd: nedlagd utan att åtal väckts	Framställning till riksdagen eller regeringen	Summa ärenden
Domstolsväsendet	4	5				9
Åklagarväsendet		2		2		4
Polisväsendet	4	12	3	3		22
Försvärsväsendet		5				5
Kriminalvård	3	8				11
Socialtjänst	10	11				21
Hälso- och sjukvård	1	5				6
Exekutionsväsendet		5				5
Taxerings- och uppbördsväsendet						
Länsstyrelserna	1	4				5
Plan- och byggnadsväsendet	2	31				33
Utlänningsärenden	1	12				13
Övriga förvaltningsärenden	8	64				72
Summa ärenden	34	164	3	5		206

Tablå över utgången i de under perioden den 1 juli 1991–den 30 juni 1992 avgjorda klagoärendena

Sakområde	Avvisn. eller avgörande utan särskild utredning	Överlämnande enl. 18 § instr.	Avgjorda efter utredning; utan kritik	Erinran eller annan kritik	Åtal eller disciplinär åtgärd	Förundersökning inledd; nedlagd utan att åtal väckts; kritik	Framställning till riksdagen eller regeringen	Summa ärenden
Domstolsväsendet	91	1	176	44				312
Åklagarväsendet	48	5	137	10				200
Polisväsendet	121	5	270	26	2	6		430
Försvarsväsendet	21		6	10				37
Kriminalvård	144	4	289	27				464
Socialtjänst	125	101	379	94				699
Hälso- och sjukvård	94	25	113	19				251
Allmän försäkring	50	3	102	29				184
Arbetsmarknaden m.m.	44		18	16				78
Plan- och byggnadsväsendet	61		35	14				110
Exekutionsväsendet	48		48	11				107
Kommunal självstyrelse	69		36	11				116
Väg- och kommunikationsväsendena	77	3	34	13				127
Taxerings- och uppbördsväsendet, tullväsendet m.m.	73		83	24				180
Utbildnings-, kultur- och kyrkofrågor m.m.	59		72	32				163
Jordbruks- och djurskyddsärenden, miljö- och hälso-skydd m.m.	51	1	70	28				150
Utlänningsärenden	47	1	85	20				153
Övriga länsstyrelseärenden	8		6	2				16
Tjänstemannaärenden	69	1	35	14				119
Offentlighetsärenden	43	1	57	53	1			155
Övriga förvaltn. ärenden	54	1	26	14				95
Frågor utanför kompetensområdet samt oklara yrkanden	131							131
Summa ärenden	1 528	152	2 077	511	3	6		4 277

2.2 Besvarande av remisser

Riksdagens ombudsmän har besvarat 41 remisser från olika departement och en remiss från Socialstyrelsen.

ChefsJO Eklundh har yttrat sig till

1) Justitiedepartementet över en framställning från Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen om ändring av 10 kap. 7 § brottsbalken med anledning av olovligt brukande av tillgripna fortskaffningsmedel

2) Justitiedepartementet över Domstolsverkets PM Ansvar för delegerade arbetsuppgifter vid tingsrätt

3) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1991:56) Ändrade regler om kroppsvisitation och kroppsbesiktning m.m.

4) Justitiedepartementet över betänkandet (Ds 1991:78) Parallellinstruktion – om tillgodoseendet av yttrandefrihetsintresset i vanliga brottmål

5) Justitiedepartementet över en inom departementet utarbetad PM 1991-12-18 om statens ansvar för skador som orsakas av polishundar m.m.

6) Justitiedepartementet över förslag från Justitiekanslern angående prövning av ersättningsanspråk grundat på särskild rätt i förverkad egendom

7) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1992:19) Åtgärder mot bruk av narkotika samt ringa narkotikabrott

8) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1992:23) Handläggningen av brottmål efter rättspsykiatrisk undersökning m.m.

9) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1992:24) Några brottsofferfrågor – utvidgad rätt till målsägandebitråde och förbättrat rättsligt bitråde till brottsoffer utomlands

10) Justitiedepartementet över en inom departementet utarbetad PM om osann utsaga inför EFTA-domstolen m.m.

JO Norell Söderblom har yttrat sig till

1) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1991:18) Informationsstruktur för hälso- och sjukvården – en utvecklingsprocess

2) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1991:42) Aborterade foster m.m.

3) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1991:46) Handikapp, Velfärd, Rättvisa

4) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1991:70) Ombudsman för barn och ungdom

5) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1991:63) Tillsyn över hälso- och sjukvården

6) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1992:18) Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll

7) Socialstyrelsen över utkast till Allmänna råd om handläggning och dokumentation inom socialtjänsten

JO Ragnemalm har yttrat sig till

1) Civildepartementet över LOA-utredningens delbetänkande (SOU 1991:29) Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kommunala och landstingskommunala anställningar

2) Justitiedepartementet över datalagsutredningens delbetänkande (SOU 1991:21) Personregistrering inom arbetslivsforsknings- och massmedieområdena m.m.

3) Utbildningsdepartementet över betänkandet (SOU 1991:54) Skola – skolbarnsomsorg, en helhet

4) Försvarsdepartementet över en av Överbefälhavaren utarbetad PM med förslag till ändringar i lagen (1986:644) om disciplinförseelser av krigsmän m.m.

5) Justitiedepartementet över Datainspektionens skrivelse till regeringen 1991-12-05 med förslag till ändring i datalagen

6) Justitiedepartementet över Datalagsutredningens delbetänkande (SOU 1991:62) Vissa särskilda frågor beträffande integritetsskyddet på ADB-området

7) Miljö- och naturresursdepartementet över departementspromemorian (Ds 1991:84) Plan- och byggnämnd - förslag om inrättande av en särskild nämnd för överprövning i plan- och byggärenden m.m.

8) Justitiedepartementet över Regeringsrättens skrivelse 1991-12-20 med förslag till ändring av vissa domförhållningsregler

9) Utbildningsdepartementet över betänkandena (SOU 1992:1) Frihet, Ansvar, Kompetens - Grundutbildningens villkor i högskolan samt (Ds 1992:1) Fria universitet och högskolor

10) Utrikesdepartementets handelsavdelning över betänkandet (Ds 1992:14) EES-avtalets införlivande m.m.

11) Försvarsdepartementet över departementspromemorian (Ds 1992:27) Undanförsel och förstöring

12) Försvarsdepartementet över en skrivelse från Överbefälhavaren angående ett nytt militärt disciplinansvarssystem

JO Pennlöv har yttrat sig till

1) Justitiedepartementet över Riksskatteverkets rapport (RSV 1991:1) Riksskatteverkets översyn av utskökningsbalken

2) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1991:45) Påföljdsfrågor - frigivning från anstalt m.m.

3) Justitiedepartementet över en framställning från Polismyndigheten i Malmö och Kriminalvårdens regionmyndighet i Malmö om omhändertagande av knivar och inbrottsverktyg m.m. från intagna i kriminalvårdsanstalt

4) Kulturdepartementet över betänkandet (SOU 1991:75) Organiserad rasism

5) Kulturdepartementet över betänkandet (Ds 1991:82) EES-anpassning av utlänningslagen och utlänningsförordningen

6) Justitiedepartementet över Domstolsverkets rapport (1991:8) Utvärdering av vissa delar av förmynderskapslagstiftningen

7) Justitiedepartementet över Riksskatteverkets hemställan 1991-09-19 om ändringar i delgivningslagen m.m.

8) Justitiedepartementet över Riksrevisionsverkets rapport (Fu 1991:10) Kriminalvårdens transportverksamhet

9) Kulturdepartementet över departementspromemorian (Ds 1992:22) Regler och villkor för privatradio samt betänkandet (SOU 1991:108) Tekniskt utrymme för reklamfinansierad radio

10) Justitiedepartementet över en framställning från Sveriges advokatsamfund om ändring i rättegångsbalken och fastställelse av ändrad lydelse av stadgarna för Advokatsamfundet

11) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1992:8) Häktades gemenskap och kontakter med omvärlden

12) Justitiedepartementet över en inom departementet utarbetad PM (april 1992) om villkorlig frigivning

13) Justitiedepartementet över en inom departementet utarbetad PM (maj 1992) med förslag till ändring i utskökningsbalken.

2.3 Framställningar och överlämnande av beslut till riksdagen resp. regeringen m.m.

1992/93:JO1

Ombudsmännen har under verksamhetsåret inte gjort någon framställning till riksdagen eller regeringen med stöd av 4 § instruktionen för riksdagens ombudsmän.

ChefsJO Eklundh har överlämnat till

1) Justitiedepartementet ett beslut i anledning av anmälningar rörande vissa förhållanden vid rättegången om mordet på statsminister Olof Palme, se s. 26

2) Justitiedepartementet ett beslut i ett initiativärende angående beslut om husrannsakan hos spelklubbar m.m., se s. 124

3) Justitiedepartementet ett beslut rörande utlämnande av terminalutskrifter från inskrivningsregistret, i vilket aktualiserades frågan om ett behov av förtydligande av föreskriften i 2 § andra stycket förordningen om statliga myndigheters serviceskyldighet, se s. 619

JO Norell Söderblom har överlämnat till

1) Justitiedepartementet ett beslut i vilket uppmärksammats inskränkningar - på grund av sekretess hos socialmyndighet - i den enskildes rätt att få fullständig insyn i sina egna förhållanden

2) Justitie- och Socialdepartementen ett beslut rörande brister i tillgodoseendet av vissa patienters behov av vård på specialistsjukhus enligt omsorgslagen

3) Socialdepartementet ett beslut i vilket aktualiserats frågor om sociala myndigheters ansvar för en tvåårig flickas död till följd av misshandel

4) Socialdepartementet ett beslut rörande avgifter för boende i gruppbostäder för vuxna

JO Ragnemalm har överlämnat till

1) Justitiedepartementet ett beslut rörande husrannsakan hos en bank, i vilket aktualiserats frågor rörande oklarheter och ofullständigheter i den rättsliga regleringen i 28 kap. RB, se s. 143

2) Justitiedepartementet ett beslut rörande utlämnande till Polisen av ett hemligt telefonnummer, i vilket uppmärksammats svårigheter vid tillämpningen av 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen, se s. 516

JO Pennlöv har överlämnat till

Justitiedepartementet ett beslut i ett ärende rörande riktlinjer för besök hos i kriminalvårdsanstalt intagen hivsmittad/aidssjuk person, se s. 207

2.4 Åtal, anmälningar om vidtagande av disciplinär åtgärd samt överlämnande av klagomål till annan myndighet

Under verksamhetsåret har åtal väckts mot

1) Två polisinspektörer och en polisassistent för tjänstefel (medtagande till förhör m.m.)

2) En kommissarie för tjänstefel/(ett ingripande med anledning av påstådd skottlossning)

- 3) En ledamot av en övervakningsnämnd för brott mot tystnadsplikt
- 4) En kriminalinspektör för tjänstefel (medtagande till förhör) och en polisinspektör för osant intygande
- 5) En f.d. chefsåklagare för tjänstefel (utlämnande av allmän handling)
- 6) En polisinspektör för tjänstefel (medtagande till förhör) och undertryckande av urkund
- 7) En rådman för tjänstefel (förordnande i dom rörande förverkande av villkorligt medgiven frihet)
- 8) En polisinspektör för tjänstefel (beslut att ett frihetsberövande enligt 13 § polislagen skulle bestå trots avsaknad av lagliga förutsättningar för omhändertagandet)
- 9) En personalhandläggare vid Statens invandrarverk för tjänstefel (dröjsmål med handläggningen av ett ärende rörande utlämnande av allmän handling)
- 10) En tf. avdelningschef vid kommunal socialförvaltning för förvanskning av urkund alternativt tjänstefel.

Anmälan för vidtagande av disciplinär åtgärd har gjorts till

- 1) Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd mot två kriminalinspektörer för tjänsteförseelse (tillvägagångssätt vid utredning m.m.)
- 2) Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd mot två polisassistenter för tjänsteförseelse (otillbörliga uttalanden i samband med polisingripande m.m.)

Med stöd av 18 § lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän har klagomål i 153 fall lämnats över till annan myndighet för prövning och avgörande.

2.5 Inspektionsverksamheten

ChefsJO Eklundh har inspekterat Nacka tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Karlskrona tingsrätt, Åklagarmyndigheten i Göteborg, Åklagarmyndigheten i Karlskrona, Polismyndigheten i Stockholm (narkotikaroteln), Polismyndigheten i Stockholm (arrestlokalerna) samt Polismyndigheten i Karlskrona. Han har vidare avlagt besök vid Rikspolisstyrelsens helikopterbas i Barkarby, Järfälla, samt vid Kustbevakningen i Karlshamn. Inspektioner och besök har omfattat 12 dagar.

JO Norell Söderblom har inspekterat Helsingborgs socialförvaltning, psykiatriska kliniken vid Sankta Maria sjukhus i Helsingborg, socialförvaltningarna i Gävle och Karlstads kommuner samt psykiatriska kliniken vid lasarettet i Karlstad. Inspektionerna har omfattat 11 dagar.

JO Ragnemalm har inspekterat Gotlands militärkommando MKG (Gotlands regemente P 18, Gotlands artilleriregemente A 7 och Gotlands luftvärnsbataljon Lv 2), Dalregementet I 13/Fo 53, Länsrätten i Gotlands län, Länsstyrelserna i Gotlands och Kopparbergs län, länsarbetsnämnden i Gotlands län, Yrkesinspektionen i Falu distrikt, Högskolan i Falun/Borlänge, byggnadsnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden i Gotlands kommun samt byggnadsnämnden, miljö-

nämnden och skolstyrelsen i Falu kommun. JO Ragnemalm har också besökt Statens skolverk för information om dess tillsynsverksamhet. Inspektionerna har omfattat 10 dagar och besöket en dag.

JO Pennlöv har inspekterat kriminalvårdsanstalten Kristianstad-Centrum, kriminalvårdsanstalten Kristianstad, kriminalvårdsanstalten Kalmar, kriminalvårdsanstalterna Hinseberg och Båtsdagen, kriminalvårdsanstalten Håga, häktet i Kristianstad, frivårdsmyndigheten och övervakningsnämnden i Kristianstad, Stockholms läns allmänna försäkringskassa (lokalkontoret i Björkhagen), Västerbottens läns allmänna försäkringskassa (lokalkontoren i Umeå och Skellefteå), Kronofogdemyndigheten i Älvsborgs län, Kronofogdemyndigheten i Västerbottens län, Överförmyndaren i Upplands Väsby samt överförmyndarnämnden i Göteborg. Han har vidare besökt kriminalvårdsanstalten Hall. Inspektioner och besök har omfattat 19 dagar.

2.6 Samråd med riksdagens konstitutionsutskott m.m.

Justitieombudsmännen informerade den 12 november 1991 konstitutionsutskottet om innehållet i ämbetsberättelsen 1991/92. Den 11 februari 1992 besökte konstitutionsutskottet JO-ämbetet, varvid olika aspekter på tillsynsverksamheten och ombudsmännens internationella kontakter diskuterades; utskottets ledamöter informerades också av ombudsmännen om verksamheten i stort.

Två tjänstemän vid konstitutionsutskottets kansli besökte ombudsmannaexpeditionen den 31 oktober 1991 och orienterade sig om arbetsläget.

Vid informella kontakter mellan ombudsmännen och företrädare för konstitutionsutskottet, främst dess presidium, har dessutom vissa angelägenheter diskuterats.

2.7 Justitieombudsmännens deltagande i konferenser och seminarier m.m. inom Sverige

ChefsJO Eklundh deltog den 25-26 oktober 1991 i Domarförbundets årsmöte i Sundsvall. Vidare föreläste han den 3 december 1991 vid Juristernas arbetsmarknadsdagar i Lund samt höll ett föredrag den 4 december 1991 vid en sammankomst anordnad av Juridiska föreningen vid Uppsala universitet. ChefsJO Eklundh har också medverkat i av Riksåklagaren anordnade åklagarkurser den 17 oktober 1991 samt den 9-10 april 1992. Han har föreläst vid Polishögskolan den 29 oktober 1991 samt den 8 och 25 mars och den 7 april 1992.

JO Norell Söderblom har med egna anföranden deltagit i av Svenska kommunförbundet anordnade konferenser i Sundsvall, Lund och Stockholm den 8 och 15 oktober 1991 resp. den 12 maj 1992. Vid en av riksdagens socialutskott den 3 december 1991 anordnad hearing lämnade JO Norell Söderblom en redogörelse för granskningsverksamheten avseende socialtjänsten. Hon har vidare den 5 maj 1992 hållit föredrag över ämnet "JO:s tillsyn över hälso- och sjukvården" vid

Socialstyrelsens studiedag för de regionala tillsynsenheterna. JO Norell Söderblom har även medverkat vid av riksdagen anordnade utbildningsdagar över ämnet "riksdagens kontrollmakt".

JO Pennlöv deltog den 5 maj 1992 i en sammankomst i Lund, anordnad av Raoul Wallenbergstiftelsen. Han höll då ett föredrag om JO-ämbetet.

1992/93:JO1

3 Internationellt samarbete

ChefsJO Eklundh, JO Norell Söderblom och JO Pennlöv deltog den 18-20 september 1991 i ett nordiskt JO-möte i Helsingfors.

ChefsJO Eklundh besökte Nederländerna den 4-8 november 1991, varvid han bl.a. hade ett möte med Nederländernas JO samt föreläste vid universiteten i Leiden, Utrecht, Tilburg och Groningen. Den 11-15 november 1991 besökte chefsJO Eklundh Mexico för deltagande i konferensen "The Experience of the Ombudsman Today", anordnad av den mexikanska kommittén för mänskliga rättigheter. ChefsJO Eklundh besökte ånyo Nederländerna den 28-30 januari 1992 för att delta i ett symposium i Haag över ämnet "The Impact of the Work of the Ombudsman", anordnat med anledning av det nederländska JO-ämbetets tioårsjubileum. Den 9-25 maj 1992 besökte chefsJO Eklundh Singapore, Malaysia och Japan; han höll föreläsningar om JO-ämbetet och deltog i diskussioner hos olika myndigheter, kommittéer och universitet i de tre länderna.

JO Norell Söderblom besökte i september 1991 Lettland tillsammans med ett antal befattningshavare vid ombudsmannaexpeditionen. Under besöket diskuterades bl.a. konstitutionella frågor med företrädare för parlament, regering och förvaltning. Under tiden den 25-28 maj 1992 deltog JO Norell Söderblom i ett seminarium i Albanien, anordnat av Helsingforskommittén och Sverige-Albanien-föreningen.

JO Ragnemalm och JO Pennlöv har den 7-9 november 1991 deltagit i den av Europarådet anordnade "3rd Round Table with European Ombudsmen" i Florens. Den 26-30 maj 1992 deltog de först i ett europeiskt ombudsmannamöte och sedan i en "Conference of Ombudsmen and other similar organizations in defence of the human rights in the CSCE countries" i Madrid; i den senare konferensen deltog även JO Norell Söderblom.

JO Ragnemalm har den 22-24 augusti 1991 deltagit i Nordiska administrativa förbundets allmänna möte i Aalborg och därvid hållit föredrag över ämnet "Avbyråkratisering, decentralisering - rättslöshet?" Som ledamot av den Europeiska kommissionen för demokrati genom lag har han deltagit i sammanträden i Venedig den 13-14 september 1991 samt den 7-8 februari och den 8-9 maj 1992. Den 27-30 oktober 1991 ingick han i en expertgrupp, som på europarådets uppdrag besökte Tallinn för överläggningar rörande en ny estnisk grundlag. Vid ett av Europarådet den 12 september 1991 anordnat seminarium för representanter för de nya demokratierna i Öst- och Centraleuropa talade JO Ragnemalm över ämnet "The Ombudsman";

han behandlade samma ämne i ett föredrag den 8 oktober 1991 för deltagarna i ett möte i Stockholm med European Law Students' Association.

Ämbetet besöktes den 23 september 1991 av en grupp domare från Moçambiques högsta domstol, den 7 november av en flerpartidelegation från Tanzania, ledd av professor Haroub Othman, den 21 november av en delegation från Jordanien under ledning av Mr. Abdullah Elayan, den 19 mars 1992 av en forskargrupp från The Chinese Academy of Social Sciences i Peking och den 8 maj av en delegation från Bulgariens parlament, ledd av bitr. professorn Emilia Drumova. Vidare har ämbetet mottagit besök av den israeliska domaren Miriam Ben-Porat, Public Complaints Commissioner i Jerusalem, ambassadör Rosario Green, Executive Secretary of the National Human Rights Commission i Mexico, Mr. T. Shigemitsu, representant för stadsstyrelsen i Fuoka, Japan, Mr. Jamil Haider Shah från Pakistans ombudsmannainstitution Wafaqi Mohtasib, Mr. Nikolaj Arzjannikov, People's Deputy i Moskva, Ryssland, Dr. László Majtényi från den ungerska författningsdomstolen samt Mr. Luis Humberto Guzman, representant för finans- och ekonomiutskottet i Nicaraguas parlament. Härutöver har besök vid ämbetet avlagts av vetenskapsmän och studerande från Tyskland, Frankrike, Jugoslavien, Venezuela och Japan.

Stockholm i november 1992

Claes Eklundh

Gunnel Norell Söderblom

Jan Pennlöv

Stina Wahlström

/Kjell Swanström

Domstolarnas beslut om ljudupptagning av annan än rätten och direktsändning i radio under rättegången om mordet på statsminister Olof Palme; även allmänhetens tillträde till förhandlingarna

(Dnr 1486-1989 m.fl.)

ChefsJO Eklundh anförde i ett beslut den 20 december 1991 följande.

1 Inledning

Vid Stockholms tingsrätt hölls under tiden den 5 juni—10 juli 1989 huvudförhandling i målet riksåklagaren mot Christer Pettersson angående ansvar för mord m.m. Åtalet avsåg mordet på statsminister Olof Palme. I dom den 27 juli 1989 dömde tingsrätten Christer Pettersson för mord och framkallande av fara för annan till fängelse på livstid. Rättens två lagfarna ledamöter var skiljaktiga och lämnade åtalet utan bifall.

Sedan domen överklagats, höll Svea hovrätt huvudförhandling i målet under tiden den 12 september—9 oktober 1989. Genom en enhällig dom den 2 november 1989 frikände hovrätten Christer Pettersson. Domen har vunnit laga kraft.

— — —

Båda huvudförhandlingarna hölls i Stockholms tingsrätts lokaler i rådhuset i den s.k. säkerhetssalen. I salen hade man berett plats för ca 50 företrädare för massmedierna och sex åhörare från allmänheten. Under tingsrättsförhandlingen skedde överföring av ljud och bild till en angränsande sessionssal, sal 13, i vilken ca 70 massmedierepresentanter bereddes plats. Någon bestående videoinspelning gjordes inte. För bildöverföringen svarade ITV-gruppen vid polismyndigheten i Stockholm. Ljudöverföringen gjordes av Sveriges Radio, som hade inspelningsutrustning installerad i säkerhetssalen med möjlighet att direktsända förhandlingarna. Det upptagna ljudet (s.k. clean sound) ställdes till förfogande även för andra intresserade massmedieföretag.

2.1 Domstolarnas beslut

Under förhandlingen i *Stockholms tingsrätt* meddelades flera olika beslut avseende rätten till ljudupptagning m.m. I förväg hade tingsrätten, i samband med ett beslut att säkerhetskontroll skulle äga rum, beslutat att endast representanter för massmedieföretag fick föra in ljudupptagningsutrustning i säkerhetssalen.

Det första vittne som skulle höras, Ulf S., tillkännagav genom åklagaren att han inte ville yttra sig i målet om förhöret med honom direktutsändes i radio. Ulf S. hemställde därför att sändningen skulle brytas. Tingsrätten fattade med anledning härav följande beslut.

Med hänsyn till att den upptagning av ljud som Sveriges Radio gör i rättssalen medelst en särskilt installerad anordning är till men för utredningen i den mån denna avser vittnesförhöret med Ulf S. förbjuder tingsrätten denna upptagning av Sveriges Radio under förhöret med S.

Också det andra vittnet, Sigvard C., hemställde att direktsändning av förhöret med honom inte skulle medges. Tingsrätten fattade därefter ett beslut av följande innehåll.

Med hänsyn till att den upptagning av ljud som Sveriges Radio gör i rättssalen för direktutsändning är till men för utredningen i den mån denna avser vittnesförhöret med Sigvard C. förbjuder tingsrätten att Sveriges Radios upptagning av förhöret med C används innan förhöret med honom är avslutat.

I samband med därefter följande vittnesförhör fattade tingsrätten ytterligare 20 beslut av samma innebörd.

Inför målsägandeförhöret med Lisbeth Palme förordnade tingsrätten att ljud- och bildöverföringen till sal 13 skulle avbrytas samt förbjöd all utsändning av ljud från rättssalen. Rättens ordförande, lagmannen Carl-Anton Spak, beslutade i anslutning härtill att kontroll skulle företas genom tingsrättens försorg av att det inte i tingssalen fördes in något slag av tekniska anordningar. Detta beslut återkallades emellertid sedan Carl-Anton Spak kommit till den uppfattningen att det inte fanns laglig möjlighet att besluta om visitation av åhörare i syfte att säkerställa att tekniska anordningar inte fördes in i rättssalen. Istället förordnades att det i samband med den visitation som genomfördes enligt lagen om säkerhetskontroll på annat sätt skulle kontrolleras att tekniska anordningar inte togs med in.

Under förhören med den tilltalade och övriga 20 vittnen förekom inga inskränkningar avseende ljudupptagning eller direktsändning.

Svea hovrätt meddelade den 7 september 1989, innan huvudförhandlingen där hade påbörjats, ett beslut i vilket annan ljudupptagning av förhör med den tilltalade, målsägande och vittnen än rättens egen förbjöds. Inför vissa vittnesförhör förklarade hovrätten sedan att dessa inte skulle omfattas av det generella beslutet.

Birgitta Adde och Ylva Häckner-Gille m.fl. har ifrågasatt om inte Stockholms tingsrätt genom att tillåta radioutsändning i den utsträckning som skedde satte regeln i 36 kap. 9 § rättegångsbalken (RB), att vittne inte utan särskilda skäl får närvara vid huvudförhandlingen innan det egna vittnesförhöret ägt rum, ur spel. Ylva Häckner-Gille m.fl. har vidare ställt frågan om domstolen måste tillåta eller inte har rätt att förbjuda radioutsändning.

Perti Poutiainen, Sveriges Riksradio AB och Fritz G. Pettersson har anmält Svea hovrätt för beslutet att inte tillåta bandupptagning av annan än rätten. Sveriges Riksradio har anfört bl.a. att hovrätten på ett oklart sätt likställt ljudupptagning med direktsändning och förbjudit radio och TV att sända direkt vilket innebär ett brott mot censurförbudet i radiolagen samt att hovrätten genom att fatta ett beslut före rättegången gett bestämmelsen i 5 kap. 9 § RB större räckvidd än som varit avsett. Sveriges Riksradio har i sistnämnda hänseende bl.a. framhållit att ett beslut med stöd av nämnda bestämmelse får fattas först sedan den som skall höras uttalat sin mening.

2.3 Utredningen

Från *Stockholms tingsrätt* har yttrande begärts om vilka överväganden som låg bakom tingsrättens olika beslut om införande av ljudupptagningsutrustning i rättssalen och ljudupptagning m.m. samt om möjligheten för rätten att förordna om användandet av ljudupptagning för radiosändning.

Stockholms tingsrätt har avgett yttrande genom Carl-Anton Spak och chefsrådmannen Mikael af Geijerstam, den andre av rättens lagfarna ledamöter under huvudförhandlingen. Yttrandet kan sammanfattas enligt följande.

Beslutet om säkerhetskontroll fattades av Mikael af Geijerstam. Från polisens sida anmäldes, troligen till tingsrättens säkerhetschef, att man önskade att tingsrätten i ett skriftligt beslut angav vilka regler som skulle gälla i fråga om införande av foto- och ljudupptagningsutrustning. Syftet med detta var att underlätta polisens arbete vid säkerhetskontrollen. Det torde ha varit så att polisen litade på de journalister som tingsrätten skulle ge rätt att närvara, medan behov ansågs föreligga att göra en noggrann kontroll av utrustning som andra åhörare ville föra in i rättssalen. Skälet härtill var att det tidigare visat sig att exempelvis terrorister hade dolt sprängämnen i teknisk utrustning. Carl-Anton Spak har uppgett att han har ett minne av att han talade med Mikael af Geijerstam om polisens önskemål. Hur det gått till i detalj har inte kunnat utredas. Carl-Anton Spak och Mikael af Geijerstam tar gemensamt på sig ansvaret för beslutet. I efterhand inser de att det saknas stöd i lag för att helt allmänt sett i förväg förbjuda att åhörare tar in ljudupptagningsutrustning i en rättssal. När det gäller beslutet inför förhöret med Lisbeth Palme anser tingsrätten att det var felaktigt att tillåta kroppsvisitation för eftersökande av teknisk apparatur. Detta beslut återkallades också. Det anmärks att tingsrättens majo-

ritet hade fått uppfattningen att Lisbeth Palme skulle ha vägrat att alls yttra sig om det inte genom tingsrättens försorg på något sätt kontrollerades att utrustning för bandupptagning eller ljudutsändning, t.ex. trådlös telefon, inte infördes i rättssalen.

Tingsrättens allmänna inställning till frågan om direktsändning i radio av en domstolsförhandling framgår av bilaga A till huvudförhandlingsprotokollet. Enligt tingsrättens uppfattning är direktsändning i princip tillåten såvida inte själva upptagningssättet är störande. Om det emellertid skulle visa sig att en målsägande eller ett vittne anser sig bli så störd av pågående direktsändning att han eller hon inte vill eller kan uttala sig, får tingsrätten ta ställning i det enskilda fallet till vilka åtgärder som måste företas i syfte att tillgodose utredningskraven.

Omedelbart efter förhøret med Ulf S. begärde Sveriges Radio att få lyssna på bandet. Redaktionschefen Erik Fichtelius meddelade att kvaliteten på tingsrättens inspelning var så dålig att den inte gick att använda för radioutsändning. Han upplyste att tingsrättens beslut tolkats så att man väl själv spelat in förhøret men inte tänkt använda inspelningen utan tingsrättens tillstånd.

Beslutet rörande förhøret med Sigvard C. och de andra likalydande besluten grundade sig på att vittnena inte ville att direktsändning i radio skulle ske. Varje vittne torde av åklagare respektive försvarare före förhøret ha underrättats om rättens inställning till förhandlingsofentligheten och då bl.a. om att rättens egen inspelning på begäran skulle släppas snarast efter förhøret.

Tingsrätten har beträffande vittnen fattat beslut av olika karaktär som varit grundade på rättens mening om vad som var lämpligt av utredningsskäl. Vittnet Ulf S. uppträdde på ett mycket ovanligt sätt och gav uttryck för stor nervositet. I fråga om de övriga vittnen som begärde inskränkning i rätten till radioutsändning fann sig rätten inte behöva göra några närmare efterforskningar om hur de kände sig. De flesta syntes vara mycket präglade av stundens allvar. Med hänsyn till att dessa vittnen endast begärde att direktsändning av deras utsagor inte skulle äga rum fann sig rätten böra bifalla deras framställning.

På grundval av Lisbeth Palmes skrivelse gjorde tingsrättens majoritet den bedömningen att det av utredningsskäl var nödvändigt att förbjuda inspelning av ljud från förhøret. Skälen framgår av tingsrättens beslut.

Från *Svea hovrätt* har yttrande begärts rörande beslutet att förbjuda ljudupptagning, särskilt i de avseenden som framgår av anmälan från Sveriges Riksradio.

Svea hovrätt har, i samma sammansättning som under huvudförhandlingen (anm. hovrättspresidenten Birgitta Blom, hovrättslagmannen Lennart Groll, hovrättsrådet Olof Bremberg, hovrättsassessorn Per-Anders Broqvist samt nämnd), avgett ett yttrande som kan sammanfattas enligt följande. Härvid har sådant som direkt framgår av hovrättens beslut utelämnats.

I den intressekonflikt som förelåg måste intresset av att målet blev utrett på bästa möjliga sätt ta över de intressen som kunde anföras till stöd för rätten för envar, inklusive radioföretag, att fonetiskt ta upp

förhørsutsagorna. Det vore ytterligt otillfredsställande om domstolen skulle tvingas avgöra målet på grundval av bristfällig utredning enbart för att tillgodose önskemål om fonetisk upptagning. Allmänhetens intresse av en bred information kunde under alla förhållanden antas bli väl tillgodosett genom fortlöpande referat i press, radio och TV. Av avgörande betydelse för hovrättens ställningstagande var vidare det syfte som bär upp bestämmelsen i 36 kap. 9 § RB. Risken för påverkan är särskilt påtaglig genom den autenticitet som en fonetisk upptagning förmedlar jämfört med ett referat av en utsaga.

Av lagtextens lydelse i 5 kap. 9 § RB framgår inte att sådan ljudupptagning som företas av radioföretag har undantagits från förbudsmöjligheten. Frågan om direktsändning i radio och TV har lämnats utanför lagregleringen med motiveringen att en möjlighet att förbjuda direktsändning av hänsyn till utredningen i ett mål skulle få ringa praktisk betydelse. Den situation som hovrätten ställdes inför genom att radioföretag förklarade sig vilja sända hade således inte förutsetts av lagstiftaren. Det var domstolens skyldighet att se till att rättegången kunde försiggå under förhållanden som garanterade att de berättelser som avgavs blev såvitt möjligt opåverkade av yttre omständigheter. Detta ledde hovrätten till ställningstagandet att förbjuda ljudupptagning av annan än domstolen själv, vilket omfattade även radioföretag. Hovrättens beslut innefattade däremot inte något ställningstagande i strid mot 8 § radiolagen. Hovrätten ansåg det viktigt att tillkännage sin inställning i förväg, inte minst för att radions företrädare och övriga representanter för massmedierna skulle kunna planera sin bevakning av rättegången.

Lisbeth Palmes önskemål om att någon ljudupptagning inte skulle äga rum framstod närmast som betingat av att hon ville försäkra sig om att hennes röst inte på något sätt skulle upptas fonetiskt för att kunna användas i framtiden, t.ex. genom upprepat återgivande i radio eller TV. Hennes framställning var först att bedöma enligt 5 kap. 9 § RB. Enligt hovrättens mening kunde en upptagning av hennes röst på fonetisk väg så besvara henne att det vore till men för utredningen. Lisbeth Palmes framställning och hovrättens bedömning av denna kom att ingå i underlaget för förbudet mot annan ljudupptagning än hovrättens egen.

Sveriges Riksradio har yttrat sig över Svea hovrätts remissvar.

2.4 Den rättsliga regleringen

Före en förhandling får, enligt 1 § lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll vid domstolsförhandlingar, säkerhetskontroll äga rum om det till följd av särskilda omständigheter finns risk för att det i samband med en domstolsförhandling kan komma att förövas brott som innebär en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom. Sådan kontroll får enligt 5 § innefatta kroppsvisitation för eftersökande av bl.a. vapen.

I 5 kap. 9 § RB föreskrivs att det ankommer på rättens ordförande att upprätthålla ordningen under rättens sammanträden och meddela

de föreskrifter som behövs. Ordföranden får utvisa den som stör förhandlingen eller på annat sätt uppträder otillbörligt. Han får också begränsa antalet åhörare i rättssalen för att undvika trängsel. Rätten får förbjuda ljudupptagning i vissa fall, och det är alltid förbjudet att fotografera i rättssalen.

Enligt 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen (RF) skall domstolsförhandlingar vara offentliga. Denna offentlighetsprincip, som syftar till att skapa förtroende för domstolsväsendet genom att möjliggöra för allmänheten att få insyn i domstolarnas rättskipande verksamhet, är en av grundstenarna i den svenska rättegångsordningen. Regeringsformen gör det möjligt att begränsa principen om förhandlingsoffentlighet genom lag (2 kap. 12 § första stycket). Sådana begränsningar får emellertid aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem och de får inte heller sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Av hävd kräver begränsningar av förhandlingsoffentligheten mycket starka skäl.

Det har ansetts följa av principen om förhandlingsoffentlighet att privata ljudupptagningar under domstolsförhandlingar i princip är tillåtna. En sådan upptagning kunde före den 1 juli 1980 förbjudas endast om upptagnings sättet var störande ur ren ordningssynpunkt. Denna möjlighet att förbjuda ljudupptagningar ansågs följa av ordförandens rätt att meddela föreskrifter för att upprätthålla ordningen i rättssalen. Sedan den 1 juli 1980 gäller emellertid enligt 5 kap. 9 § RB, att rätten får förbjuda att någon annan tar upp förhör på fonetisk väg, om det kan antas att upptagningen så besvärar den som hörs att det blir till men för utredningen. Skälet till införandet av denna regel var att det ansågs föreligga ett faktiskt behov av att kunna inskränka enskildas rätt att göra ljudupptagningar med hänsyn till förhandlingens syfte att vinna utredning i den sak som var föremål för rättegång. Föredragande departementschefen pekade i detta sammanhang bl.a. på den menliga inverkan på en förhörspersons förmåga och vilja att avge en klar och spontan berättelse som kan följa av vetenskapen om att utsagan kan komma att återges t.ex. i radio (prop. 1979/80:87 s. 9).

I lagstiftningsärendet berördes frågan om direktsändningar i radio och TV på följande sätt: "Den nu förordade regeln ger möjlighet att förbjuda upptagningar med bandspelare och liknande apparatur. Det kan diskuteras om förbudsmöjligheten bör utsträckas att gälla även direktsändningar i radio eller TV. Med hänsyn till den ringa praktiska betydelse en sådan möjlighet skulle få anser jag övervägande skäl tala för att sådana sändningar bör falla utanför regleringen. Av samma skäl bör också andra direktöverföringar till allmänheten lämnas åsido i detta sammanhang." (a. prop. s. 9 f.)

Enligt 8 § första stycket radiolagen (1966:755) får myndigheter och andra organ inte i förväg granska eller föreskriva förhandsgranskning av radiosändningars innehåll och inte heller förbjuda en radiosändning på grund av dess innehåll.

2.5.1 Förbuden att föra in teknisk utrustning i rättssalen

Stockholms tingsrätt har vid två tillfällen fattat beslut om förbud att i rättssalen införa teknisk utrustning för bild- eller ljudupptagning. Det första beslutet riktade sig enbart mot sådana åhörare som inte var knutna till massmedierna. Det andra beslutet fattades inför målsägan-deförhöret och gällde för alla åhörare.

Rättens ordförande har enligt 5 kap. 9 § RB möjlighet att meddela de föreskrifter som behövs för att upprätthålla ordningen under en förhandling. Detta får anses innebära att ordföranden, om förbud mot ljudupptagning har fattats, också har rätt att meddela föreskrifter i syfte att förhindra att förbudet överträds. En sådan föreskrift kan t.ex. vara att all ljudupptagningsutrustning måste lämnas utanför rättssalen.

Tingsrättens första beslut fattades emellertid innan huvudförhandlingen hade inletts och därmed också innan rätten på grund av något framställt yrkande eller av annat skäl hade anledning att ta ställning till om ljudupptagning skulle vara tillåten eller inte. Beslutet var således felaktigt, något som tingsrätten också har medgett.

Inför målsägandeförhöret var situationen en annan. Tingsrätten hade då med stöd av 5 kap. 9 § RB meddelat ett beslut att ljudupptagning skulle vara förbjuden. Någon anledning till erinran av det slag som nyss nämnts mot det andra beslutet finns således inte. Som tingsrätten själv anför fanns det emellertid inte lagstöd för att också tillåta polisen att genomföra kroppsvisitation för att säkerställa att tekniska anordningar inte fördes in i rättssalen. Den tidigare nämnda bestämmelsen om kroppsvisitation i lagen om säkerhetskontroll vid domstolsförhandlingar har till syfte att förebygga bl.a. våldshandlingar. De föremål som eftersöks vid en kontroll av detta slag är sådana som kan komma till användning i det sammanhanget. Att utnyttja en tvångsåtgärd för ett annat syfte än lagstiftaren avsett strider mot ändamålsprincipen som anses gälla i fråga om alla slags tvångsmedel (Gullnäs m.fl. Rättegångsbalken 23:56 med hänvisningar). Om det å andra sidan vid en lagenlig kroppsvisitation inför en förhandling, där ljudupptagning och införandet av utrustning för ljudupptagning förbjudits, upptäcks sådan utrustning, torde det vara möjligt att vägra utrustningens innehavare tillträde till rättssalen om utrustningen inte lämnas utanför denna. Eftersom tingsrättens beslut om kroppsvisitation återkallades innan det hade verkställts, lämnar jag frågan med dessa uttalanden.

2.5.2 Besluten om förbud mot ljudupptagning

Rättegången om mordet på Olof Palme är en av vår tids mest uppmärksammade. Direktsändningar i radio av domstolsförhandlingar hade visserligen förekommit dessförinnan, men frågan kom under denna rättegång att tilldra sig ett helt annat intresse än vid tidigare tillfällen. Sveriges Riksradio installerade i förväg sändningsutrustning i säkerhetssalen, och direktsändning skedde redan första dagen av huvudförhandlingen vid Stockholms tingsrätt. Denna dag inleddes och

direktsändes förhöret med den tilltalade. I den efterföljande debatten har åsikterna brutits om vad som var tillåtet eller otillåtet, lämpligt eller olämpligt i fråga om direktsändningen.

Den centrala rättsliga frågan i sammanhanget är om bestämmelsen i 5 kap. 9 § RB om domstolens rätt att förbjuda upptagning av förhör på fonetisk väg också ger den rätt att besluta i frågan om förhör får direktsändas i radio eller ej. Stockholms tingsrätt har, som framgått, ansett sig fri att i det enskilda fallet ta ställning till vilka åtgärder som krävts för att utredningen inte skulle skadas. Med detta som utgångspunkt har tingsrätten vid ett tillfälle förbjudit Sveriges Radio att ta upp ljud samt inför ett stort antal vittnesförhör uttalat sig om när en ljudupptagning tidigast fått användas. Inför målsägandeförhöret förbjöd tingsrätten på samma grund all utsändning av ljud från rättssalen. Svea hovrätt har ansett att ljudupptagning av ett radioföretag för direktsändning inte har undantagits från förbudsmöjligheten och har med denna utgångspunkt förbjudit ljudupptagning på sådant sätt att också direktsändning förhindrats.

I lagtexten används uttrycket upptagning på fonetisk väg. Enligt vanligt språkbruk torde detta omfatta varje teknisk upptagning av ljud, vare sig ljudet lagras på band för senare användning eller vidarebefordras direkt, t.ex. via radio. En tolkning enbart utifrån lagtextens ordalydelse leder alltså närmast till att bestämmelsen avser alla slag av ljudupptagning. Den omständigheten att uttrycket upptagning på fonetisk väg, när det används i bestämmelsen i 6 kap. 9 § RB om upptagning av bl.a. vittnesberättelser, syftar enbart på bandupptagningar har enligt min mening inte någon avgörande betydelse i sammanhanget. Det ligger i sakens natur att det i sådana fall aldrig kan bli fråga om annat än upptagningar för framtida bruk.

Den nu angivna tolkningen innebär således att domstolen har möjlighet att, genom att förbjuda användning av mikrofoner eller annan ljudupptagningsutrustning, rent faktiskt förhindra såväl direktsändning av ljud som inspelning för senare sändning eller för användning på annat sätt. Det är på detta sätt som Svea hovrätt tolkat och tillämpat bestämmelsen.

En sådan tolkning står också i god överensstämmelse med bestämmelsens syfte, som är att säkerställa att utredningen i målet blir så bra som möjligt. Bakgrunden till regeln är kunskapen om att förhörspersoner kan bli så besvärade av att vad de säger spelas in av någon i rättssalen att utsagens kvalitet blir lidande. Det är uppenbart att det härvid inte i första hand är det tekniska inspelandet som sådant som vållar obehaget utan vetskapen om att den inspelade berättelsen kan spridas till en krets utanför rättssalen eller användas på annat sätt. Jag vill i sammanhanget erinra om uttalandet i propositionen om de risker för en utsagas kvalitet som kan följa av förhörspersonens vetskap om att den kan komma att återges t.ex. i radio.

Mot denna bakgrund ter sig det ovan återgivna departementschefsuttalandet om bestämmelsens betydelse för möjligheterna till direktsändning i radio och TV svårförståeligt. Uttalandet ger vid handen att avsikten — trots bestämmelsens ordalydelse och det uppgivna syftet

med den — varit att det skulle göras skillnad mellan upptagning genom bandinspelning, å den ena sidan, och upptagning för direktsändning, å den andra. Särskilt anmärkningsvärt är att uttalandet, tolkat på detta sätt, synes leda till slutsatsen att fotografiförbudet i 5 kap. 9 § RB inte hindrar, att en domstolsförhandling direktsänds i TV, trots att det är uppenbart att en sådan utsändning generellt sett i varje fall inte skulle vara till mindre men för de intressen som fotografiförbudet är avsett att skydda än de vanliga formerna av fotografi. Jag vill i detta sammanhang peka på att det i det aktuella lagstiftningsärendet särskilt framhölls att fotografiförbudet också omfattar elektronisk bildupptagning såsom vid inspelning för TV (a. prop. s. 12).

I anslutning till uttalandet om att direktsändningar lämnats utanför regleringen framhöll departementschefen, att de upptagningar som i anslutning till radio- och TV-sändningar för bevisändamål gjordes på grund av den då gällande 6 § i tillämpningsförrordningen (1967:2- 26) till radioansvarighetslagen (1966:756) givetvis inte berördes av den föreslagna bestämmelsen i 5 kap. 9 § RB (a. prop. s. 10) — motsvarande reglering återfinns numera i 10 § radioansvarighetslagen. Detta uttalande är såvitt jag kan förstå inte förenligt ens med uppfattningen att bestämmelsen om möjligheten att förbjuda ljudupptagningar avser enbart bandupptagningar för framtida bruk.

Det kan tilläggas att en indelning av ljudupptagningar i sådana som avser bandinspelning och sådana som görs för direktsändning i radio framstår som konstlad och verklighetsfrämmande. Det har i ärendet upplysts att man kan skilja mellan tre olika typer av radiosändning: direktsändning, direktsändning med fördröjning och sändning av inspelat program. Upptagningen av ljud skiljer sig inte i tekniskt hänseende åt vid de olika typerna av sändning. Den sändningsform som användes vid den aktuella rättegången var direktsändning med fördröjning (0,75 sekunder i fråga om riksradien och 30 minuter i fråga om Radio Stockholm). Det som faktiskt sändes var således inte det som vid sändningstillfället förekom i rättssalen utan en — på visst sätt redigerad — bandupptagning. Som jag redan nämnt görs vidare även vid direktsändningar utan fördröjning alltid en bandinspelning av det upptagna ljudet.

Det anförda leder till den slutsatsen, att en tillämpning av bestämmelsen i 5 kap. 9 § RB som innebär att rätten anser sig kunna förbjuda alla slag av ljudupptagningar, oavsett om de görs för direktsändning i radio eller ej, i varje fall inte framstår som felaktig på sådant sätt att den kan föranleda någon kritik från min sida. Bestämmelsen medger däremot inte att domstolen förenar ett beslut att tillåta ljudupptagning med villkor av olika slag, t.ex. att upptagningen inte får användas på visst sätt eller först efter en viss tidpunkt.

Jag övergår härnäst till att bedöma domstolarnas olika beslut.

Stockholms tingsrätts första beslut i frågan om ljudupptagning skulle tillåtas eller inte fattades inför vittnesförhören med Ulf S. Som framgår av den tidigare redogörelsen innebar detta beslut att tingsrätten förbjöd Sveriges Radio att med sin särskilt installerade anordning göra en

upptagning av ljudet under förhöret. Att förbudet riktades endast mot Sveriges Radio har säkert sin förklaring i att endast massmedierepresentanter fick medföra ljudupptagningsutrustning i rättssalen samtidigt som dessa i praktiken litade till Sveriges Radios resurser. Ett förbud mot ljudupptagning behöver visserligen inte utformas generellt utan kan riktas endast mot vissa närvarande. Bakgrunden härtill är emellertid att det exempelvis inte alltid finns skäl att förbjuda också parterna eller deras ombud att göra en egen upptagning (prop. 1979/80:87 s. 10). Att rätten skall kunna göra skillnad mellan olika åhörare torde däremot inte ha varit avsikten, även om lagtexten enligt sin ordalydelse inte utesluter en sådan möjlighet.

Som framgått av det föregående kan goda skäl anföras för att ge regeln i 5 kap. 9 § RB den tolkningen att rätten får förbjuda alla slag av ljudupptagning. Frågan om det fanns grund för tingsrättens bedömning att Ulf S. skulle besväras av ljudupptagningen på sådant sätt att det skulle inverka menligt på utredningen är av ett slag som normalt inte föranleder några uttalanden från JO:s sida. En sådan bedömning måste göras utifrån de förhållanden som gällde vid den tidpunkt när beslutet fattades, och det är inte möjligt att i efterhand bilda sig en fullständig uppfattning om dessa. Jag går därför inte in på denna fråga.

Inför vittnesförhöret med Sigvard C. fattade tingsrätten ett beslut av innebörd att Sveriges Radio väl fick göra en ljudupptagning men att denna inte fick användas innan vittnesförhöret med Sigvard C. var avslutat. Detta beslut kom att tjäna som förebild för ytterligare 20 beslut under huvudförhandlingen. Vad gäller åtgärden att avgränsa beslutet till att avse endast Sveriges Radio kan jag hänvisa till mitt uttalande i fråga om förhöret med Ulf S. Beslutet innebar att ljudupptagning inte förbjöds men att tingsrätten uttalade sig om rätten att använda upptagningen, underförstått för radiosändning. Av tingsrättens remissvar framgår att tingsrätten fäste avgörande vikt vid att vittnena inte ville att direktsändning i radio skulle ske och att beslutet grundades på en bedömning av vad som var lämpligt av utredningsskäl. Tingsrätten har sannolikt också vägt in att ett beslut av det aktuella slaget utgör ett mindre ingrepp i offentlighetsprincipen än ett beslut att helt förbjuda ljudupptagning. Av betydelse för tingsrättens ställningstagande var också att den ansåg att rättens egen inspelning av ett förhör skulle lämnas ut snarast efter förhöret om någon begärde att få del av det. Alla vittnen upplystes om detta, vilket naturligtvis kan ha påverkat deras eget ställningstagande i ljudupptagningsfrågan.

Synsättet att ett beslut om fördröjd radiosändning är ett mindre ingrepp i offentlighetsprincipen än ett förbud mot ljudupptagning framstår i och för sig som tilltalande. Som framgår av vad jag sagt i det föregående kan emellertid bestämmelsen i 5 kap. 9 § RB i sin nuvarande utformning inte anses ge utrymme för uttalanden om när en ljudupptagning får användas och därmed inte heller för det slag av överväganden som nu nämnts. Med hänsyn till den osäkerhet om innebörden av lagregeln som får sägas råda vill jag emellertid inte uttala någon direkt kritik mot tingsrätten för de nu diskuterade besluten.

Vad gäller frågan om utlämnande av rättens egen ljudupptagning föreligger numera ett refererat hovrättsavgörande, RH 1990:89. Om förhandlingen inte avslutats och protokollet varken undertecknats eller justerats, är protokollet med sina bilagor eller bandupptagningar enligt detta inte att anse som en allmän handling och behöver därför inte lämnas ut på begäran. Reglerna i tryckfrihetsförordningen hindrar emellertid inte domstolen från att lämna ut en bandupptagning direkt efter ett förhör under förutsättning att uppgifterna i detta inte omfattas av sekretess.

Under målsägandeförhöret med Lisbeth Palme var all sändning av ljud från rättssalen förbjuden liksom all fonetisk upptagning av ljud. Det hade enligt min mening varit tillräckligt och stått i bättre överensstämmelse med regelns utformning om tingsrätten utformat sitt beslut enbart som ett förbud mot all ljudupptagning. Till övriga frågor som aktualiserades i samband med förhöret återkommer jag i avsnitt 3.

Svea hovrätt beslutade redan före huvudförhandlingen att annan ljudupptagning än rättens egen av förhören med den tilltalade, målsäganden och vittnena var förbjuden under huvudförhandlingen där. Som framgår av vad jag tidigare sagt finns det inte någon anledning att rikta kritik mot hovrätten med anledning av dess bedömning att det fanns lagliga möjligheter att låta ett förbud mot ljudupptagning omfatta också upptagningar för direktsändning i radio.

Av hovrättens yttrande framgår emellertid att den vid sitt ställningsstagande fäst avgörande vikt vid bestämmelsen i 36 kap. 9 § RB. Enligt denna får ett vittne inte vara närvarande vid förhandlingen innan förhöret med honom ägt rum, om inte särskilda skäl föreligger. Syftet är att vittnet inte skall påverkas av vad andra har att säga. Jag delar uppfattningen att det kan vara till men för utredningen i ett mål att vittnen i direktsändning får höra ordagrant vad andra i målet sagt. Enligt min mening kan emellertid bestämmelsen i 36 kap. 9 § RB inte tolkas extensivt på det sätt som hovrätten synes vilja göra. Legalitetsprincipen kräver att begränsningar av de grundlagsfästa fri- och rättigheterna görs enbart med stöd av klara lagregler och inte genom att bestämmelser som rör andra frågor ges en tolkning som sträcker sig utöver det tillämpningsområde som framgår av dessas ordalydelse. I avsaknad av en uttrycklig lagregel i frågan gäller därför att ljudupptagning från en rättegång inte får förbjudas av det skälet att utredningen kan lida skada genom att ett vittne på detta sätt får veta vad som sagts. Ljudupptagning av ett förhör kan således förbjudas bara om förhörspersonen på det sätt som anges i 5 kap. 9 § RB så besvärar av upptagningen att hans bidrag till utredningen blir sämre än vad som annars skulle ha varit fallet (jfr prop. 1979/80:87 s. 10). En annan sak är att domstolen vid sin bedömning av bevisningen i ett mål där förhörsutsagor sänds ut i radio bör vara uppmärksam på de risker för utredningen som kan följa av detta förhållande. Det kan därför t.ex. vara lämpligt att vid ett vittnesförhör inledningsvis fråga vittnet om han har hört några av de tidigare förhören i radio.

Den omständigheten att man enligt min mening får godta en tolkning av bestämmelsen i 5 kap. 9 § RB som innebär att domstolen kan förbjuda också sådana ljudupptagningar som görs för direktsändning i radio innebär inte att hovrättens beslut är godtagbart. Som redan nämnts fattades detta redan innan huvudförhandlingen hade påbörjats och utan att förhörspersoner och parter hade fått tillfälle att yttra sig. Beslutet gavs vidare en helt generell utformning. Av hovrättens yttrande framgår att den ansåg det vara viktigt att besked i upptagningsfrågan gavs i förväg så att inte minst massmedieföreträdarna kunde planera sin bevakning av rättegången.

Ett beslut att förbjuda ljudupptagning med stöd av 5 kap. 9 § RB förutsätter som redan nämnts att den person som skall höras kan antas bli besvärad av upptagningen på visst sätt. Härav följer att ett sådant beslut måste grundas på uppgifter av förhörspersonen om hur han uppfattar situationen (a. prop. s. 11). Det framhålls vidare i propositionen (s. 10) att det kan finnas skäl att behandla önskemål från parterna och deras ombud att få göra ljudupptagningar på ett mera generöst sätt än framställningar från åhörare. Detta kräver att parterna tillfrågas om sin inställning före ett beslut i frågan. Det förutsätts vidare att ett sådant beslut fattas med utgångspunkt i de förhållanden som föreligger när förhöret skall hållas. Lagtexten lämnar således inte något utrymme för en i förväg gjord generell bedömning gjord utifrån vad rätten anser sig kunna anta om förhörspersonernas och parternas uppfattning i frågan. Det oriktiga i hovrättens handläggning illustreras tydligt av det förhållandet att domstolen, för att RB:s huvudregel om rätten att göra ljudupptagningar skulle gälla i fråga om vissa förhör, tvingades att uttryckligen undanta dessa från det generella beslutet. Mot bakgrund av att vittnena under tingsrättsförhandlingen haft olika inställning till frågan om ljudupptagning framstår hovrättens sätt att handlägga frågan som än mer anmärkningsvärd.

Ett beslut att förbjuda ljudupptagning enligt 5 kap. 9 § RB kan inte överklagas. Det finns emellertid möjlighet att ansöka om resning av ett sådant beslut. De närmare förutsättningarna framgår av högsta domstolens beslut med anledning av en ansökan om resning av Svea hovrätts beslut som Sveriges Riksradio gjort, NJA 1990 s. 576. Riksradiön ansågs behörig att ansöka om resning. Eftersom målet hade avgjorts skulle ett beslut om resning emellertid inte fylla någon praktisk funktion och ansökan avvisades därför.

Av vad som sagts i det föregående framgår med all önskvärd tydlighet att regeln i 5 kap. 9 § RB om möjligheterna att förbjuda ljudupptagningar inte är utformad på ett tillfredsställande sätt. Motivuttalandet att direktsändning i radio och TV lämnats utanför regleringen i paragrafen är svårförståeligt med hänsyn till dennas lydelse och syfte. Inte minst mot bakgrund av erfarenheterna från det aktuella målet framstår vidare uttalandet att en möjlighet att ingripa mot sådana sändningar skulle få endast ringa praktisk betydelse som orealistiskt. Enligt min mening krävs mer ingående överväganden i frågan hur man skall åstadkomma en lämplig avvägning mellan offentlighets- och utredningsintressena än de som föregått tillkomsten av den nuvarande

regleringen. Som framgått av de senaste budgetpropositionerna har en översyn redan påbörjats av justitiedepartementet. Jag översänder därför ett exemplar av mitt beslut till departementet.

Jag vill avslutningsvis i detta avsnitt ta upp Sveriges Riksradios påstående att Svea hovrätts beslut att förbjuda direktsändning i radio stått i strid med censurförbudet i 8 § radiolagen. Som nämnts i det föregående innebär denna bestämmelse bl.a. att en myndighet inte får förbjuda en radiosändning på grund av dess innehåll. Utredningen visar emellertid att beslutet inte haft sin grund i det förväntade innehållet i förhören utan varit resultatet av en — låt vara delvis oriktig — tillämpning av RB:s regler om förbudande av ljudupptagning vid rättegång. Det finns därför inte någon grund för att hävda att hovrätten handlat i strid med 8 § radiolagen.

— — —

Under Stockholms tingsrätts förhandling överfördes, som framgått av den tidigare framställningen, ljud och bild till en annan rättssal, sal 13. Syftet med detta var att ge så många åskådare som möjligt tillfälle att följa förhandlingen. Som nämnts bereddes ungefär 70 företrädare för massmedierna plats i denna sal.

Offentlighetsprincipen garanterar att åhörare kan närvara under en förhandling. För att syftet med principen skall uppnås krävs emellertid inte att alla som vill närvara också bereds plats. Någon sådan skyldighet för domstolen föreligger inte heller. Rättens ordförande får, som framgår av 5 kap. 9 § första stycket RB, utestänga personer från rättssalen på grund av platsbrist. Det kan tilläggas att det i en mycket stor förhandlingssal generellt sett torde vara svårare att upprätthålla ordningen och skapa en gynnsam atmosfär för förhandlingen än i en mindre lokal. Det är ordföranden som i varje särskilt fall har att bestämma om förhandlingslokal.

Av vad som nu sagts framgår att det inte förelegat någon skyldighet för tingsrätten att låta anordna ljud- och bildöverföring till en annan sal. Det kan i själva verket i stället ifrågasättas om arrangemanget var förenligt med fotografiförbudet i 5 kap. 9 § RB.

Fotografiförbudet omfattar uppenbarligen också upptagning av rörliga bilder. Att det har ansetts träffa upptagningar på elektronisk väg för TV-sändning har redan nämnts. Av vad som sagts i det föregående framgår vidare att det inte är helt klart hur man skall förstå departementschefens uttalande i fråga om möjligheterna till direktsändning via TV. Det kan därför hävdas att den anordnade överföringen strikt formellt träffades av fotograferingsförbudet. Vad som förekom vid Stockholms tingsrätt var emellertid endast en av rätten själv anordnad elektronisk bildupptagning som direktöverfördes till en annan rättssal, sal 13, i domstolens lokaler utan att vare sig spridas utanför dessa eller lagras i någon form. Till sitt praktiska resultat skiljer sig en sådan bildöverföring inte på något väsentligt sätt från vad man åstadkommer genom att använda en större förhandlingssal. I varje fall kommer den inte i konflikt med ändamålet med fotograferingsförbudet, nämligen att förhandlingen skall störas i så liten grad som möjligt och att parter

och andra inte skall utsättas för onödigt lidande. Jag är mot denna bakgrund inte beredd att uttala någon kritik mot arrangemanget. Det kan emellertid konstateras att ett förfarande av detta slag uppenbarligen inte har förutsetts av lagstiftaren. Det finns därför anledning att vid den översyn av regeln om ljudupptagningar vid rättegång som jag förordat överväga om ändringar eller förtydliganden behövs även i detta avseende.

Vid förhöret med Lisbeth Palme stoppades överföringen till sal 13. Resultatet av en sådan åtgärd kan sägas vara detsamma som om rätten vid en rättegång utan ljudöverföring hade bytt till en mindre sammanträdessal. En åtgärd av sistnämnda slag ligger enligt min mening väl inom ramen för vad ordföranden kan besluta med stöd av 5 kap. 9 § RB i syfte att upprätthålla ordningen. Beslutet att stoppa överföringen framstår som en rimlig åtgärd för att få kontroll över att förbudet mot ljudupptagning av förhöret efterlevdes. Man kan i och för sig ställa frågan om detta borde ha föranlett en tillfällig omprioritering i fråga om tillträdet till den rättssal där huvudförhandlingen ägde rum (jfr avsnitt 4 nedan). Jag finner emellertid inte skäl att kritisera tingsrätten med anledning av dess handlande i det aktuella hänseendet.

— — —

4 Allmänhetens tillträde till förhandlingarna, platsfördelningen m.m.

4.1 Domstolarnas beslut m.m.

Inför huvudförhandlingarna visade massmedierna stort intresse av att få övervara förhandlingarna. Handläggningen av frågorna om platstilldelning m.m. skedde på ett likartat sätt i båda domstolarna. Besluten fattades av respektive ordförande, dvs. av Carl-Anton Spak och Birgitta Blom, och meddelades formlöst genom pressmeddelanden.

Stockholms tingsrätt fördelade platserna med 6 för allmänheten och 55 för massmedierepresentanter i säkerhetssalen och 73 för massmedierepresentanter i sal 13. Svea hovrätts fördelning var 6 platser för allmänheten och 58 platser för massmedierepresentanter, samtliga i säkerhetssalen.

Svea hovrätt höll under huvudförhandlingen syn på mordplatsen och andra ställen utmed Sveavägen. Syn ägde rum den 25 september 1989 kl. 22.00—22.35 och den 4 oktober 1989 kl. 20.00—20.10. I pressmeddelanden den 25 september och den 2 oktober upplyste hovrätten att området kring brottsplatsen av säkerhetsskäl skulle komma att hållas avspärrat men att en representant för varje medieföretag som erhållit ackrediteringskort till förhandlingarna skulle tillåtas komma innanför avspärningarna.

Pertti Poutiainen och Fritz G. Pettersson har framfört klagomål mot tilldelningen av platser för allmänheten. Pertti Poutiainen har även ifrågasatt Svea hovrätts fördelning av platser mellan de olika medieföretagen och hävdar att hovrätten efter eget gottfinnande kunnat gynna vissa företag. Fritiof Almin har anmält Svea hovrätt för att ha åsidosatt offentlighetsprincipen genom att utestänga allmänheten helt då syn hållits.

4.3 Utredningen

Från Stockholms tingsrätt och Svea hovrätt har inhämtats upplysningar och yttrande om vilka principer som gällt för fördelningen av åhörarplatserna under förhandlingarna samt om besluten fattats som beslut under rättegången eller i administrativ ordning och om de dokumenterats och diarieförts. Från Svea hovrätt har även yttrande begärts om allmänhetens tillträde till förhandlingen då syn hållits.

Av *Stockholms tingsrätts* yttrande framgår bl.a. följande.

Eftersom intresset var så stort måste en noggrann planering göras av förhållandena omkring själva förhandlingen. Förberedelserna delades upp mellan Mikael af Geijerstam och Carl-Anton Spak. De utåtriktade kontakterna föll därvid på Carl-Anton Spak som till sin hjälp hade bl.a. byråchefen Bertil Hagberg, tillika säkerhetsansvarig vid tingsrätten. Besluten om förhandlingslokal och slutlig fördelning av platser fattades efter samråd mellan Mikael af Geijerstam och Carl-Anton Spak. Besluten tillkännagavs genom pressmeddelanden som diariefördes i tingsrättens administrativa diarium. Några skriftliga beslut fattades inte. Att endast sex platser reserverades för allmänheten berodde helt enkelt på det oerhört stora intresset från massmediernas sida. Man diskuterade även att reservera tolv platser.

Från tingsrätten har också inhämtats att man vid fördelningen av platserna mellan de olika massmedieföreträdarna prioriterade dessa i ordningen svenska, nordiska och utländska. Andra omständigheter som tillmättes betydelse var den geografiska spridningen för mediet ifråga och i förekommande fall upplagens storlek.

Svea hovrätts yttrande kan sammanfattas enligt följande.

En noggrann planering måste göras och så många problem som möjligt lösas i förväg, så att rättens ledamöter och parterna, när rättegången hade börjat, skulle kunna koncentrera sig på denna. Vad gällde frågan om man skulle använda ytterligare en rättssal, fann hovrätten det vara en fördel att inte behöva distraheras av olika problem med ljud- och bildöverföring eller med att behöva övervaka ordningen i en annan del av byggnaden. Hovrätten ansåg att offentlighetsprincipen skulle bli bäst tillgodosedd genom att massmedierna prioriterades vid platsfördelningen. Det var tillräckligt med en bänkrad, dvs. sex platser, för allmänheten. Dessa platser tilldelades dem som varje förhandlingsdag först anmälde intresse. För medierna förde-

lades platserna efter i huvudsak följande principer. Svenska nyhetsmedier prioriterades. Medier av underhållnings- eller branschkaraktär gavs emellertid ingen prioritet. Efter de svenska medierna prioriterades nordiska och europeiska nyhetsmedier samt de stora internationella nyhetsbyråerna. Medieföretag med större spridning ägde företräde framför sådana med mindre spridning. Beslutet om platsfördelningen fattades av ordföranden med tillämpning av 5 kap. 9 § RB. Det var således fråga om ett ordningsbeslut. Fördelningsbeslutet jämte de önskemål om platstilldelning som inkommit till hovrätten förvarades under handläggningen hos den administrativa fiskalen, som fungerade som pressekreterare, och sammanfördes senare med övriga handlingar i målet. Det ansågs olämpligt att före och under huvudförhandlingen belasta huvudaktens dagboksblad med det stora antalet anmälningar m.m. som kom in och inte rörde målet i sak. — Beslutet att spärra av brottsplatsen vid synen fattades av polisen och grundade sig på säkerhetsskäl. Efter ytterligare samråd med hovrätten tilläts ett begränsat antal journalister komma innanför avspärrningarna. Syftet med synen var att rätten skulle studera ljus- och belysningsförhållandena och de olika positionerna från vilka vittnena gjort sina iakttagelser. Några processhandlingar från parterna förekom inte. Med hänsyn härtill kan avspärrningen inte anses ha inneburit något åsidosättande av offentlighetsprincipen.

4.4 Den rättsliga regleringen

Som nämnts flera gånger tidigare ankommer det enligt 5 kap. 9 § RB på rättens ordförande att upprätthålla ordningen vid en förhandling och meddela de föreskrifter som behövs. Ordföranden får också begränsa antalet åhörare i rättssalen för att undvika trängsel.

De allmänna bestämmelserna om diarieföring finns i 15 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen (1980:100). Där framgår bl.a. att en allmän handling som har kommit in till eller upprättats hos en myndighet skall registreras utan dröjsmål, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. Om sekretess inte gäller för handlingen får registrering underlåtas om handlingarna hålls så ordnade att man utan svårighet kan fastställa att en handling kommit in eller upprättats. Om en handling registreras skall det av registret bl.a. framgå när den kom in eller upprättades och vilket diarienummer den åsatts.

Av 6 kap. 10 § RB framgår att parternas inlagor, andra handlingar i målet, rättens protokoll, avskrift av domen och särskilt uppsatta beslut skall sammanföras till en akt. I akten skall också tas in kallelser, förelägganden och andra beslut som inte tagits in i protokoll. Vidare skall det enligt 6 kap. 11 § RB föras dagbok över alla mål. Av dagboksbladet i ett mål skall bl.a. framgå tidpunkten när det kom in, åtgärder som vidtagits och tidpunkten när det avgjordes. Mer detaljerade bestämmelser finns i protokollskungörelsen (1971:1066) för de allmänna domstolarna. Av 16 § i kungörelsen framgår att de handlingar som kommit in eller upprättats i ett mål skall föras samman till en

akt. Handlingar som tas in i en akt och som inte får gallras ut skall enligt 17 § numreras i löpande följd efter hand som de kommer in eller upprättas. På varje handling skall domstolen och målets eller ärendets beteckning anges.

Av 5 kap. 1 § RB framgår som tidigare nämnts att huvudregeln är att en förhandling vid domstol är offentlig. De undantag härifrån som gäller saknar intresse i detta sammanhang. Att syn kan hållas vid huvudförhandling framgår av 39 kap. 1 § RB.

4.5 Bedömning

Inför en rättegång där man kan påräkna stort intresse hos allmänheten och massmedierna är det nödvändigt att rätten vidtar vissa förberedande åtgärder så att ordningen kan upprätthållas under förhandlingen. Rättens ordförande bör exempelvis i förväg bestämma hur stort antal åhörare som skall beredas plats i den tilltänkta förhandlingslokalen och hur den närmare fördelningen mellan allmänhet och massmedieföreträdare skall göras. Ett syfte härmed är att åstadkomma en så friktionsfri in- och utpassering som möjligt. De beslut som fattas i dessa frågor grundas, som Svea hovrätt också anfört, på reglerna i 5 kap. 9 § RB. De är därvid att anse som beslut under rättegången.

Det finns inga bestämmelser som anger efter vilka principer plats-tilldelningen bör göras. Den i 1 kap. 9 § RF fastlagda objektivitetsprincipen gäller naturligtvis även för sådana frågor. Båda domstolarna har prioriterat massmedieföreträdare framför allmänheten. Resonemanget att offentlighetsprincipen blir bäst tillgodosedd på detta sätt har enligt min mening bäring. Att platserna för allmänheten begränsades till sex har jag heller ingen invändning emot. Detta antal torde emellertid få ses som ett minimum. Domstolarnas fördelning av platser mellan företrädarna för de olika massmedieorganen har byggt på objektiva kriterier och framstår som godtagbar. Detta utesluter emellertid inte att även andra kriterier kan komma till användning. Det torde inte vara möjligt att ange några generella principer i denna fråga utan den får bedömas från fall till fall.

Besluten om platsfördelning bör som nyss nämnts betraktas som beslut under rättegången och fattas som sådana i målet. Detta synsätt leder till att både besluten och därtill hörande handlingar som förfrågningar, anmälningar från intresserade m.m. skall ingå i akten för målet och fortlöpande aktbilageras. Som hovrätten anfört medför detta vissa praktiska svårigheter med tanke på mängden handlingar. Det är emellertid enligt min mening ingenting som hindrar att handlingar av detta slag förs till en underakt vars existens från början framgår av dagboksbladet i målet. Ett särskilt dagboksblad kan föras i denna akt. Som framgått av domstolarnas yttranden har de inte till alla delar hanterat saken på det sätt som jag nu har beskrivit; hovrätten har emellertid gjort det i betydligt större utsträckning än tingsrätten. Jag finner inte anledning till några ytterligare uttalanden i denna fråga.

Syn som hålls under huvudförhandling skall i princip vara offentlig. Man kan emellertid tänka sig situationer när detta inte är praktiskt

genomförbart, t.ex. när det utrymme som skall beses är så litet att ingen från allmänheten får plats. I detta fall har avspärrningar gjorts av säkerhetsskäl. Det har inte framgått varför det inte var möjligt att tillåta även några personer från allmänheten att komma innanför avspärrningarna. Till stöd för sin ståndpunkt att offentlighetsprincipen inte åsidosattes vid tillfället har hovrätten åberopat att det inte förekom några processhandlingar från parternas sida. Enligt min mening är detta resonemang inte hållbart. Ett viktigt syfte med offentlighetsprincipen är att allmänheten skall ges tillfälle att få insyn i domstolens arbete. Det är i detta sammanhang självfallet av intresse att kunna följa hur den genomför en syn. Med hänsyn till att de intressen som bär upp offentlighetsprincipen väsentligen tillgodosågs genom att ett antal journalister tilläts närvara begränsar jag mig till det påpekande jag nu har gjort.

Kritik mot en tingsrätt och hovrätt för lång förhandlingstid, oklarheter i domskälen samt bristande motivering av beslut om avvisning av bevisning

(Dnr 2883-1988 m.fl.)

Bakgrund

Åklagaren väckte åtal vid Falköpings tingsrätt mot U.T. för sexuellt utnyttjande av underårig. Gärningsbeskrivningen upptog bl.a. att U.T. vid åtskilliga tillfällen under tiden från och med 1983 till slutet av 1985 haft sexuellt umgänge med sin hustrus dotter P., född 1969, i familjens bostad i Falköping. I målet yrkade P., genom sitt ombud tillika målsägandebiträde, skadestånd för bl.a. ideell skada med 150 000 kr. U.T. förnekade gärningarna och bestred det enskilda anspråket.

Vid huvudförhandling den 12 oktober 1988 förklarade P:s ombud att målsäganden biträdde åtalet och att hon yrkade ansvar för grovt brott. Under förhandlingen hördes flera vittnen. Som skriftlig bevisning åberopade åklagaren ett av överläkaren Elisabeth Bosaeus vid barnpsykiatriska mottagningen, Östra sjukhuset i Göteborg, utfärdat intyg. Målsäganden åberopade ytterligare ett intyg av Elisabeth Bosaeus. Förhandlingen pågick från kl. 10 till kl. 21.15 med en dryg timmes lunchuppehåll.

I dom den 28 oktober dömde tingsrätten U.T. för grovt sexuellt utnyttjande av underårig till fängelse tre år. Tingsrätten biföll skadeståndsyrkandet samt ett kvarstadssyrkande om samma belopp. Vidare förklarade tingsrätten U.T. häktad.

U.T. överklagade tingsrättens dom. I hovrätten förordnades advokaten Peter Haglund till ny offentlig försvarare för U.T.

I hovrätten yrkade U.T. bl.a. ogillande av åtalet och skadeståndstalan. I vadeinlagan framställde U.T. vidare yrkanden om utvidgning och komplettering av utredningen i målet. Han yrkade därvid bl.a. att som sakkunnig skulle förordnas vittnespsykologen Anita Palm och att läkarintygen av Elisabeth Bosaeus skulle underställas socialstyrelsens rättsliga råd för bedömning. Som grund för yrkandena åberopades

sammanfattningsvis att P:s utsaga förändrats i vissa avseenden sedan förundersökningen, att betydelsen av att hon tillhörde Jehovas vittnen inte tillräckligt belysts och att Elisabeth Bosaeus saknade kompetens att uttala sig om P:s eller hennes utsagas trovärdighet, att hennes intyg var bristfälliga genom att de inte gav upplysning om vilken information hon haft tillgång till samt att hon stod i en behandlingsrelation till P.

Hovrätten lämnade genom protokollsbeslut den 3 resp. den 10 november 1988 yrkandena utan bifall, men beslöt att kalla Elisabeth Bosaeus till huvudförhandlingen. I ett beslut den 21 november 1988 fann hovrätten ej skäl att inhämta journalanteckningar från familjerättsbyrån och socialkontoret i Göteborg. Enligt framställningen från U.T. kunde journalerna innehålla en första uppteckning av P:s utsaga, vilken kunde vara av stor betydelse för en vittnespsykologisk undersökning.

Även P. fullföljde talan mot tingsrättens dom och hon yrkade bl.a. straffskärpning.

Huvudförhandling i hovrätten ägde rum den 6, 8 och 9 december 1988. Vid denna hördes samma personer som vid tingsrätten samt Elisabeth Bosaeus och flera nya vittnen, däribland på U.T:s begäran Anita Palm som sakkunnigt vittne.

Hovrättens dom meddelades den 21 december 1988. I ansvarsdelen fastställde hovrätten — med ändring av tillämpliga lagrum — tingsrättens domslut. Det skadestånd som U.T. skulle utge nedsattes med 100 000 kr.

I hovrättens dom redovisas utsagor av P., U.T., P:s mor samt Elisabeth Bosaeus. I de egentliga domskälen omnämns vad ett av vittnena, en lärare åberopad av P., omvittnat. Vad de av U.T. åberopade vittnena uppgivit är inte redovisat.

Både U.T. och P. fullföljde talan mot hovrättens dom, U.T. även i fråga om hovrättens protokollsbeslut rörande kompletterande utredning m.m.

Högsta domstolen beslöt den 7 februari 1989 att inte meddela prövningstillstånd.

Anmälningarna

I en anmälan mot Falköpings tingsrätt vände sig U.T. mot handläggningen under huvudförhandlingen. Peter Haglund anmälde Göta hovrätts handläggning av målet och det sätt på vilket hovrätten utformade domen.

Utredningen

Vid JO-expeditionen upprättades en promemoria som remitterades till Falköpings tingsrätt och Göta hovrätt. Promemorian innehöll bl.a. följande frågeställningar.

Huvudförhandlingen i Falköpings tingsrätt

Återspeglar protokollet i alla hänseenden förhandlingens förlopp på ett riktigt sätt? Framställde försvaret någon begäran om uppskov med anledning av att åtalet justerades? Varför pågick förhandlingen så länge under en och samma dag?

Falköpings tingsrätts dom

P:s berättelse innehåller uppgifter om händelser som ligger utanför åklagarens gärningsbeskrivning. I domskälen upptas å ena sidan att "det måste anses stå utom allt tvivel att P. blivit utsatt för de övergrepp under den tidsperiod och de omständigheter i övrigt som hon uppgivit" och å andra sidan att "Det är därför styrkt att U.T. förgripit sig sexuellt på P. — — — allt i enlighet med vad åklagaren gjort gällande." I frågan om grovt brott föreligger anför tingsrätten "På grund av förhållandets varaktighet — uppenbarligen mer än två år — och förgripelsernas beskaffenhet samt — — — är brottet grovt." Det kan ifrågasättas om det härav framgår vilka gärningar U.T. fällt till ansvar för av tingsrätten samt vilka gärningar som ligger till grund för bedömningen att grovt brott förelegat.

Utredningen i Göta hovrätt

Vilka överväganden gjordes med anledning av framställningen från försvaret om förordnande av sakkunnig och yttrande från socialstyrelsens rättsliga råd rörande de åberopade läkarintygen?

Göta hovrätts dom

Redovisningen av försvarets inställning och de omständigheter som åberopats i anslutning därtill, av bevisningen och av vad hovrätten funnit vara bevisat.

Vid bedömningen av gärningarnas svårighetsgrad anför hovrätten bl.a. "Klart är emellertid att de (anm. övergreppen) börjat tidigt, pågått länge och — — —". Vilka gärningar ligger till grund för bedömningen att grovt brott förelegat?

Falköpings tingsrätt genom lagmannen Jan Lindström och Göta hovrätt inkom med yttranden, i vilka kritiken i huvudsak tillbakavisades.

Bedömning

I ett beslut den 23 oktober 1991 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Falköpings tingsrätt — huvudförhandlingen

Enligt tingsrättens protokoll pågick huvudförhandlingen den 12 oktober 1988 kl. 10.00—21.15 med avbrott för lunch kl. 13.05—14.15. Av övrig utredning framgår att tingsrätten då målet påropats och parterna första gången framställt sina yrkanden och angett sin inställning bestod av ordföranden och tre nämndemän liksom att, när fråga uppkom att pröva åtal för brott för vilket inte stadgas lindrigare straff än fängelse två år, förhandlingen avbröts. Denna del av förhandlingen har inte redovisats i protokollet. Tingsrättens ställningstaganden i anledning av den uppkomna situationen är sådana att dessa enligt 6 kap. 5 § rättegångsbalken borde ha antecknats i protokollet.

Huvudförhandling pågick således under mer än 11 timmar en och samma dag. Av 1 kap. 9 § rättegångsbalken följer att mål inte skall sättas ut till huvudförhandling på sådant sätt att förhandlingar kan

beräknas pågå under längre tid än sex timmar. Med hänsyn till vad Jan Lindström i sitt remissvar anför har jag ingen anledning till kritik mot tingsrätten för att denna inte redan före huvudförhandlingen planerade för mer än en förhandlingsdag. Det kan dock inte utan alldeles särskilda skäl godtas att en huvudförhandling under en dag pågår under så lång tid som här var fallet. Några sådana skäl har inte framkommit. Huvudförhandlingen den 12 oktober 1988 borde således ha avbrutits under eftermiddagen och tid bestämts för fortsatt huvudförhandling. Tingsrätten kan således inte undgå kritik för den långa sammanhängande förhandlingstiden.

Såsom tingsrätten framhållit i sitt yttrande innebär P:s yrkande att brottet skulle bedömas som grovt inte någon sådan ändring av åtalet som avses i 45 kap. 5 § rättegångsbalken. Rätten hade således inte att pröva om P:s yrkande skulle tillåtas. Inte desto mindre innebär yrkandet att det i praktiken blev fråga om att pröva en brottslighet av allvarigare art än den åklagaren åtalat. Bland annat kom reglerna om obligatorisk häktning att bli tillämpliga. U.T. hade i den uppkomna situationen rätt till skäligt rådrum. Någon begäran om sådant rådrum framställdes dock inte från försvarets sida och jag finner ingen anledning att kritisera tingsrätten för att den påbörjade huvudförhandlingen den 12 oktober 1988.

Falköpings tingsrätts dom

Åklagaren och P. yrkade ansvar å U.T. för att denne vid åtskilliga tillfällen under tiden från och med 1983 till slutet av 1985 haft sexuell umgänge med P. i familjens bostad i Falköping. P. berättade vid tingsrätten att de sexuella övergreppen börjat betydligt tidigare och pågått i gärningsbeskrivningen. Hennes berättelse innehöll dessutom beskrivningar av sexuella övergrepp mot henne på andra platser än i familjens bostad.

I tingsrättens domskäl uttalas att det är ställt utom allt tvivel att P. blivit utsatt för övergrepp under den tidsperiod och de omständigheter som hon uppgivit. Tingsrätten har således i sina domskäl funnit U.T. övertygad om en betydligt mer omfattande brottslighet än den han stått åtalad för. Med denna utgångspunkt har tingsrätten utan något vidare uttalande i ansvarsdelen funnit styrkt att U.T. förgripit sig sexuellt på P. i enlighet med åtalet.

Tingsrättens redovisning av sin bedömning i ansvarsdelen har skapat oklarhet i fråga om vilka gärningar U.T. fällits till ansvar för. Det har ålegat tingsrätten att entydigt ange vilken brottslighet som omfattats av den fällande domen. Den borde vid sitt angivande av den brottslighet som var styrkt ha hållit sig inom ramen för åklagarens gärningsbeskrivning. Detta framstår som särskilt angeläget med hänsyn till att brottet bedömdes som grovt. Domen har nu i stället utformats på ett sådant sätt att det inte är möjligt att dra någon säker slutsats i fråga om vad tingsrätten åsyftar när den åberopar förhållandets varaktighet som ett skäl för denna bedömning.

Av utredningen framgår att tingsrätten tillämpat fel lagbestämmelse beträffande den del av brottsligheten som begåtts före den 1 juli 1984. Felet beror uppenbarligen på ett förbiseende och kan antas ha saknat betydelse för straffmätningen. Jag vidtar därför ingen ytterligare åtgärd i denna del.

Utredningen i Göta hovrätt

För att bemöta den bevisning som förebragts mot honom begärde U.T. i hovrätten dels att en sakkunnig skulle förordnas, dels att yttrande skulle inhämtas från det rättsliga rådet. U.T. hade en tämligen omfattande argumentering till stöd för sina yrkanden i denna del.

U.T:s begäran avsåg således att hovrätten skulle inhämta sakkunnig-utlåtanden. Rätten kan när den finner att prövning av en fråga kräver särskild sakkunskap utse sakkunnig (40 kap. 1 § rättegångsbalken). Rätten har således att inom vida ramar pröva när en sakkunnig skall utses. Situationen är här en annan än vad som gäller ifråga om tillåtande av bevisning, jfr 35 kap. 7 § rättegångsbalken. Hovrättens avslagsbeslut beträffande U.T:s begäran om förordnande av sakkunniga den 3 och 10 november 1988 innehöll inga motiveringar.

Enligt 30 kap. 11 § rättegångsbalken skall beslut under rättegången, i den mån det erfordras, innehålla de skäl varpå beslutet grundas.

I fall som det nu aktuella där en part, till bemötande av den bevisning som förebragts mot honom i ett mål om ett allvarligt brott, begär en kompletterande utredning är det angeläget att domstolen öppet redovisar de skäl som föranleder att den avslår partens begäran. Enligt min mening borde hovrätten i detta fall ha motiverat sina ställningstaganden.

Göta hovrätts dom

Vid huvudförhandlingen i hovrätten hördes på U.T:s begäran åtta personer, varav en var vittnespsykolog — Anita Palm. Hovrättens dom innehåller inga redogörelser för deras berättelser. Anita Palm har — enligt bandupptagningen från hovrättsförhandlingen — från sina vetenskapliga utgångspunkter ifrågasatt riktigheten i P:s uppgifter. Hovrätten har i sin dom inte angett av vilket skäl Anita Palms bedömning inte skall tillmätas betydelse.

En dom skall enligt 30 kap. 5 § rättegångsbalken innehålla bl.a. parternas yrkande och de omständigheter varpå yrkandena grundas. Den skall vidare redovisa domskälen med uppgift om vad som blivit bevisat i målet.

Jag ifrågasätter om hovrättens dom med sin knapphändiga redovisning av U.T:s inställning och de omständigheter som han åberopat för att motbevisa åklagarens påståenden uppfyller de krav som rättegångsbalken ställer beträffande domars utformning. Jag kan förstå att U.T. särskilt reagerat mot att hovrätten inte i domen redovisat innehållet i Anita Palms vittnesmål och hur den värderat detta, medan den där emot i skilda hänseenden åberopar Elisabeth Bosaeus uppgifter till stöd för att tilltro bör sättas till målsägandens berättelse.

Det nu sagda får enligt min mening särskild tyngd eftersom hovrätten, som ovan antecknats, tidigare under målets handläggning utan att ange skäl avslagit U.T:s begäran om kompletterande utredning.

Det är angeläget att en domstol motiverar sin dom på ett sådant sätt att man kan kontrollera hur den resonerat. Särskilt den som fälls till ansvar kan, som i det här fallet, komma att misstro domstolens opartiskhet om han inte förstår hur dess ledamöter kommit fram till sina ställningstaganden.

Vad jag ovan anfört vad gäller tingsrättens sätt att utforma domen i ansvarsdelen har samma giltighet beträffande hovrättens domskäl.

Med dessa i vissa delar kritiska uttalanden avslutar jag ärendena här.

Kritik mot en tingsrätt för långsam handläggning av ett mål om enskilt åtal; även lagmannens ansvar härför

(Dnr 1998-1990)

I en anmälan anförde John Johansson bl.a. att han 1986 väckte enskilt åtal mot en polisman vid Alingsås tingsrätt och att inget i målet hände förrän efter ungefär fem år, då han kallades till muntlig förberedelse.

Anmälan remitterades till Alingsås tingsrätt. Av utredningen framgick att, sedan stämning utfärdats utom såvitt avsåg vissa alternativa brottspåståenden och delgivning skett med den tilltalade samt vissa ytterligare åtgärder vidtagits, ingen åtgärd företagits i målet under tiden den 2 september 1987 — den 2 maj 1990.

I sitt remissvar anförde lagmannen Gunnar Hellgren bl.a. följande.

Det är givetvis otillfredsställande att målet blivit liggande så lång tid utan åtgärd. Emellertid måste dröjsmålet ses mot bakgrunden av omständigheter som Lönqvist redovisat i sitt yttrande. Arbetsbördan för tingsfiskalen — liksom för övriga domare — var mycket stor. Förstärkning av domararbetskraften, som begärts under en följd av år, har erhållits först under budgetåret 1990/91 (tre månaders extra fiskalshjälp). Det är förklarligt att Lönqvist ansett sig böra prioritera andra mål före det ifrågavarande. I sammanhanget kan noteras att John Johansson, som under tiden åtskilliga gånger hört av sig rörande tidigare mål, inte själv sökt påskynda handläggningen av detta mål. Olyckligt har vidare varit det ombyte på fiskalsroteln som föranleddes av Lönqvists föräldraledighet.

— — —

Under den tid som dröjsmålet varat har undertecknad lagman haft flera genomgångar av roteln med rotelinnehavaren och måste då ha uppmärksammat målet. Jag kan dock inte nu erinra mig vad som därvid förekommit rörande målet. I allmänhet har tvistemålsbalansen varit det stora problemet på rotlarna och ägnats den största uppmärksamheten vid genomgångarna.

Som torde framgå av det ovan sagda har tingsfiskalens stora arbetsbörda varit den främsta orsaken till det skedda. Undertecknad har nu sökt att i görligaste mån minska tingsfiskalens arbetsbörda, bl.a. genom att under några månader stoppa lottningen av allmänna tvistemål till

fiskalsroteln och genom att minska fiskalens uppgifter vid sidan av målen. Dessutom ägnar undertecknad ökad uppmärksamhet åt fiskalsroteln.

1992/93:JO1

I ett beslut den 27 januari 1992 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Det är givetvis inte godtagbart att ett mål blir liggande under så lång tid som här blivit fallet utan att det vidtas ändamålsenliga åtgärder för dess avgörande. Jag har förståelse för att man vid domstolarna, med den höga arbetsbelastning som råder, blir tvungen att prioritera bl.a. förtursmål. Detta får dock självklart inte leda till att ett mål blir liggande under flera år utan att det förs närmare ett avgörande. Den uteblivna handläggningen har bl.a. medfört att tingsrätten först den 2 maj 1990, sedan roteln övertagits av Svante Johansson, utfärdade stämning angående det i juni 1986 inkomna tillägget till stämningsansökningen.

Av Stefan Lönqvists yttrande framgår att en bidragande orsak till att han aldrig vidtog några egentliga handläggningsåtgärder i målet var hans bristande erfarenhet av mål om enskilt åtal och av mål om ärekränkingsbrott. Detta förhållande aktualiserar frågan om lagmannens övergripande ansvar för verksamheten på en tingsrätt. Jag har i ett nyligen avgjort ärende (Dnr 1872-1990) framhållit nödvändigheten av att en tingsrätt har fungerande rutiner för kontroll av de äldre mål som är under handläggning. I mitt beslut framhöll jag bl.a. att lagmannen, om han inte får en tillfredsställande förklaring till att ett äldre mål inte är avgjort, självant bör undersöka förhållandena. En sådan tillsyn bör kunna medföra att mål, som handläggs av en tingsfiskal och vilkas handläggning erbjuder speciella problem, uppmärksammas och att en diskussion inleds mellan tingsfiskalen och lagmannen om en eventuell omlottning till en mer erfaren domare (se även JO:s ämbetsberättelse 1991/92 s. 35). Jag vill i detta sammanhang också peka på vad som sägs i 13 § andra stycket tingsrättsinstruktionen om måltilldelningen för fiskalen.

Det har framkommit i ärendet att Gunnar Hellgren under den aktuella perioden haft regelbundna målgenomgångar. Dessa borde så småningom ha föranlett Gunnar Hellgren att närmare orientera sig om målet och att med Stefan Lönqvist ta upp frågan om målets omlottning till en annan rotel. Det måste även begäras att en oerfaren rotelinnehavare påkallar lagmannens uppmärksamhet rörande sådana svårigheter som hotar att menligt påverka handläggningen av ett mål.

Av vad jag nu sagt följer att varken Stefan Lönqvist eller Gunnar Hellgren kan undgå kritik med anledning av den långa handläggnings tiden. Gunnar Hellgren har i sitt remissvar uttalat att han numera ägnar särskild uppmärksamhet åt fiskalsroteln. Någon ytterligare åtgärd från min sida är därför inte påkallad.

Handläggningen av frågan om partssuccession i ett mål angående fastighetsreglering sedan klaganden under processen i fastighetsdomstolen sålt sin fastighet m.m.

1992/93:JO1

(Dnr 3213-1990)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Bengt M. klagomål bl.a. mot att han den 13 augusti 1990 från Malmö tingsrätt, fastighetsdomstolen, erhölet en kallelse till huvudförhandling i målet F 390-89 den 22 augusti 1990 utan att veta varför han kallats samt att huvudförhandlingen hållits trots att han förklarat sig inte kunna närvara. Han kritiserade vidare dels att tingsrätten inte översänt handlingarna i målet i samband med kallelsen, dels en rådmans uttalanden per telefon av innebörd bl.a. att han fick skaffa handlingarna i målet från den tidigare ägaren av fastigheten.

Utredning

Malmö tingsrätts akt i målet infordrades och genomgicks. Av akten framgick bl.a. följande.

Sedan fastighetsbildningsmyndigheten i Eslövs lantmäteridistrikt på ansökan av ägaren till fastigheten Bosjökloster 1:109 den 29 juni 1989 beslutat om fastighetsreglering berörande bl.a. Bosjökloster 1:445, anförde ägaren av sistnämnda fastighet, Sture M., besvär över fastighetsregleringen. Besvären kom in till Malmö tingsrätt, fastighetsdomstolen, den 19 juli 1989. Sture M. kom därutöver in med inlagor till fastighetsdomstolen den 6 september 1989 och den 9 april 1990. Han uppgav därvid inget om eventuella förändringar beträffande äganderätten till fastigheten Bosjökloster 1:445.

Den 11 maj 1990 kallades bl.a. Sture M. till huvudförhandling den 22 augusti 1990. Den 31 juli 1990 inhämtade fastighetsdomstolen en registeruppgift från inskrivningsmyndigheten av vilken framgick att Bengt M. och Barbro T. genom köp den 1 september 1989 förvärvat fastigheten Bosjökloster 1:445 och att de beviljats lagfart den 27 oktober 1989. Den 31 juli 1990 utfärdade fastighetsdomstolen kallelser till huvudförhandlingen den 22 augusti 1990 på Bengt M. och Barbro T. Enligt kallelserna skulle de komma personligen eller genom ombud. Vidare angavs att de, om de var förhindrade att komma, genast skulle meddela rätten varför och att kallelsen gällde till dess rätten meddelat något annat. Slutligen angavs i kallelserna att deras utevaro inte utgjorde hinder för målets avgörande.

Den 15 augusti 1990 inkom till fastighetsdomstolen delgivningskvittot enligt vilka kallelserna delgivits Barbro T. den 10 augusti 1990 och Bengt M. den 14 augusti 1990. På Bengt M:s delgivningskvitto fanns antecknat "Är i Oslo den 22/8!". Den 16 augusti 1990 sände fastighetsdomstolen en skrivelse till Bengt M. i vilken angavs att huvudförhandlingen den 22 augusti 1990 skulle komma att äga rum. Den 17 augusti

1990 skickade fastighetsdomstolen ett meddelande till Sture M. enligt vilket den tidigare utsända kallelsen till huvudförhandling inte längre gällde enär han inte längre var ägare till fastigheten.

Vid huvudförhandlingen i målet den 22 augusti 1990 var varken Bengt M. eller Barbro T. närvarande. Rätten konstaterade att hinder mot huvudförhandling inte förelåg varefter huvudförhandling ägde rum. Fastighetsdomstolen meddelade utslag i målet den 12 september 1990. Utslaget, UF 11, överklagades inte.

JO-anmälan remitterades den 3 december 1990 till Malmö tingsrätt för upplysningar och yttrande varvid angavs att yttrandet även skulle avse handläggningen av frågan om partssuccession.

I remissvar hänvisade lagmannen Ulf Arrfeldt till två yttranden som avgetts av de lagfarna domare och det fastighetsråd som deltagit vid målets beredande och avgörande. I yttrandena anfördes bl.a. följande.

Ifrågavarande mål, F 390-89, handlades på tingsrättens första avdelning rotel 2, vilken rotel innehades av rådmannen Gunilla Zetterberg.

Kallelse till huvudförhandlingen 22.8. 1990 utfärdades 11.5. 1990. Bl.a. kallades klaganden i målet, Sture M. som 19.7. 1989 anförde besvär i egenskap av ägare till Bosjökloster 1:445. Inför huvudförhandlingen kontrollerade tingsrätten, såsom brukligt, vilka som var lagfarna ägare till de i målet berörda fastigheterna och därmed sakägare genom att begära uppgifter från inskrivningsmyndigheten. Det visade sig då att Sture M. redan 1.9. 1989 sålt fastigheten till sina barn Bengt M. och Barbro T. och att köparna beviljats lagfart 27.10. 1989.

Sture M. var, enligt vad som framkommit i målet, sakägare och hade rätt att föra talan endast i egenskap av ägare till Bosjökloster 1:445. Bengt M. och Barbro T. hade efterträtt honom i denna egenskap. Tingsrätten ansåg därför Bengt M. och Barbro T. vara sakägare istället för Sture M.

Enligt tingsrättens uppfattning åligger det tingsrätten i samma mån som fastighetsbildningsmyndigheten att självmant ta reda på och beakta de ändringar som sker beträffande äganderätten till fastigheter som är berörda (jfr Landahl—Nordström, Fastighetsbildningslagen, 1973, kommentaren till 4 kap. 11 § och 40 §). Av nu nämnda skäl utfärdade tingsrätten kallelse till huvudförhandlingen på Bengt M. och Barbro T. samt underrättade Sture M. om att kallelsen på honom inte längre gällde.

Frågan kan ställas när och hur ofta tingsrätten skall kontrollera huruvida en berörd fastighet fått ny lagfaren ägare. Normalt kontrolleras lagfarterna när målet kommit in och strax före en huvudförhandling. I förevarande mål hade före kontrollen inför huvudförhandlingen inte inträffat någonting som tydde på att klaganden i målet överlåtit sin fastighet.

Det är riktigt att Bengt M. i telefonsamtal till tingsrätten ställde de frågor och gjorde de påpekanden som han nämner i sin inlägga till JO. — — — Handlingarna i tingsrättens mål hade inte bifogats kallelsen på Bengt M. och Barbro T., eftersom tingsrätten utgick från att Sture M:s besvär och vad som därefter förevarit i målet var kända för de nya ägarna. Tingsrätten har den uppfattningen att det är i första hand den överlåtande fastighetsägaren som har att upplysa en köpare om fastighetsbildningsförrättningar som berör fastigheten och att tillhandahålla handlingar av betydelse. Bengt M. fick därför, när han anmärkte att han inte fått några handlingar från tingsrätten, det närmast till hands liggande beskedet, nämligen att vända sig till förre fastighetsägaren.

Tingsrätten uppfattade saken så att han godtog beskedet. Han nämnde inte att han var okunnig om målet i tingsrätten och begärde inte att få sig handlingarna i målet tillsända från tingsrätten.

Bengt M., som 13.8. 1990 erhöll kallelsen till huvudförhandlingen, måste anses ha blivit kallad i skälig tid. Det som hindrade honom att närvara vid förhandlingen — resa till Oslo — gjorde inte att han hade laga förfall.

För tingsrättens arbete — och som regel av hänsyn till andra parter i ett mål — är det av stor vikt att en huvudförhandling hålls på utsatt dag. På första avdelningen tilldelas varje rotel halvårsvis bestämda dagar för huvudförhandlingar. Om huvudförhandlingen i detta mål flyttats, hade det inneburit att huvudförhandlingsdagen 22.8. 1990 blivit oförbrukad och, enligt vad som kunde befaras vid tidpunkten för Bengt M:s telefonsamtal, att huvudförhandlingen i ett annat mål fördröjts till våren 1991. Tingsrätten ansåg inte att det Bengt M. anfört som grund för att skjuta på huvudförhandlingen väge så tungt att förhandlingen borde ställas in. Bengt M. underrättades om att huvudförhandlingen skulle äga rum på utsatt dag i telefonsamtalet och, efter sitt meddelande på delgivningkvittot, i en skrivelse 16.8. 1990.

Bedömning

I ett beslut den 3 juni 1992 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

I 4 kap. 11 § fastighetsbildningslagen (FBL) föreskrivs att fastighetsbildningsmyndigheten i den utsträckning som är påkallad med hänsyn till fastighetsbildningens art och förhållanden i övrigt skall utreda vilka som i egenskap av ägare till fastighet eller på annan grund är sakägare. Om en fastighet övergått till annan ägare under förrättningen, får denne enligt 4 kap. 40 § FBL inte rubba vad den förre ägaren medgivit eller godkänt.

En genomgående princip vid tillämpningen av FBL är att ställningen som sakägare för en fastighet är knuten till äganderätten till fastigheten och följer med ändringar i äganderätten. När en fastighet byter ägare är det sålunda den nye ägaren som i fortsättningen skall tala och svara för fastigheten (se NJA 1985 s. 368 och Landahl—Nordström, Fastighetsbildningslagen, 2:a uppl, s. 111). Härav följer att Sture M. efter försäljningen av fastigheten förlorat sin ställning som sakägare och därmed sin saklegitimation medan Bengt M. och Barbro T. övertagit den förre ägarens ställning i dessa avseenden.

Jag delar den i tingsrättens yttrande framförda uppfattningen att det åligger fastighetsdomstolen att självmant ta reda på och beakta de ändringar som sker beträffande äganderätten till de fastigheter som är berörda.

I enlighet härmed har fastighetsdomstolen den 31 juli 1990 från inskrivningsmyndigheten inhämtat uppgiften om de nya ägarförhållandena. Den har därefter samma dag utfärdat kallelser på Bengt M. och Barbro T. till huvudförhandlingen den 22 augusti 1990. Tidigare utfärdad kallelse på Sture M. återkallades den 17 augusti 1990.

Enligt min mening borde en kontroll av ägarförhållandena ha gjorts redan i samband med att rätten i maj 1990 kallade till huvudförhand-

ling. När kallelser, som i detta fall, utfärdas lång tid före huvudförhandlingen bör enligt min mening dessutom en förnyad kontroll göras en kort tid före förhandlingen.

Nästa fråga är om fastighetsdomstolen, innan kallelserna på Bengt M. och Barbro T. utfärdades, borde ha berett dem tillfälle att yttra sig i frågan om de önskade inträda i rättegången. I denna del vill jag anföra följande.

Reglerna i 13 kap. 7 § rättegångsbalken om partssuccession torde ha analog tillämpning i en situation av förevarande slag (se Per Olof Ekelöf, Rättegång II, 7:e uppl., s. 150 och Ingvar Gullnäs m.fl., Rättegångsbalken I, 13:58 f.). Partssuccession förutsätter att förvärvaren framställer yrkande härom (Ekelöf, a.a., s. 149). Om förvärvaren inte inträder i processen skall överlåtarens talan ogillas (jfr NJA 1915 s. 388, 1946 s. 638, 1991 s. 448 samt Ekelöf, a.a., s. 148).

En partssuccession innebär bl.a. att den part som övertagit talan kan komma att åläggas skyldighet att utge ersättning för rättegångskostnader i målet. Reglerna om rättegångskostnader i fastighetsbildningsmål hos fastighetsdomstol finns i 16 kap. 14 § FBL. Där föreskrivs att fastighetsdomstolen, efter vad som är skäligt med hänsyn till omständigheterna, kan förordna att en sakägare som förlorar målet skall ersätta annan sakägare dennes rättegångskostnad.

Mot bakgrund av det anförda anser jag att fastighetsdomstolen, innan kallelserna på de nya sakägarna utfärdades, borde ha berett dem tillfälle att yttra sig i frågan om de önskade inträda i rättegången och fullfölja den överklagade talan eller ej (jfr NJA 1991 s. 488).

När nu fastighetsdomstolen kom att betrakta Bengt M. och Barbro T. som parter i målet, uppkommer slutligen frågan om den borde ha ställt in huvudförhandlingen. Bengt M. erhöll, enligt egen uppgift, kallelsen till förhandlingen först den 13 augusti 1990, alltså endast nio dagar före förhandlingen. Bengt M. hade inte tidigare uppträtt som part i målet. Det har visserligen inte framkommit att han vid sitt telefonsamtal med rätten uttryckligen begärde att denna skulle tillställa honom kopior av handlingarna i målet. Av de uppgifter som han ostridigt lämnade vid telefonsamtalet kunde emellertid den slutsatsen dras att han inte hade tillgång till handlingarna i fråga och att han över huvud taget inte kände till varför han var kallad. Bengt M. upplyste vid samtalet vidare att han ansåg tiden fram till huvudförhandlingen vara oskäligt kort samt att han var förhindrad att inställa sig personligen vid denna och inte heller kunde ställa ombud för sig med så kort varsel. Det fanns mot denna bakgrund enligt min mening goda skäl att ifrågasätta om Bengt M. hade möjlighet att tillvarata sina intressen i målet på ett för honom tillfredsställande sätt. Jag anser därför att fastighetsdomstolen borde ha ställt in förhandlingen även om det uppgivna hindret inte ansågs utgöra laga förfall.

En tingsrätt har, sedan den beslutat att ta upp en viss fråga till avgörande genom mellandom, i en dom avgjort målet i dess helhet. Förfarandet har inte ansetts stå i överensstämmelse med rättegångsbalkens regler

1992/93:JO1

(Dnr 484-1990)

ChefsJO Eklundh anförde följande i ett beslut den 7 februari 1992.

Bakgrund

Under inspektion vid Stockholms tingsrätt, avdelning 3, observerades vid granskning av domboken att i domarna DFT 1054 i mål FT 3-1661-88 och DFT 1192 i mål FT 3-769-89 antecknats att tingsrätten genom särskilt beslut förordnat att viss fråga (rörande preskription respektive skadeståndsansvar) skulle avgöras genom mellandom. Sedan tingsrätten i domskälen konstaterat att preskription inträtt respektive att skadeståndsskyldighet inte förelåg, anförde tingsrätten vidare att kåranden vid sådan utgång inte heller kunde få framgång i återstående del av målet. Det saknades därför, enligt tingsrättens mening, anledning att låta målet vila i avvaktan på att den prövade frågan slutligt avgjordes; skulle hovrätten komma till annat slut i angiven del, syntes det enligt tingsrättens mening inte vara någon olägenhet att målet återförvisades till denna för prövning av återstående frågor. I domslutet lämnades käromålet utan bifall. Genom domarna skilde tingsrätten således målen från sig.

Jag beslöt att i ett särskilt ärende ta upp tingsrättens handläggning av frågan om mellandom i de båda målen.

Utredning

Ärendet remitterades till Stockholms tingsrätt för yttrande angående tingsrättens handläggning av frågan om mellandom i målen FT 3-1661-88 och FT 3-379-89. I remisskrivelsen angavs att det av yttrandet borde framgå om handläggningen var ett exempel på en vedertagen praxis vid tingsrätten.

Tingsrätten genom lagmannen Carl-Anton Spak anförde i yttrande bl.a. följande.

Praxis i föreliggande fråga vacklar i hög grad. Det är viktigt från både parternas och rättens synpunkt att rätten ges möjlighet att arbeta på ett effektivt sätt. Detta framhålls exempelvis i prop. 1986/87:89 om ett reformerat tingsrättsförfarande. Huvudsyftet med den propositionen var ju att göra det möjligt att i än högre grad än tidigare anpassa rättegångarna till vad det enskilda målet kräver.

Detta att anpassa en rättegång till vad det enskilda målet kräver synes vara just vad avdelning 3 har gjort i förevarande två fall. Liknande tankegångar återspeglas i vad avdelningarna 6 och 7 har gjort i liknande fall.

Det kan i sammanhanget framhållas att professorn Robert Boman har uttalat sig om näraliggande förhållanden i Festskrift till Lars Welamson, s. 96 f. och i ett brev, som har fogats till 10:e avdelningens yttrande.

Olika meningar finns om tillåtligheten av vad som har gjorts inom avdelningarna 3, 6 och 7. Den omständigheten att den tveksamhet som kan finnas bland olika domare om möjligheten att i förevarande fall avgöra hela målet talar enligt min mening för att det i ett lagstiftningsförfarande klarläggs att möjligheterna finns och bör användas i en situation då det är till gagn för det enskilda målet.

Till tingsrättens yttrande var fogade bl.a. yttranden från chefsrådmännen på avdelningarna 2-4, 6-10 och 19. Dessa yttranden innehåller i sammanfattning följande.

Avdelning 3 (tf. chefsrådmannen Gillis Zingmark)

Meddelandet av mellandom, såsom i de ifrågavarande målen, följer fast praxis på avdelningen. Förfarandet har uppenbara praktiska och processekonomiska fördelar. Det vore i mellandomssituationen, inte minst från parternas synpunkter, ofta förenat med stora olägenheter att, i t.ex. mål angående skadestånd av betydelse, onödigtvis belasta målet med omfattande utredning om skadeståndets storlek. En mellandom, som samtidigt utgör ett slutligt avgörande, kan, i fall av ändring i högre instans, utan problem återförvisas till tingsrätten. Förfarandet har accepterats av överinstanserna.

Avdelning 6 (chefsrådmannen Göran Stigenberg)

Fast praxis av den art som avdelning 3 gett uttryck för föreligger inte. Avdelningen vill dock framhålla angelägenheten av att ett mål, där mellandom meddelas, inte belastas med utredning som inte behövs för den fråga som skall avgöras genom mellandomen.

I skadeståndsmålet FT 3-1661-88 underrättades parterna om att mellandom eller dom skulle komma att meddelas vid viss angiven tidpunkt. Det var väl i detta fall underförstått att parterna skulle acceptera denna handläggning. Svaranden hade dessutom förklarat, att han avstod från rättegångskostnader. Avdelningen vill framhålla att en tänkbar lösning i mål av denna art är att rätten inhämtar parternas samtycke — helst före förhandlingen — till att, vid en viss utgång av målet, dom i dess helhet får meddelas. Mot en sådan ordning bör väl normalt inte hinder möta.

Avdelning 7 (chefsrådmannen Olle Westlander)

Det är relativt vanligt att i skadeståndsmål angående patentintrång mellandom ges i intrångsfrågan. Tidigare upptogs inte kostnadsyrkanden i samband med mellandomen på grund av Gärdes kategoriska uttalande i kommentaren till RB. Under 1970-talet hände det sig emellertid att en part som slutligt vunnit i intrångsfrågan begärde ersättning för sina rättegångskostnader i tingsrätten, sedan det visat sig att parterna ej kunde enas om dessa. Målet hade handlagts i överinstanserna under flera års tid. Då det nu återkom till avdelning 7 fanns det inte längre någon ledamot som deltagit i den tidigare handläggningen av målet. Detta framstod som en stor olägenhet när det gällde att ta ställning i kostnadsfrågan.

Mot bakgrund av denna erfarenhet tog tingsrätten i ett senare mål upp frågan med parterna om möjligheten att döma ut kostnaderna i samband med mellandomen. Första gången tillämpades avdelning 3:s modell, d.v.s. målet avgjordes i dess helhet. Numera tillämpas en slags halvmesyr. Kostnaderna i det fall intrång inte anses föreligga döms ut

men målet lever vidare. Vinner domen laga kraft återkallar kåranden den vilandeförklarade delen av målet. En förutsättning för att kostnadsfrågan skall tas upp i ett mellandomsfall är att parterna samtycker här till, vilket emellertid hittills alltid skett. Denna praxis tillämpas i alla typer av mål, alltså inte endast i patentmålen. Någon olägenhet med detta förfarande har inte visat sig och någon överinstans har inte reagerat mot vårt sätt att hantera kostnadsfrågan i mellandomar.

Avdelning 8 (chefsrådmannen Leif Carbell)

På åttonde avdelningen har, såvitt de här för närvarande tjänstgörande domarna känner till, aldrig tillämpats det förfarande i mellandomssituationer som tydligen förekommer på avdelning 3. Förfarandet strider mot de grundläggande principerna för mellandomsinstitutet. Det är svårt att inse att några egentliga fördelar står att vinna genom att på detta sätt skilja målet från sig. Möjligen vinner man visst utrymme inne på kansliet. Däremot är det alltid risk för att oförutsägbara situationer uppstår om man lämnar den lagreglerade ordningen och ställer sig utanför den genomtänkta och sammanhållna systematik som rättegångsbalken tillhandahåller. Hur blir det t.ex. om parterna förlikas i hovrätten beträffande den fråga som ogillats genom mellandomen och detta sker på sådant sätt att de nu vill fortsätta processen i underrätten?

Avdelning 10 (chefsrådmannen Magnus Åkerdahl)

Någon praxis finns inte i den föreliggande frågan. I den mån situationen har uppkommit på avdelningen, har det tryggaste alternativet valts, d v s hålla fast vid mellandomen, även om den reellt sett skulle innebära ett avgörande av målet i dess helhet. Vid den uppkomna diskussionen i frågan har dock avdelningens ledamöter uttryckt att det finns goda processekonomiska skäl som talar för att använda sig av det vid avdelningarna 3 och 6 tillämpade förfarandet.

I ett mål på avdelning 6 ändrades, för övrigt genom ett särskilt beslut, handläggningen utan att parterna hade fått någon förvarning vid huvudförhandlingen "i mellandomsdelen". Lämpligt synes vara att rätten, om den tillämpar förfarandet, i neutrala ordalag tar upp möjligheten att mellandomen kan komma att innebära ett reellt avgörande av målet och begär in kostnadsyrkanden. Part får därmed mer tid att förbereda sig för ev. verkställighet. Att kostnadsfrågan kan avgöras på färskt material av de domare som umgåtts med målet och dess parter är en avsevärd fördel. I ett visst fall får en domare som inte handlagt målet två år efter det att handläggningen avslutats i tingsrätten avgöra kostnadsfrågan. Att hovrätten ges möjlighet att själv utan återförvisning avgöra resterande delar av målet i händelse av annan utgång i mellandomsdelen än den tingsrätten stannat för kan vara välkommet i vissa situationer och behöver inte störa instansordningens princip. Avdelning 6 nyss nämnda dom jämte hovrättens avgörande översändes till professor Robert Boman. Dennes reaktion var att tingsrätten hade handlat rätt.

Avdelningarna 2, 4, 9 och 19 har i sina yttranden anfört att det vid dessa avdelningar inte är vedertagen praxis att hantera frågan om mellandom på sätt som skett i målen från avdelning 3.

Under inspektionen överlämnades bl.a. två domar vilka redovisas nedan i sammandrag.

I ett arbetsrättsligt mål yrkade B. att tingsrätten skulle förklara att ett beslut, enligt vilket han entledigades från sin tjänst i en hovrätt, skulle förklaras ogiltigt och att staten till följd därav skulle förpliktas att till

honom utge ett till belopp bestämt skadestånd. Staten bestred käromålet. Tingsrätten förordnade under förberedelsen att särskild dom skulle ges över frågorna om beslutets giltighet och om statens skadeståndsskyldighet. Efter huvudförhandling fann tingsrätten att yrkandena om ogiltigförklaring av hovrättens beslut och om förklaring att skadeståndsskyldighet förelåg inte kunde vinna bifall. I domskälen anförde tingsrätten vidare att B. vid angiven utgång inte heller kunde nå framgång i den återstående delen av målet, vilken avsåg storleken av ett skadeståndsansvar. Enligt tingsrättens mening saknades anledning att låta denna del av målet vila i avvaktan på att de prövade frågorna slutligt avgjordes. I domen uttalades vidare att det, om arbetsdomstolen skulle komma till annat slut i angiven del, inte syntes vara någon olägenhet att målet återförvisades till tingsrätten för prövning av återstående frågor. I domslutet lämnades käromålet utan bifall varjämte tingsrätten utlät sig i frågan om ersättning för rättegångskostnader. B. förde målet vidare till arbetsdomstolen, som fann att B:s talan angående giltigheten av hovrättens beslut skulle bifallas. I domskälen anfördes följande. "Vid denna utgång bör av rättssäkerhetsskäl de yrkanden som B. har framställt utöver yrkandet om ogiltigförklaring av hovrättens beslut bli föremål för en bedömning av tingsrätten som första instans. Tingsrättens dom bör därför undanröjas i denna del och målet återförvisas till tingsrätten för prövning av kärandens övriga yrkanden".

I ett annat mål som gällde utfående av arvode för utfört uppdrag invände svaranden bl.a. att parterna ingått ett förlikningsavtal enligt vilket käranden avstått från arvodeskraven i målet. Tingsrätten fann synnerliga skäl föreligga att genom mellandom pröva svarandens invändning om förlikningsavtal. Huvudförhandling för prövning av denna fråga ägde rum. Vid huvudförhandlingens slut tillkännagav rätten att mellandom skulle meddelas genom att hållas tillgänglig på rättskanslii viss senare dag. Vid fortsatt överläggning beslutade tingsrätten att upphäva det tidigare beslutet om mellandom och förordnade att målet i stället skulle avgöras i sin helhet genom dom. Parterna bereddes tillfälle att inkomma med kostnadsyrkanden. I domen godtog tingsrätten svarandens invändning om förlikningsavtal. Tingsrätten ogillade käromålet och förpliktade käranden att ersätta svarandens dennes rättegångskostnader. Käranden väjdade mot domen. Hovrätten fann bl.a. att tingsrättens förfarande fick anses strida mot grundläggande principer för mellandomsinstitutet och konstaterade vidare att tingsrättens åtgärd utgjorde ett grovt rättegångsfel. Till följd härav undanröjde hovrätten tingsrättens dom, med undantag av den del som gällde prövningen av invändningen om förlikningsavtal, och återförvisade målet i undanröjd del till tingsrätten. Målet i hovrätten avgjordes senare genom en dom i vilken hovrätten i likhet med tingsrätten godtog invändningen om förlikningsavtal.

De grundläggande bestämmelserna om handläggningen av tvistemål finns i 42 kap. rättegångsbalken (RB). I 1 § föreskrivs att den som vill inleda rättegång mot någon skriftligen skall ansöka om stämning hos rätten. Om rätten inte avvisar stämningsansökningen med stöd av 4 § eller med tillämpning av 5 § första stycket andra meningen meddelar dom utan föregående stämning, skall stämning utfärdas på svaranden att svara på käromålet. Utfärdas stämning skall förberedelse äga rum i målet. Under förberedelsen skall enligt 6 § parterna yrkanden och invändningar klarläggas liksom de omständigheter som de åberopar till grund för sin talan. Genom förberedelsen skall vidare klarläggas i vad mån parterna är oense om åberopade sakförhållanden, vilka bevis som skall förebringas och vad som skall styrkas med varje bevis, om ytterligare utredning eller andra åtgärder behövs före målets avgörande samt om det finns förutsättningar för förlikning. Förberedelsen skall drivas med inriktning på ett snabbt avgörande av målet. Så snart det lämpligen kan ske bör rätten höra parterna angående målets handläggning.

Tvistemål avgörs i sak efter huvudförhandling, utom i de fall som anges i 18 § första stycket. Enligt huvudregeln i 20 § skall huvudförhandling hållas sedan förberedelsen avslutats. Huvudförhandling för handläggning av en rättegångsfråga eller en del av saken som kan avgöras särskilt får emellertid hållas även om förberedelsen av målet inte har avslutats.

Genom bestämmelserna om deldom i 17 kap. 4 § och mellandom i 17 kap. 5 § RB öppnas en möjlighet att dela upp handläggningen av ett mål i skilda avsnitt. Om prövningen av en viss talan i en rättegång beror av en annan talan som handläggs i samma rättegång kan sålunda enligt sistnämnda lagrum mellandom ges över den talan. Om det är lämpligt med hänsyn till utredningen, får mellandom vidare ges över en av flera omständigheter som var för sig är av omedelbar betydelse för utgången. En mellandom kan också avse hur en viss i målet uppkommen fråga, som främst angår rättstillämpningen, skall bedömas vid avgörandet av saken. En förutsättning för ett avgörande genom mellandom är således att det föreligger ett samband mellan vad som görs till föremål för särskilt avgörande och återstoden av målet. Mellandomens funktion är i första hand processekonomisk. Genom att en viss fråga i målet avgörs särskilt kan uppnås att ett käromål inte behöver prövas i sin helhet. En mellandom över ett rättsfaktum eller en fråga som främst angår rättstillämpningen har inte någon rättskraft utanför det mål i vilket mellandomen ges. När mellandom meddelas får rätten enligt 17 kap. 5 § tredje stycket RB förordna att målet i övrigt skall vila till dess mellandomen vunnit laga kraft.

Av det sagda framgår att rättegångsbalken utgår från att en mellandom skall följas av ett slutligt avgörande av målet genom dom eller slutligt beslut. Bestämmelsen i 17 kap. 5 § RB har nyligen varit föremål för omarbetning. Genom de ändringar som trädde i kraft den 1 juli 1990 utvidgades tillämpningsområdet för mellandomsinstitutet.

Departementschefen anförde härvid bl.a. (prop 1989/90:71 s. 41) att den mest rationella ordningen för behandling av en preskriptionsinvändning i ett komplicerat mål i allmänhet är att bryta ut den frågan till särskilt avgörande och låta resten av målet vila tills preskriptionsfrågan är avgjord.

Det finns således goda skäl att hävda att gällande rätt inte ger stöd för ett förfarande som innebär att rätten låter prövningen av en uppkommen mellandomsfråga direkt leda till ett slutligt avgörande av målet. Att så är fallet framgår enligt min mening redan av det förhållandet att hovrätten, om den skulle komma till en annan ståndpunkt än tingsrätten i den fråga som är föremål för prövning, tvingas fatta ett beslut som innebär att tingsrättsdomen undanröjs i vad den kan anses avse de icke prövade delarna av målet. Ett sådant förfarande är uppenbarligen inte tänkt att vara ett reguljärt inslag i tvistemålsprocessen.

Inte heller vinner förfarandet stöd i den centrala processrättsliga doktrinen. Boman har visserligen i Festskrift till Lars Welamson s. 96 ff, fört fram tankegångar som går i linje med det av avdelning 3 tillämpade förfarandet. Artikeln innehåller emellertid inte något alldeles bestämt ställningstagande vad gäller innebörden av gällande rätt i det aktuella hänseendet utan mynnar ut i en uppmaning till lagstiftaren att klarlägga förhållandena; en uppmaning som hittills inte lett till något resultat. Ekelöf behandlar ett fall där rätten enligt hans mening kan återkalla ett förordnande om mellandom och besluta att i stället avgöra målet genom dom (Rättegång V, 6 uppl. s. 181 f). Den situation som härvid åsyftas är att det vid prövningen av mellandomsfrågan konstateras att käromålet omöjligen kan ogillas på den prövade grunden, samtidigt som man riskerar att svaranden kommer att överklaga en mellandom i frågan. I detta läge kan domstolen enligt Ekelöf övergå till att handlägga även övriga invändningar i målet och meddela slutlig dom över dem alla i ett sammanhang. Det förordas att man härvid håller en fortsatt huvudförhandling. Det är tydligt att detta fall är av helt annat slag än det som har aktualiserats i förevarande ärende. Arbetsdomstolen har i ett refererat avgörande, AD 1986:144, övergått från prövning av en viss rättsfråga i mellandom till ett avgörande i sak. Detta kan dock inte tas till intäkt för att förfarandet kan godtas vid allmän underrätt. Arbetsdomstolens handläggning i det aktuella fallet får i stället ses mot bakgrund av dess roll som specialdomstol på ett i bl.a. processuellt hänseende särskilt reglerat område, där den i många fall, som i det här aktuella målet, utgör enda instans. Den rättstillämpning som ligger till grund för handläggningen i det målet kan därför inte anses vara vägledande för rättegångsförfarandet vid andra domstolar än arbetsdomstolen.

Tingsrättens avdelning 3 uttalar i sitt yttrande att det av avdelningen tillämpade förfarandet har uppenbara praktiska och processekonomiska fördelar genom att t.ex. mål om skadestånd av betydelse inte behöver belastas med omfattande utredning om skadeståndets storlek. Dessa fördelar uppnås emellertid även med en tillämpning av mellandomsinstitutet som står i överensstämmelse med rättegångsbalkens reg-

ler. Det torde i de flesta fall redan under förberedelsens inledningsskede stå klart om en viss fråga i målet lämpligen bör avgöras genom mellandom. Så snart en fråga om prövning genom mellandom uppkommit, bör rätten höra parterna i saken och därefter, om sådan prövning befinnas ändamålsenlig, med tillämpning av 42 kap. 8 § sista stycket RB styra förberedelsen med inriktning på ett avgörande av mellandomsfrågan.

Det är således fullt möjligt redan enligt gällande regler att avvakta t.ex. med behandlingen av frågan om storleken av ett yrkat skadestånd till dess frågan om det överhuvudtaget föreligger någon skadeståndsskyldighet är slutligt avgjord genom mellandom. Skulle det genom en lagakraftvunnen mellandom slås fast att någon skadeståndsskyldighet inte föreligger, krävs det uppenbarligen inte någon utredning om skadans omfattning för att målet skall kunna avgöras slutligt. Om käranden skulle välja att inte återkalla sin talan, synes i en sådan situation förutsättningar föreligga att avgöra saken utan huvudförhandling med tillämpning av 42 kap. 18 § första stycket 5 RB.

Skulle det å andra sidan i en lagakraftvunnen mellandom slås fast exempelvis att svaranden i princip är skyldig att utge skadestånd, får handläggningen i tingsrätten fortsätta såvitt avser återstående frågor i målet. Rättegångsbalkens regler utgör härvid inte något hinder mot att dessa frågor behandlas vid fortsatt förberedelse, innan målet företas till huvudförhandling för slutligt avgörande eller — eventuellt — för avgörande av någon annan mellandomsfråga (se Fitger, Rättegångsbalken II, s. 42:61).

De synpunkter som framförts i tingsrättens yttrande och i yttrandena från vissa av tingsrättens avdelningar ger härutöver anledning till följande allmänna kommentarer från min sida.

De lagregler som rör rättegången är antingen obligatoriska eller fakultativa. De är däremot inte till någon del dispositiva. Alla processuella beslut måste således grundas på en tillämpning av ett processuellt stadgande. Även om parterna i ett mål är ense om att en processuell fråga bör lösas på visst sätt eller rätten finner viss åtgärd eller lösning ändamålsenlig, tillkommer alltid kravet att handläggningen skall stå i överensstämmelse med gällande lagregler. Med anledning av vad avdelning 7 anfört vill jag i detta sammanhang erinra om bestämmelsen i 18 kap. 14 § andra stycket andra meningen RB, att beslut i rättegångskostnadsfrågorna skall meddelas när rätten avgör målet.

Rättegångsbalken tillhandahåller ett av lagstiftaren övervägt, sammanhållet och systematiskt uppbyggt regelsystem för rättegången i brott- och tvistemål. Principen är att lika fall skall behandlas lika oavsett vid vilken domstol de handläggs. Det ligger en fara i att gå utanför det lagreglerade området. Möjligheten att förutse konsekvenserna av fattade beslut minskar, och av lagstiftaren oförutsedda situationer kan uppkomma. Jag har redan nämnt den situation som uppkommer när hovrätten i ett mål, där mellandomsinstitutet har hanterats på det sätt som tillämpas av avdelning 3, kommer till en annan ståndpunkt än tingsrätten i den fråga som prövats genom den överklagade domen. Av det hovrättsavgörande som redovisats i det föregående

framgår att hovrätten kan finna skäl att besluta om undanröjande och återförvisning också när den delar tingsrättens uppfattning i den pröva-de frågan. Jag kan vidare peka på de processuella problem som uppkommer om svaranden i hovrätten frånfaller den invändning som tingsrätten lagt till grund för sitt avgörande av målet i sak och parterna till följd härav vill fortsätta rättegången i tingsrätten.

Processuella frågor är inte sällan komplicerade. Det ligger därför i sakens natur att felbedömningar och felaktig rättstillämpning ibland kan förekomma. Självfallet måste det vidare inom processrätten liksom inom andra rättsområden finnas ett utrymme för olika uppfattningar i samma fråga, där det inte med bestämdhet kan sägas att den ena uppfattningen är riktigare än den andra. Det kan däremot inte godtas att en domstol tillämpar rättegångsbalkens regler i vissa hänseenden och med öppna ögon låter pragmatiska utomrättsliga överväganden styra handläggningen i andra. Den lovvärda ambitionen att ta till vara alla föreliggande möjligheter att anpassa rättegångarna till vad det enskilda målet kräver får inte drivas så långt att gällande lagregler åsidosätts.

Med dessa uttalanden avslutar jag ärendet.

Åtal mot en kommissarie för vårdslös myndighetsutövning har ogillats då oaktsamheten från hans sida inte ansetts som grov (upplösning av en demonstration och kvarhållande av demonstranterna på platsen)

(Dnr 1517-1989)

Sedan *chefsJO Eklundh* väckt åtal meddelade Stockholms tingsrätt (chefsrådmannen Mikael af Geijerstam med nämnd) följande dom den 25 oktober 1991. Domen har vunnit laga kraft.

Yrkanden

Åklagaren har yrkat ansvar å Jan Dahllöf enligt följande.

Myndighetsmissbruk alternativt vårdslös myndighetsutövning

Den 18 mars 1989 arrangerade "Unga mot Apartheid" utan tillstånd en demonstration i Stockholm. I demonstrationen deltog åtminstone ett hundratal personer. Deltagarna i demonstrationen tågade på olika gator i centrala Stockholm. De följdes och bevakades av en polisstyrka ledd av kommissarien Jan Dahllöf. När demonstrationståget nådde Malmtorggatan beordrade Jan Dahllöf polismän att spärra vägen framför och bakom demonstranterna. Den del av Malmtorggatan som ligger mellan Jakobsgatan och Fredsgatan spärrades av med staket och demonstranterna hölls kvar på platsen i upp till drygt en timmes tid.

Omständigheterna var inte sådana att det enligt lagen (1956:618) om allmänna sammankomster förelåg rätt för polismyndigheten att upplösa sammankomsten. Lagliga förutsättningar för ingripandet har inte heller i övrigt förelegat. Gärningen har för demonstranterna inneburit förfång som inte är ringa.

Lagrum: 20 kap. 1 § brottsbalken i dess lydelse före den 1 oktober 1989.

Domskäl

Jan Dahllöf har bestritt ansvar. Som grunder för sitt bestridande har han angivit följande: Det har ej förelegat en allmän sammankomst i lagens mening. I vart fall har Jan Dahllöf inte med något uppsåt att upplösa en allmän sammankomst upplöst densamma. Han har med hänsyn till lydnadsförhållandena inom polisen endast tillämpat en utarbetad polistaktik som han med hänsyn till omständigheterna och

det korta rådtrum, som stått till buds, haft att tillämpa. Det förfång, som må ha uppkommit, är att bedöma som ringa. Skulle oaktsamhet anses ligga Jan Dahllöf till last är denna ej att anse som grov. I vart fall har fara förelegat att allvarliga oroligheter skulle uppstå och därigenom har omständigheterna varit sådana att i förekommande fall på följd helt skall eftergivas.

Följande är upplyst: Den 18 mars 1989 på förmiddagen skulle en tillståndsgiven demonstration äga rum mot USA:s ambassad. Enligt uppgift skulle samma dag "Unga mot Apartheid" samlas klockan 15.00 i Sergelarkaden för att genomföra en demonstration mot oljeföretaget Shell, detta enligt en den 16 mars 1989 dagtecknad skrivelse från Stockholmspolisens ordningsavdelning, vilken skrivelse tillställts bland annat Jan Dahllöf. För demonstrationen hade tillstånd varken begärts eller beviljats. I skrivelsen angavs bland annat att fråga var om en lös sammanslutning av anarkister/syndikalister samt att tidigare genomförda demonstrationer av anarkister/syndikalister slutat i våldsamheter. En särskild polisstyrka avdelades för bevakning av de båda demonstrationerna. Jan Dahllöf utsågs till insatschef. Polisstyrkan bestod av omkring 50 polismän, däribland beriden polis och hundförare. Vad angår nu ifrågavarande demonstration lämnade ett antal demonstranter något efter 15.00 Sergels torg. Polisen hade förgäves sökt få reda på marschväg och slutmål. Man hade fruktat attentat mot Shells bensinstation på Strandvägen och därför satt denna under bevakning. Tåget vek emellertid av en annan väg. Marschvägen var följande: Sveavägen, Kungsgatan, Stureplan, Birger Jarlsgatan, Hamngatan, Regeringsgatan, Jakobsgatan och Malmtorgsgatan. På sistnämnda gata befann sig demonstrationståget omkring klockan 15.45. Polisen spärrade där vägen både framför och bakom demonstranterna. Därigenom kom Malmtorgsgatan att spärras av ett helt kvarter mellan Jakobsgatan och Fredsgatan. Någon skingringsbefallning meddelades inte. Efter viss tid påbörjades utslussning av demonstranterna. De fick lämna det avspärrade området i smågrupper om fem personer i varje. Grupperna släpptes med några minuters mellanrum. En del av grupperna följdes från platsen av polismän för att de ej skulle återsamlas. Enligt protokoll, fört på ledningscentralen, finns med tidsangivelsen 15.47 antecknat att demonstrationståget stoppats på Malmtorgsgatan. I samma protokoll finns angivet att utslussningen av demonstranterna påbörjats klockan 16.07. Klockan 16.50 i samma protokoll har antecknats att allt var lugnt och att inga demonstranter fanns kvar. — De som gått i tåten av demonstrationståget bar s.k. "rånarluvor", d.v.s. luvor neddragna över ansiktet med hål utklippta framför ögonen. En del av demonstranterna bar ryggsäckar och bagar.

Jan Dahllöf har berättat: Han uppehöll sig på Drottninggatan, när demonstranterna samlades på "plattan" vid Sergels torg. Han beordrade polisinspektören Jan-Åke Nilsson att ta reda på vem som var ansvarig för demonstrationen, dess syfte, tilltänkt marschväg och slutmål. Nilsson försökte få reda på detta men ingen av de demonstranter med vilka han talade lämnade någon som helst information. Jan Dahllöf såg att en del av demonstranterna, närmare 30 stycken, satte

på sig s.k. "rånarluvor". Han började undra om fråga verkligen var om en demonstration. Han erfor att omkring 100 personer deltog i tåget. Jan Dahllöf beordrade tillgänglig polispersonal att följa efter tåget. I bil färdades han Sveavägen och Kungsgatan till Norrlandsgatan, vid vilken gatukorsning han stannade. I radio fick han då besked att demonstranterna börjat springa på Kungsgatan; att de gjorde en "rush". Han beordrade skyddsutrustning på. Sådan utrustning består av hjälm med visir, sköld och lång batong. Jan Dahllöfs bedömning var att Mac Donaldrestaurangen på Kungsgatan skulle angripas och beordrade en polisgrupp att ställa sig framför restaurangen. Demonstranterna stannade framför restaurangen och ropade glåpord till poliserna. "Det var gap och skrik från en folkhop." Han uppfattade dem nu som presumtiva bråkstakar, som skrek och utgjorde hinder i trafiken. Jan Dahllöf förstod nu att fråga ej var om demonstranter utan om en hop som var ute för att ställa till förtret. Emellertid ansåg han platsen ej vara lämplig för ett ingripande. Sedan gick tåget mot Stureplan i normalt tempo. I radio hörde han tal om att deltagare bar ryggsäckar med misstänkt innehåll, t.ex. stenar. På Birger Jarlsgatan anslöt två polisgrupper, bestående vardera av en gruppchef och fem poliser, på var sin sida av tågets främre del. Den ene gruppchefen var polisinspektören Lars Gösta Byström och den andre var Lars-Åke Nilsson. Den beridna delen och hundförarna följde bakom tåget. Jan Dahllöf beordrade säkring av Shells bensinstation på Strandvägen. Emellertid svängde tåget in på Hamngatan. När tåget svängde in på Malmortorgsgatan, befann sig Jan Dahllöf på Gustaf Adolfs torg. Han förstod att tåget skulle komma att passera intill utrikesdepartementets lokaler. Detta är en taktiskt känslig plats, där demonstrationer aldrig tillåts. Jan Dahllöf ville därför förhindra att tåget passerade dessa lokaler. Per radio yttrade Byström "här kan vi stänga". "Gör det", beordrade Jan Dahllöf. Byströms och Nilssons grupper spärrade framfarten vid Malmortorgsgatans mynning mot Fredsgatan—Gustaf Adolfs torg. Den beridna delen av polisstyrkan stängde av Malmortorgsgatan vid Jakobsgatan. Staket kom ej till användning. Dessa fanns vid Shell-macken på Strandvägen. Jan Dahllöf frös därigenom tåget i och för ett avlägsnande enligt 13 § polislagen. Han beordrade Jan-Åke Nilsson att underrätta de instängda att de skulle avlägsnas från platsen i små grupper. Genom att gapa och skrika hade hopen betett sig störande, varför 13 § polislagen var tillämplig. Därjämte förelåg en abstrakt fara, emedan något kunde befaras hända vid utrikesdepartementet. Det var fråga om ett sekundsabbt beslut. Han har agerat på det sätt han fått lära sig av polisledningen. Jan Dahllöf fick aldrig information om att det skulle funnits skäl att ingripa mot någon enskild deltagare i tåget.

På åklagarens begäran har hörts Torfi Magnusson och Josephine Askegård som målsägande samt Lars Gösta Byström och Jan-Åke Nilsson som vittnen.

På Jan Dahllöfs begäran har som vittnen hörts polisöverintendenten Jan Värnhall, polisinspektören Jan Edvin Johansson och brandingenjören Olle Wennström.

Torfi Magnusson har berättat bland annat: Han deltog ej "direkt" i ledningen för demonstrationen, som arrangerades av Unga mot Apartheid. Han visste att den skulle äga rum och att målet var Mariatorget på Södermalm. Det fanns rätt många affischer uppsatta i stan om demonstrationen, varav framgick att man demonstrerade mot bensinföretaget Shell. Omkring 200—300 personer, mest ungdomar i åldern 15—25 år, samlades på "plattan" vid Sergels torg för att delta i demonstrationen. I fronten på demonstrationståget bars en banderoll med texten "Shell ut ur Sydafrika". Cirka 10—15 personer i tåget bar "rånarluvor" för att ej bli åsiktsregistrerade. Deltagarna i demonstrationståget ropade slagord. Anledningen till att deltagarna i demonstrationståget joggade var att de svarta i Sydafrika brukar göra så när de demonstrerar. Inga incidenter uppstod. De två polisgrupper i sin kravallutrustning som gick intill tåten befann sig mycket nära deltagarna i tåget. Det kändes hotfullt. "Det kändes spånt hela tiden." När demonstrationståget var instängt fick demonstranterna ej veta anledningen till åtgärden. Efter "ett bra tag" upplyste en polis att de skulle bli utsläppta i små grupper. Någon av demonstranterna brände en Shellflagga. Omkring en timme efter avspärrningen blev Torfi Magnusson frisläppt. Hans grupp eskorterades av tre poliser till Tegelbacken. Efter omkring tio minuter kom Torfi Magnusson till Gustaf Adolfs torg. Då fanns det fortfarande demonstranter som var instängda. Det hade ej hänt något som kunde ha föranlett ett ingripande från polisens sida mot någon enskild demonstrant.

Josephine Askegård har berättat bland annat: Hon deltog tillsammans med sin då åttaåriga dotter i demonstrationståget. Hon hade fått reda på demonstrationen genom att hon sett affischer på stan dagen innan. Det var drygt 200 personer som deltog i demonstrationståget. De tågade hela tiden på högra sidan av gatorna. Förutom "joggningen" gick deltagarna i tåget i vanlig takt. Den enda skillnaden på denna demonstration och andra sådana var att polisen var hotfull. Deltagarna kände sig trakasserade av poliserna. Josephine Askegård fick lämna inspärningen efter omkring tio minuter eftersom hon medförde ett barn. Det förflöt en och en halv timma innan alla slussats ut från inspärningen.

Jan-Åke Nilsson har berättat bland annat: Han var gruppchef och hade fem polismän till sitt förfogande. På begäran av Jan Dahllöf försökte han av ett femtontal deltagare, som först samlats på "plattan", att få reda på vem som var ansvarig för demonstrationen, syftet, marschväg, slutmål och dylikt. Han möttes av ett flin från de tillfrågade. Han fick inga som helst informationer. Han bedömer det slutliga antalet deltagare i tåget till 75 personer, merparten i 20—25-årsåldern. En banderoll bars i fronten av tåget. Några deltagare, cirka fem stycken, var försedda med rånarluvor. På Kungsgatan sprang deltagarna överallt t.ex. framför bilar. Rent kaos rådde. Man gjorde en utbrytning mot Mac Donalds restaurang på Kungsgatan. Deltagarnas rusningar syftade till att komma ifrån poliserna. Jan-Åke Nilsson sökte än en gång få reda på marschväg och dylikt. Han erhöll ej något svar. Deltagarna i tåget skrek. Det gick ej att uppfatta vad de skrek annat än

att skriken riktade sig mot Shell. Det fanns även tecken på att deltagarna hade intresse för restaurang Clock på Regeringsgatan. Inget hände dock. Inga staket förekom vid avspärrningen, som tillkom eftersom utrikesdepartementet är ett känsligt objekt. Han fick ganska snabbt order att avlägsna deltagarna i tåget genom utslussning av omkring fem åt gången.

Lars Gösta Byström har berättat bland annat: I tåget bars en banderoll längst fram. Omkring 20—30 deltagare bar "rånarluvor". Deltagare var försedda med ryggsäckar och väskor. Deltagarna "sprang och rusade" på Kungsgatan. De gjorde utfall men ej attacker mot polisen utanför Mac Donalds. Då och då gjorde de ruscher för att provocera polisen. Det gjordes ej någon skingringsanmodan före inspärrningen. Fråga var att sätta stopp på folkmassan med hänsyn till utrikesdepartementet. Man hade en känsla av att något var på väg att hända. Några kravallstaket användes ej. Utslussningen tog mellan 45 minuter och en timme. Enligt Lars Gösta Byströms uppfattning var det fråga om ett avlägsnande; en vedertagen polistaktik som ofta används.

Jan Johansson har berättat bland annat: Han var chef för den beridna enheten. Han red bakom tåget ända fram till Malmstorgsgatan. I tåget saknades den vanliga förekomsten av plakat. En del av deltagarna — omkring 20 stycken — bar svarta luvor. Med början på Kungsgatan gjorde deltagarna "rusningar". I tåget rådde oordning och brist på opinionsyttringar. Tåget bestod av en skock människor som odisciplinerat drog genom stan. Det var ej en vanlig demonstration. Många deltagare i tåget bar ryggsäckar eller plastpåsar. Det fanns all anledning för polisen att befara svårigheter. Deltagarnas beteende följde mönstret för upplöpp. Deltagarna hade dock ej gått till attack mot något objekt. Utslussningen på Malmstorgsgatan tog maximalt en halv timme.

Olle Wennström har berättat bland annat: Under åren 1988—1989 förekom ett stort antal sabotagehandlingar mot Shellmackar. Av denna anledning blev brandförsvaret inkopplat. Östermalms brandstation låg i beredskap, emedan man beförde en attack mot Shells mack på Strandvägen. Han åkte till Gustaf Adolfs torg, där han träffade Jan Dahllöf. Han var kvar där under cirka en timme under vilken tid aktionen pågick.

Tingsrätten gör följande bedömning.

I 10 § lagen om allmänna sammankomster stadgas bland annat: "Polismyndigheten äger inställa eller upplösa allmän sammankomst om den hålles i strid mot 2 § eller om beslut meddelats att sammankomsten ej må äga rum. Rätt att upplösa sammankomst föreligger jämväl, om sammankomsten föranleder svårare oordning eller avsevärd fara för de tillstådesvarande samt andra åtgärder visat sig otillräckliga för att återställa ordningen eller bereda skydd för de tillstådesvarande."

I 13 § polislagen stadgas: "Om någon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, får en polisman, när det är nödvändigt för att ordningen skall kunna upprätthållas, avvisa eller avlägsna honom från visst område eller utrymme. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en

straffbelagd handling skall kunna avvärjas. — Är en åtgärd som avses i första stycket otillräcklig för att det avsedda resultatet skall uppnås, får personen tillfälligt omhändertas."

Vad angår lagen om allmänna sammankomster innefattar denna lag bland annat demonstrationståg. Enligt 3 § sagda lag får en allmän sammankomst inte hållas på gata, torg eller annan allmän plats utan tillstånd av polismyndigheten.

Vidkommande ordningsstörande i polislagen krävs att den berörda personen faktiskt stör den allmänna ordningen. De tre åtgärderna avvisande, avlägsnande eller omhändertagande kan även tillämpas om en person genom sitt uppträdande utgör en fara för den allmänna ordningen. Denna fara skall vara konkret. Ett omhändertagande får inte ske för att abstrakta, ännu inte konkretiserade faror skall avvärjas. En individuell prövning skall ske om det finns laga stöd för ett omhändertagande. Justitieombudsmannen har framhållit att en grundläggande förutsättning för omhändertagande enligt 13 § polislagen gäller att ingripandet riktar sig mot en enskild person och att något kollektivt omhändertagande inte kan accepteras. En individuell bedömning skall alltså göras om förutsättningar föreligger för ett ingripande.

Jan Dahllöf har gjort gällande att fråga ej varit om ett demonstrationståg.

Vid sin bedömning av denna fråga beaktar tingsrätten följande omständigheter. Arrangemanget har varit organiserat främst genom affischering i staden med angivande av tid och plats för samling. I de polisiära skrivelser som föregått arrangementet och jämväl i Jan Dahllöfs den 19 mars 1989 avgivna erfarenhetsberättelse har ordet demonstration använts på arrangementet. Att fråga varit om en åsiktsmanifestation framgår av det förhållandet att en banderoll med texten "Shell ut ur Sydafrika" burits främst i tåget och att deltagarna ropat slagord. Av angivna skäl finner tingsrätten att fråga varit om en demonstration även om enligt vad som omvitnats vissa demonstranternas klädsel och uppförande ej kan anses ha överensstämmt med en sedvanlig demonstration.

Åtgärderna vid Malmorgsgatan får anses innebära att demonstrationen upplösts.

Som framgår av lydelsen av 10 § lagen om allmänna sammankomster är den omständigheten att tillstånd till demonstrationen ej sökts ej av beskaffenhet att en demonstration får upplösas. Det har ej framkommit några omständigheter som kunnat föranleda en bedömning att sådan svårare oordning eller avsevärd fara varom talas i 10 § lagen om allmänna sammankomster rått i demonstrationståget. Av angivna skäl har Jan Dahllöf inte med stöd av bestämmelserna i lagen om allmänna sammankomster haft rätt att upplösa demonstrationen.

Jan Dahllöf har gjort gällande att hans syfte med avspärrningen varit att förhindra att tåget passerade utrikesdepartementets lokaler vid Gustaf Adolfs torg. Han har anfört att han ingripit med stöd av 13 §

polislagen eftersom deltagarna i tåget varit ordningsstörande och han bedömde att det förelåg en omedelbar fara för den allmänna ordningen.

Det har ej ens påståtts att någon deltagare i tåget gjort sig skyldig till brott. Ingen i målet hörd har sagt att någon enskild i tåget gjort sig skyldig till sådant ordningsstörande beteende att skäl funnits för avvisande, avlägsnande eller omhändertagande enligt polislagen. Jan Dahllöf själv har sagt att han ansåg att en abstrakt fara förelåg med den marschväg tåget tog och att han ville avvärja denna fara. Han har ej ens påstått att faran varit konkret. Tingsrätten finner av angivna skäl att någon grund för att tillämpa polislagens regler ej förelegat.

Ej heller i övrigt finner tingsrätten att lagliga förutsättningar förelegat för ingripandet.

Av vad sålunda upptagits finner tingsrätten utrett att Jan Dahllöf i myndighetsutövning åsidosatt vad som till följd av lag gällt för myndighetsutövningen och att deltagare i demonstrationen lidit ett ej ringa förfång genom att ha varit frihetsberövade upp till i vart fall en timme. De objektiva rekvisiten för åklagarens talan är alltså uppfyllda.

Vad angår de subjektiva rekvisiten gör tingsrätten följande överväganden.

En stor del av demonstranterna i främre delen av demonstrationståget har burit rånarluvor, ett förhållande som leder tanken till brottslighet av allvarligt slag. Det är omvittnat att många av demonstranterna burit rygsäckar och dylikt och att polisen fruktat att de förvarat någon form av tillhyggen däri. Av vittnesmålen finner tingsrätten utrett att i vart fall en ej obetydlig del av demonstranterna betett sig på ett odisciplinerat sätt som ej överensstämmer med beteendet i sedvanliga demonstrationståg. Polisen har känt till att tillstånd för demonstrationen ej sökts enligt vad som stadgas i lagen om allmänna sammankomster. Det är utrett att deltagare i demonstrationen endast "flinat" när polisen frågat dem om syftet med demonstrationen, dess marschväg, mål och dylikt. Nu angivna omständigheter måste anses ha varit provocerande för polisen och ha försatt dem i en hög beredskap, något som t.ex. åtgärderna vid Shells bensinstation och försättande av brandförsvaret i beredskap utvisar.

Det är omvittnat att demonstrationståg över huvud taget ej tillåts passera framför utrikesdepartementets lokaler på Gustaf Adolfs torg. När Jan Dahllöf erfor att demonstranterna svängde in på Malm Morgsgatan i riktning mot Gustaf Adolfs torg — ett förhållande som han ej i förväg känt till — ville han skydda känsligt område. Därvid hade han att fatta ett sekundsnabbt beslut och han var naturligtvis påverkad av demonstranternas utstyrsel och beteende i övrigt. Eftersom demonstranterna vägrat att upplysa om marschväg har svårigheter förelegat för Jan Dahllöf att förbereda någon aktion för att undvika att demonstrationståget skulle passera det känsliga området. Jan Dahllöf har således ej haft någon tid alls för överväganden. Tingsrätten finner

under sådana förhållanden att det ej kan anses att Jan Dahllöfs uppsåt omfattat att den av åklagaren beskrivna myndighetsutövningen varit oriktig.

Däremot finner tingsrätten att Jan Dahllöf så snart han fattat sitt beslut om avstängning, omedelbart bort ha tänkt över innebörden av gällande regler. Detta har han underlåtit med påföljd att demonstranterna varit berövade friheten på sätt som skett. Härigenom har Jan Dahllöf förfarit oaktsamt. Vål talar mycket för att, som åklagaren påstått, oaktsamheten skall bedömas som grov emedan grundlagsskyddade rättigheter av central betydelse för den fria åsiktsbildningen kränkts. Emellertid anser tingsrätten, oaktat tyngden i åklagarens påstående, med hänsyn till vad som anförts om demonstranternas utstyrsel och beteende i övrigt, vilket föranlett det spända läget och den hotbild som därigenom frammanats hos polisen, att oaktsamheten ej bör bedömas som grov.

Vid dessa överväganden skall åtalet lämnas utan bifall.

Vissa polisingripanden i samband med en VM-kvalmatch i fotboll; åtal mot en polisintendent för felaktig myndighetsutövning

(Dnr 2313 och 2318-1989)

Den 6 september 1989 med början klockan 19.00 spelades en VM-kvalmatch i fotboll mellan Sverige och England på Råsundastadion i Solna. Med anledning av uppgifter i massmedierna om att polisen hade omhändertagit ett stort antal personer i Stockholm i anslutning till matchen beslutade JO den 20 september 1989 att utreda frågan om någon befattningshavare förfarit felaktigt i samband med polisingripandena. Vidare begärde Göran Carlsson — som tillsammans med ett antal andra personer omhändertogs den aktuella kvällen — att JO skulle utreda bl.a. om polismän vid tillfället hade gjort sig skyldiga till olaga frihetsberövande.

Vid en inledande granskning konstaterades bl.a. att i Stockholm hade enbart vid tre större aktioner 136 personer omhändertagits med stöd av polislagen, nämligen vid ingripanden på Gamla Brogatan, på Smålandsgatan och vid Riksbron. Av dessa personer hade drygt 100, som var brittiska medborgare, tagits i förvar och avvisats med stöd av utlänningslagstiftningen. Den 14 december 1989 beslutade JO att förundersökning skulle inledas.

Förundersökningen omfattade tre delar; ingripandet på Gamla Brogatan och den efterföljande handläggningen av utlänningsärendena, ingripandet på Smålandsgatan och ingripandet vid Riksbron.

I ett beslut den 28 juni 1991 uttalade *chefsJO Eklundh* följande (beslutet redovisas här i redigerad form utom såvitt avser JO:s bedömning, bl.a. har redogörelsen för den rättsliga regleringen utesluts).

Solna polisdistrikt

I Solna polisdistrikt påbörjades planeringen för kommenderingen vid VM-kvalmatchen flera månader i förväg. Planeringen inriktades framför allt på bevakning och ordningshållning på och i närheten av Råsundastadion samt omkring kommunikationsmedlen, bl.a. tunnelbanestationen i Solna centrum. Planeringsarbetet innefattade bl.a. kontakter med de svenska arrangörerna och med engelska myndigheter och företrädare för engelska fotbollsorganisationer. Sistnämnda kontakter resulterade bl.a. i att tre engelska polismän med särskild kännedom om ordningsproblem vid fotbollsmatcher ställdes till Solnapolisens förfogande i anslutning till matchen. Vidare begärde och fick man information från utländska polismyndigheter om olika grupper av engelsmän som var på väg till matchen.

Omkring 300 polismän deltog i kommenderingen i Solna. Det upprättades en detaljerad kommenderingsorder i god tid före matchdagen. Den delades ut vid s.k. utsättningar för den polispersonal som skulle delta i kommenderingen. Utsättningarna ägde rum gruppvis den 6 september mellan klockan 09.00 och 15.30.

I Solna polisdistrikt omhändertogs sammanlagt 30 personer i samband med fotbollsmatchen. Det första omhändertagandet gjordes klockan 18.00 och det sista klockan 21.00. Av de omhändertagna var tre under 15 år, sju var i åldern 15–18 år och 20 var 18 år eller däröver. Två var brittiska medborgare och en var nigeriansk medborgare men bosatt i Sverige.

På omhändertagandebladen har i korthet angetts skälet till omhändertagandet, som i samtliga fall utom ett var 13 § polislagen. I ett fall har ingen grund angetts men det framgår ändå av dokumentationen att det torde ha varit fråga om ett ingripande med stöd av 13 § polislagen. Av omhändertagandebladen kan utläsas att det rört sig om ingripanden mot enstaka personer som uppträtt störande i olika avseenden.

Omprövning av omhändertagandebesluten kom till stånd mycket snabbt. Bara ett fåtal (fem personer) sattes in i arrest. Av anteckningarna på blanketterna framgår att förhör på grund av hög arbetsbelastning hölls endast med några få av de omhändertagna. Inget av frihetsberövandena varade emellertid mer än en dryg timme och nära hälften av de omhändertagna frigavs inom en halvtimme.

Stockholms polisdistrikt

Planeringen

I Stockholms polisdistrikt kom planeringen inför VM-kvalmatchen igång sent och avsåg så gott som uteslutande personaluttaget. Orsaken till detta synes ha varit att man inom den centrala ledningen gjorde den bedömningen att det inte fanns några förutsättningar för en meningsfull planering. Det förekom således ingen särskild planering för mottagandet av de engelsmän som kom resande till matchen, och inte heller utarbetades några planer för eventuell eskort av dessa till och från Solna. Att det engelska fotbollslaget bodde på ett hotell i centrala Stockholm synes inte heller ha uppmärksamats och några förberedelser för ordningshållning kring hotellet gjordes därför inte.

Några veckor före matchen bestämdes att det med anledning av de befarade ordningsstörningarna skulle finnas en central kommendering i Stockholm på matchdagen. Kommissarien Christer Schönbeck utsågs att leda kommenderingen som insatschef. Han hade ingen erfarenhet

av att leda större kommenderingar eftersom han under lång tid hade tjänstgjort vid kriminalavdelningen. Den biträdande insatschefen, kommissarien Christian Dalsgaard, hade däremot mångårig vana vid att leda större kommenderingar. Christian Dalsgaard, som efter en tids semester skulle gå i tjänst på eftermiddagen den 6 september, fick emellertid kännedom om kommenderingen och om sin uppgift först samma dag.

Den 30 augusti 1989 sändes ett meddelande om personaluttag den 6 september ut. I meddelandet angavs att deltagarna i den centrala kommenderingen skulle samlas för utsättning klockan 17.00 den 6 september 1989, dvs två timmar innan matchen skulle börja. Det har antytts att denna tidpunkt valdes av det skälet att man så långt möjligt ville begränsa övertidsuttaget för polispersonalen.

Sambandscentralen i Stockholm skulle få använda distriktets samlade resurser för att lösa sin uppgift vid ordningsstörningar i samband med matchen. Vidare skulle kommenderingen i Stockholm utgöra reserv för oförutsedda händelser i Solna och kommenderingen i Solna skulle på motsvarande sätt utgöra reserv för eventuella störningar i Stockholm.

Under själva matchdagen upprättades en kommenderingsorder bestående av en gruppindelning. I denna angavs vilka polismän som ingick i kommenderingen (totalt 66 polismän). Många av dessa var polisaspiranter. Piketstyrkan utgjorde reservstyrka. Gruppindelningen angav mycket summariskt vari gruppernas uppgifter bestod, t.ex. "Ordningshållning Fridhemsplan" eller "Solnabron—Karolinska sjukhuset". Denna kommenderingsorder hann precis färdigställas i tid för utsättningen klockan 17.00.

I cityområdet planerades också en särskild kommendering för eventuella ordningsstörningar i city i samband med matchen. Chef för denna kommendering var kommissarien Carl-Erik Anderek, som fick uppdraget när han trädde i tjänst vid 15-tiden den 6 september. Christer Schönbeck och Christian Dalsgaard saknade kännedom om Carl-Erik Andereks kommendering.

Några särskilda radioanrop angavs inte för den centrala kommenderingen. Vid större kommenderingar brukar sådana utnyttjas för att underlätta radiokommunikationerna. Det vanliga är att man redan av en patrulls anropsnummer kan utläsa var den hör hemma organisatoriskt i kommenderingen.

På kriminalavdelningens vaktrotel (den s.k. krimjouren) skulle finnas viss beredskap för handläggning av eventuella utlänningsärenden. Två befattningshavare från utlänningsroteln ingick därför i bemanningen den aktuella kvällen.

På sambandscentralen gjorde man upp planer för en central ledning för kommenderingen. Till chef för denna utsågs polisintendenten Curt Nilsson. Enligt planerna skulle det särskilda ledningsrummet bemannas på eftermiddagen den 6 september. Två radiooperatörer och en kommissarie avdelades för uppgiften.

Arbetet under matchdagen

Den centrala kommenderingen disponerade två radiokanaler, den ena för piketstyrkorna (kanal 7) och den andra (kanal 11) för övrig personal. Detta förhållande, som framgick endast av rubrikerna i promemorian med gruppindelning, uppmärksammades emellertid inte av flera befäl. Den vanliga radiotrafiken löpte på ytterligare en annan kanal.

Radiotrafiken på de särskilda kanalerna inleddes omkring klockan 16.30. Den protokollfördes från omkring klockan 16.50, med ett protokoll för vardera kanalen. Protokollen är fragmentariska och

återspeglar inte allt som inträffade. Det har också visat sig att åtminstone en anteckning om beslut har gjorts i efterhand där det fanns ledigt utrymme. Sammanställer man protokollen med banden från radiotrafiken får man en fylligare men ingalunda fullständig bild av verksamheten. Vissa kontakter skedde nämligen per telefon eller på annat sätt.

Radiooperatörerna besvärades av att ljudnivån i ledningsrummet var hög. Det pågick en stundtals högljudd diskussion vid ledningsbordet och besökande kom och gick i rummet. Detta medförde bl.a. att radiooperatörerna hade svårt att uppfatta vad som försiggick på den andra radiokanalen, vilket hade betydelse för samordningen.

Det förekom en mängd telefonsamtal från massmedierna. Dessa samtal kopplades i stor utsträckning till ledningsrummet. Eftersom det inte hade avdelats någon personal för att svara för information besvarades telefonsamtalen, som ofta var från utländska medier, främst av den närvarande polischefspersonalen. Så småningom tillkallades personal som var specialiserad på informationsverksamhet men det dröjde innan denna kom på plats.

Polisintendenten Olof Gustavsson hade beredskapen som polischef det aktuella dygnet. Han avsåg att under kvällen finnas tillgänglig i ledningsrummet — framför allt med tanke på att det kunde uppstå behov av beslut enligt utlänningslagen — och anlände till sambandscentralen omkring klockan 17.00. Han hade särskilt förberett sig genom att sätta sig in i den lagstiftning som kunde bli aktuell under kvällen. Polisöverintendenten Sven Smedjegården, som ganska nyligen hade tillträtt som chef för ordningsavdelningen, hade beslutat sig för att följa arbetet med kommenderingen för att skaffa sig erfarenhet.

Flera av de personer som uppehöll sig i eller tillfälligt besökte ledningsrummet under matchkvällen har uppgett att de uppfattade ledningsförhållandena som oklara. Curt Nilsson skulle formellt utöva ledningen men samtidigt fanns beredskapstjänstgörande polischef, som ytterst var ansvarig för verksamheten i distriktet, på plats. Detta skapade viss osäkerhet om vem som egentligen utövade den centrala ledningen. Det har också sagts att Sven Smedjegården — som var Curt Nilssons närmaste förman och som hade högre tjänsteställning än Olof Gustavsson — utövade aktivt befäl i olika avseenden, dock utan att formellt ta över ledningen. Sven Smedjegården har själv uppgett att han enbart biträdde de ansvariga med vissa uppgifter.

Den 6 september klockan 17.00 samlades de polismän som skulle delta i den centrala kommenderingen för utsättning. Piketpersonalen hade emellertid då redan kallats ut som förstärkning i city. Utsättningen började med upprop varvid den skriftliga gruppindelningen delades ut. Innan insatschefen och hans medarbetare hann gå närmare in på vilka allmänna förutsättningar som gällde för kommenderingen och hur man skulle arbeta taktiskt — något som är särskilt viktigt om kommenderingen till stor del består av polispersonal under utbildning — avbröts utsättningen av ett larm från sambandscentralen om ordningsstörningar i city. Strax därefter kom ett nytt larm, nu om att läget hade förvärrats och var kaotiskt. Samtliga polismän i kommenderingen lämnade då utsättningen och begav sig till city. Den information om planering, samordning, arbetsformer, resurstillgång m.m. som normalt föregår varje större kommendering kom därför aldrig till stånd.

JO:s allmänna bedömning av verksamheten

Solnapolisens verksamhet inför matchen och under den aktuella kvällen framstår i de flesta hänseenden som föredömlig. Den ger inte anledning till någon annan kommentar från min sida än påpekandet att den som har omhändertagits med stöd av 13 § polislagen skall

förhöras. Det i 16 § fastlagda kravet på förhör är en rättssäkerhetsgaranti och det finns inget undantag från den bestämmelsen. Eftersom omhändertagandena i samtliga fall var kortvariga anser jag mig kunna utgå från att syftet med att avstå från förhör var att så långt möjligt begränsa tiden för frihetsberövandena, och jag finner därför inte anledning till någon ytterligare åtgärd.

Jag övergår därefter till att behandla *Stockholmspolisens verksamhet*.

Inför matchen gjordes en viss personalplanering. Härutöver förekom i princip inte någon *planering* alls före denna. Det var självfallet inte heller möjligt att i förväg detaljplanera polisens verksamhet under matchdagen eftersom man inte med säkerhet kunde förutse vilka ordningsproblem som skulle uppkomma. I vissa hänseenden fanns det emellertid möjlighet att vidta förberedande åtgärder. Jag syftar här på sådant som att i god tid ta reda på vilken personal som skulle finnas tillgänglig för kommenderingen och indela denna på lämpligt sätt, att planera en utsättning vid lämplig tidpunkt och att förbereda ett ändamålsenligt anordnande av radiotrafiken. Också i fråga om själva ordningshållningen fanns det utrymme för viss planering. Det hade t.ex. varit naturligt att ta reda på var de engelska fotbollsspelarna var inkvarterade och förbereda bevakning där. Andra åtgärder som hade kunnat vidtas var att upprätta en plan för ordningshållningen på kommunikationsmedlen till och från Solna under timmarna närmast före respektive efter matchen och att ha planer för att eskortera det engelska landslagets supportrar från Stockholms innerstad till Råsunda. Man kunde vidare ha bearbetat de erhållna underrättelserna om de olika grupper av engelska supportrar som var på väg mot Stockholm på sådant sätt att man inte skulle överraskas av deras ankomst. Det hade också varit möjligt att förbereda spaning mot potentiellt ordningsstörande grupper för att i tid kunna ingripa mot uppkommande ordningsproblem.

Avsaknaden av förberedande åtgärder av det slag som jag nu har nämnt ledde till att polisen var betydligt sämre rustad att möta de ordningsstörningar som uppkom än vad som annars skulle ha varit fallet. Åtskilliga av de problem som uppstod hade sannolikt kunnat undvikas eller åtminstone avsevärt reduceras om man hade haft stöd av en god planering. Man får nu närmast det intrycket att den ansvariga polisledningen förlitade sig på att det skulle vara möjligt att med hjälp av den tillgängliga personalstyrkan improvisera lösningar allteftersom problemen uppkom.

Huvudansvaret för att någon planering och andra förberedande åtgärder inte kom till stånd vilar på de personer i Stockholmspolisens ledning som fattade beslut om kommenderingen och utsåg insatschef och biträdande insatschef. Insatschefen Christer Schönbeck saknade helt erfarenhet av att leda större kommenderingar och biträdande insatschefen Christian Dalsgaard fick inte någon kännedom om kommenderingen förrän han återvände från semester på matchdagen. De ställdes därmed båda inför en övermäktig uppgift.

Något som i efterhand har kritiserats av många av de befäl som deltog i kommenderingen är att *utsättningen* hade planerats först till

klockan 17.00. Detta var enligt deras samstämmiga mening alldeles för sent. Jag ansluter mig till den uppfattningen. Vid större kommenderingar måste utsättningen äga rum i god tid innan kommenderingen skall vara på plats. Det är också angeläget att ledningen för kommenderingen får tillräckligt med tid för att lägga upp taktiken och för att delge alla deltagande deras uppgifter och informera om vilka generella direktiv som gäller. I det här fallet fanns det skäl att anta att ordningsproblemen skulle vara störst när fotbollsentusiasterna samlades strax före matchen och när de efter matchen var på väg tillbaka. Trots detta förlades utsättningen till en tidpunkt när många av de personer som skulle besöka matchen samlades eller redan var på väg till Solna. Det innebar dels att ledningen för kommenderingen inte fick tillräcklig tid att utveckla och redovisa sina planer, dels att tillgången till polispersonal i city var särskilt begränsad när ordningsproblemen kunde antas vara som störst. När dessa ordningsproblem sedan faktiskt också uppkom, blev resultatet att utsättningen inte kunde genomföras. Enligt min mening kom mycket av det fortsatta händelseförloppet att präglas av att kommenderingen därmed kom att sakna den stadga den annars skulle ha haft. Ansvar för att utsättningen planerades till en alltför sen tidpunkt åvilar såvitt jag kan finna också det i första hand ledningen för Stockholmspolisens.

Den bristande planeringen i förening med det förhållandet att kommenderingen inte fick den ordnade start som den borde resulterade bl.a. i att ledningsfunktionen ute på fältet inte kunde utövas på ett tillfredsställande sätt. En grundläggande förutsättning för att ledningen av en kommendering av det aktuella slaget skall kunna fungera är att det inte råder någon oklarhet i fråga om *ledningsförhållandena*. Under kvällen var det vid flera tillfällen oklart om en order härrörde från den centrala ledningen eller från insatsledningen, och saken blev inte bättre av att både Christer Schönbeck och Christian Dalsgaard avvisades när de var för sig besökte sambandscentralen för att få en bättre överblick över förhållandena.

Även befälsförhållandena inom den centrala ledningen var oklara. Så deltog t.ex. Sven Smedjegården, trots sin observatörsroll, i olika hänseenden aktivt i verksamheten. Som kommer att framgå av det följande kom vidare handläggningen av utlänningsärendena att påverkas av det förhållandet att Olof Gustavsson befann sig i ledningsrummet.

Det är uppenbart att det finns stor risk för att det uppstår problem av olika slag om man inte från början har rätt ut vem som beslutar om vad och sedan håller sig till detta. En oklar arbetsfördelning kan leda både till att åtgärder vidtas som inte borde ha vidtagits och till att nödvändiga åtgärder uteblir därför att alla är förvissade om att det ankommer på någon annan att ta itu med saken.

En särskild svårighet var att kommenderingens *radiokommunikationer* inte arbetade med de särskilda anropsnummer, s.k. Q-nummer, som normalt förekommer vid större kommenderingar, utan att man var hänvisad till att använda de ordinarie anropsnumren till de patruller som ingick i kommenderingen. Det kan inte ha varit helt lätt att

hålla i minnet alla de olika patruller som från början ingick i kommenderingen eller under kvällen kom att beröras av den. Detta försämrade möjligheterna till överblick och till ett effektivt utnyttjande av tillgängliga personalresurser. Ett annat problem var att reservstyrkan från Solna hade ett annat radiosystem vilket gjorde det svårt att utnyttja den personalen rationellt.

Vid en större kommendering är ledningsfunktionens effektivitet i hög grad beroende av sambandscentralens insatser. Ordergivningen måste till betydande del göras via radio, och ledningen får en stor del av sin information på samma sätt. Det ställs därför höga krav på korrekthet och noggrannhet vid radiokommunikationerna. Banden från radiotrafiken den aktuella kvällen ger, i likhet med protokollen, ett intryck av att man vid radiokommunikationerna långtifrån alltid lade sig vinn om att ge korrekta och uttömmande besked. En del av den förvirring som uppstod vid de olika ingripandetillfällena om vad som hade beslutats och vem som hade beslutat har enligt min mening sin grund i bristande noggrannhet och stringens vid radiokommunikationen. Jag återkommer till detta i det följande.

Sambandscentralen utsattes mycket snabbt för ett växande tryck från massmedierna som ville ha *information*. Samtal från massmedierna kopplades till ledningsrummet och kom därigenom att störa verksamheten där. Bl.a. engagerades polischefspersonalen i samtal med utländska medier. Det är med tanke på tidigare erfarenheter (jfr SOU 1987:14 s. 67 och SOU 1988:18 s. 19 f.) förvånande att man inte hade förutsett att massmedierna kunde komma att kräva information och förberett sig för detta. Det var framför allt radiooperatörerna som stördes av samtalen från massmedierna. Det går inte att i efterhand utröna om detta påverkade arbetets kvalitet men störningarna måste i varje fall ha lett till ökad stress. Mest betänkligt är dock att den polischefspersonal som engagerades i samtalen inte ostörd kunde koncentrera sig på sina egentliga uppgifter.

Ingripandet på Gamla Brogatan

Vid lunchtid den 6 september rapporterades det att grupper av engelsmän drog omkring i centrala Stockholm. Under eftermiddagen kom det in flera rapporter till sambandscentralen om att många engelsmän samlades vid Centralstationen eller i dess närhet och att åtskilliga av dem var berusade. Det engelska fotbollslaget bodde på ett hotell i omedelbar närhet av Centralstationen och många engelsmän samlades utanför hotellet. Det förekom en del incidenter mellan engelsmännen och vissa svenskar men något allvarligare bråk rapporterades inte. När drygt två timmar återstod tills matchen skulle börja, dvs. strax före klockan 17.00, uppskattades antalet engelsmän vid Centralstationen till flera hundra. Antalet tillgängliga polismän i city var starkt reducerat vid denna tidpunkt eftersom de polismän som skulle delta i kommenderingen med anledning av matchen var samlade för utsättning bl.a. i polishuset.

Ätminstone tidvis blev det ganska stökigt vid Centralstationen. Engelsmännen drog sig mot tunnelbanan och pendeltågen men kom strax efteråt ut från Centralstationen. Polisen hade spärrat av deras väg eftersom man inte ville ha ned engelsmännen i tunnelbanan under

rusningstid. Ett piketbefäl, inspektören Curt Hansson, talade med en engelsman som uppfattades som ledare. Av honom fick Curt Hansson veta att engelsmännen ville gå till Råsunda och att de ville ha eskort av polisen. De visste inte vägen och hotade med att ställa till kaos om de inte fick hjälp. Curt Hansson meddelade detta till sambandscentralen strax efter klockan 17.00. Han fick besked om att man skulle försöka arrangera eskort.

De engelsmän som hade samlats utanför Centralstationen gick efter en kort stund över Vasagatan och fortsatte mot Klarabergsgatan vid hotell Continental. Vissa av dem hindrade trafiken och uppträdde stökigt i största allmänhet.

På Klarabergsgatan gick ett tiotal engelsmän in i en butik som säljer kläder och ryckte åt sig slipsar och tröjor till ett sammanlagt värde av flera tusen kronor. Butiksinnehavaren och hans personal försökte hindra dem från att stjäla och motade ut dem ur affären. Det uppstod tumult utanför. En del stöldgods påträffades senare utanför butiken.

En civilklädd polisman hade sett hur engelsmännen trängde in i butiken och tillkallat förstärkning. En radiobilpatrull med två polismän som fanns i närheten hade gjort samma iakttagelse och körde snabbt till platsen med s.k. blåljus och siréner tillslagna. I samband med att patrullen körde upp på trottoaren intill butiken skingrades engelsmännen, men när de upptäckte att det inte var fråga om mer än en polisbil vände de sig på nytt mot butiken. Polismännen bedömde läget som så allvarligt att de inte vågade lämna bilen. Strax efteråt kom en piketgrupp med sex polismän springande till undsättning. Gruppen, som stod under befäl av Curt Hansson, hade s.k. skyddsutrustning bestående av hjälm, sköld och batong.

När engelsmännen fick syn på piketgruppen sprang de över Klarabergsgatan mot Åhléns varvid de förföljdes av piketgruppen. Ett antal engelsmän vände sig om och betedde sig aggressivt mot polismännen, som inför risken av en samlad attack började dra sig bakåt. Några av engelsmännen angrep dem då genom att bl.a. sparka och kasta flaskor. En polisman träffades av en ölburk och två polismän blev sparkade. Polismännen utdelade batongslag för att freds sig och flydde till sitt fordon. Detta angreps också med tillhyggen, främst ölfaskor och ölburkar. Med anledning av denna händelse, som iakttogs av flera andra polismän, sändes det larm om "kollega i underläge" som föranledde att utsättningen för polismännen i den centrala kommanderingen avbröts. En annan piketgrupp som hade befunnit sig vid Centralstationen kom snabbt till undsättning och engelsmännen gav då upp och vände. Denna piketgrupp stod under befäl av inspektören Kjell Östling.

Också förbipasserande fordon angreps med tillhyggen och sparkar. Bl.a. kastades en cykel mot en bilist som färdades västerut på Klarabergsgatan. Några anmälningar om skador har emellertid inte kunnat spåras hos polismyndigheten varför det inte är möjligt att fastslå vilka skador som vållades.

Engelsmännen, som skrånade och uppförde sig aggressivt, förflyttade sig nu i riktning mot Sergels torg. En del av dem rusade fram och hindrade därigenom både biltrafiken och andra gående från att komma fram. En lotterikiosk utanför Åhléns varuhus angreps. Några i folkmassan sparkade på kiosken och bröt sönder en lucka. Den man som befann sig i kiosken försökte förhindra angreppet och fick då sina tänder skadade av ett slag i ansiktet.

Ingen person greps med anledning av något av de nyss nämnda brotten. Dessa föranledde inte heller i övrigt någon omedelbar åtgärd från polisen annat än att målsägandena uppmanades att göra anmälan.

Tillgängliga polismän följde efter folkmassan till fots eller i polisfordon. Man kallade också på ytterligare förstärkning.

Folkmassan vek härfter in på Drottninggatan. Gatuförsäljare och andra som befann sig i vägen blev omkullsprungna. Fler polismän hade nu kommit till platsen och ytterligare förstärkningar var på väg. Under försöken att få folkmassan under kontroll meddelade polisen inte någon skingringsbefallning eller någon annan befallning för upprätthållande av ordningen. Det förekom inte heller någon egentlig samordning mellan de olika grupperna av polismän.

Eftersom engelsmännen ville komma undan polisen ökade tempot allteftersom fler polispatruller anlände. Polisen använde larmanordningarna på sina fordon och annonserade därigenom sin ankomst.

Carl-Erik Anderek försökte få till stånd en samordnad polisinsats som skulle syfta till att driva engelsmännen i riktning mot Torsgatan för att få ut dem från de centrala delarna av Stockholm. I likhet med Curt Hansson hade han genom samtal med några av engelsmännen fått klart för sig att orsaken till att de förflyttade sig okontrollerat i centrum var att de inte hittade vägen till Råsunda, dit de planerade att gå. Carl-Erik Anderek meddelade sambandscentralen sitt förslag. Det vidarebefordrades till Christer Schönbeck, som godtog det.

Samtidigt beslöt emellertid Curt Hansson att försöka splittra upp folkmassan i mindre grupper och meddelade sambandscentralen detta. Carl-Erik Anderek kände inte till att den centrala kommenderingen förfogade över två olika kanaler och följde därför inte piketstyrkornas radiotrafik.

Curt Hansson lyckades tillsammans med sin grupp få uppskattningsvis ett hundratal av engelsmännen att vika av mot Hötorget medan de övriga gick Gamla Brogatan i riktning mot Vasagatan. Det är inte närmare känt vad som hände med gruppen som tog vägen över Hötorget. Enligt den sista iakttagelsen som gjordes försvann dessa engelsmän ned i tunnelbanan vid Hötorget.

Kjell Östling, som ledde en annan piketgrupp, försökte springande genskjuta de engelsmän som var på väg mot Vasagatan. I korsningen mellan Klara Norra Kyrkogata och Gamla Brogatan mötte Kjell Östling och hans grupp engelsmännen och lyckades hejda dem. När Curt Hansson och hans polismän, som följde efter engelsmännen, plötsligt fick syn på Kjell Östlings grupp i korsningen stängde de snabbt av gatan bakom engelsmännen.

Inspektören Börge Persson hade befälet över fyra grupper av polismän med sex i varje. Styrkan, som färdades i buss, ingick som reservstyrka i den centrala kommenderingen. De beordrades att genskjuta gruppen av engelsmän men kom till platsen först sedan Kjell Östling och Curt Hanssons grupper lyckats stänga in engelsmännen.

Sambandscentralen underrättades omgående om att man lyckats inringa en del av engelsmännen och Curt Hansson begärde direktiv.

Carl-Erik Anderek beordrades till Gamla Brogatan strax efter det att polisen lyckats stänga in engelsmännen. Han blev därmed högsta befäl på platsen. Vid denna tidpunkt hade Christer Schönbeck och Christian Dalsgaard nått och jämt hade hunnit ut i verksamheten efter utsättningen.

Totalt hade 102 utländska medborgare inringats vid Gamla Brogatan. De avvisiterades och fördes en och en till väntande bussar. Vid denna tidpunkt hade polisen ingen uppgift om de inringades identitet. Det framkom senare att 101 av dem var brittiska medborgare och att en var västtysk banktjänsteman på turistresa.

Fyra bussar, med 22 omhändertagna i varje, kördes till polishuset. På begäran öppnade Kronobergshäktet två stängda avdelningar där dessa personer placerades. De övriga 14 omhändertagna fördes till arresten i polisområde 1.

Det föreligger en betydande oklarhet i fråga om besluten om omhändertagande av de 102 utlänningsarna. Denna hänför sig såväl till grunden och tidpunkten för besluten som till beslutsfattarens identitet. Dokumentationen är motsägelsefull och i flera avseenden ofullständig. Uppgifterna från de hörda är motstridiga.

Följande kan utläsas av *dokumentationen*.

Beträffande de 14 utlänningsarna som fördes till arresten i polisområde 1 upprättades s.k. omhändertagandeblad. På dessa har Klara Norra Kyrkogata angetts som plats för omhändertagandena och tidpunkten har angetts vara klockan 18.00. Grunden för omhändertagandena har antecknats vara 11 § polislagen och som beslutande har angetts Olof Gustavsson.

Enligt uppgift upprättades inga omhändertagandeblad beträffande de omhändertagna som fördes till polishuset. Uppgifter motsvarande dem som förekommer på omhändertagandeblad redovisades för var och en på en annan blankett. Där har angetts att omhändertagandena ägde rum klockan 17.43 och att beslut härom hade fattats av Carl-Erik Anderék. I åtskilliga fall finns ingen anteckning om grunden för omhändertagandena. I ett par fall har angetts att grunden var 13 § polislagen och i övriga fall utlänningslagen. I de fall där grunden har angetts vara 13 § polislagen saknas uppgift om vad som var orsaken till ingripandet, dvs om vederbörande uppträtt ordningsstörande eller på annat sätt som kunnat motivera ett omhändertagande.

Blanketten "personuppgift" ifylldes också för var och en av dem som fördes till polisområde 1. Uppgiften på dessa blanketter och uppgiften på omhändertagandebladen stämmer inte överens i vissa fall. Ömsom anges Olof Gustavsson och ömsom Carl-Erik Anderék som beslutande. Tidpunkten anges i vissa fall till klockan 17.43 och i andra till klockan 18.00. Grunden anges ibland vara utlänningslagen och ibland 11 § polislagen.

Varken *radiotrafiken* eller *protokollen* ger någon egentlig ledning när det gäller att avgöra vilka beslut som har fattats och av vem.

Av radiotrafiken på kanal 11 (den allmänna kanalen för kommanderingen) framgår att Börge Persson frågat sambandscentralen om något var sagt om att engelsmännen skulle omhändertas. Han fick då beskedet "de skall omhändertas". Detta besked lämnades innan folkmassan stängdes in. Klockan 17.26 — således efter inringandet — framhöll Curt Hansson att "Nu måste det börja hända någonting snart för nu börjar det bli oro igen. Vi har dom lugna nu men nu måste vi få besluten." Curt Hansson fick då från sambandscentralen beskedet "ja, det är beslut centrala ledningen här då att så många som möjligt skall omhändertagas".

I protokollet över radiotrafiken på kanal 11 har klockan 17.15 noterats "1290 (Börge Perssons anropsnummer) beslut att fänsen omhändertagas".

Av radiotrafiken på kanal 7 (piketstyrkornas kanal) framgår att följande besked har lämnats klockan 17.28: "Och ni på kanal 7, om ni ser de här fänsen nu och dom uppträder störande så skall de omhändertas med stöd av PL (polislagen). Det finns det då beslut om och glöm ej att avrapportera om ni för in någonting, antal".

I protokollet över radiotrafiken på kanal 7 har klockan 17.24 noterats "beslut omhändertagande PL 11 jourhavande polischef Olof

Gustavsson". Vid förhör har framkommit att noteringen gjordes senare, förmodligen vid 18-tiden, och att den baserade sig på vad Olof Gustavsson sagt i ledningsrummet.

Under förundersökningen har *de hörda* lämnat olika uppgifter om vem som beslutat om omhändertagandena och på vilken grund.

Av de polisbefäl som fanns på platsen har Carl-Erik Anderek uppgett att han ansåg att det var fråga om en allvarlig ordningsstörning och att 13 § polislagen var tillämplig, däremot inte bestämmelsen om våldsam upplöpp. När han beordrades till platsen var beslut om omhändertagande redan fattat. Besluten härrörde från centrala ledningen. Själv fattade han inte något beslut i frågan.

Curt Hansson har uppgett att han fick besked via radio om att engelsmännen skulle omhändertas men att han inte vet vem som gav denna order.

Kjell Östling har uppgett att han, när engelsmännen fördes till bussarna för transport, inte hade klart för sig om de var gripna för våldsam upplöpp eller omhändertagna för ordningsstörning men att de enligt hans mening borde ha varit gripna.

Börge Persson har uppgett att sambandscentralen på direkt fråga sade att engelsmännen skulle omhändertas med stöd av 13 § polislagen. När Börge Persson frågade vem som beslutat om detta fick han besked om att det var någon i den centrala ledningen. Han utgick därför från att det var Curt Nilsson som hade fattat beslut i frågan.

Av den personal som befann sig i ledningsrummet har kommissarien Elex Pålsson uppgett att han utgick från att besluten om omhändertagande fattades av befälet på platsen, i detta fall Carl-Erik Anderek.

En av radiooperatörerna har uppgett att han har ett minne av att Curt Nilsson vid något tillfälle sade till radiooperatörerna att "dom här skall omhändertas, det finns det beslut på" men kan inte relatera detta uttalande till något bestämt tillfälle. Den andre radiooperatören har uppgett att ett beslut om omhändertagande enligt 13 § polislagen kom till stånd efter diskussion mellan Curt Nilsson och Olof Gustavsson. Det var Curt Nilsson som framförde beslutet.

Av de personer som ledde verksamheten har Olof Gustavsson uppgett att han inte vet vem som beslutade om omhändertagandena men han har utgått från att beslut härom fattades av någon på platsen. Han diskuterade frågan om omhändertagande med stöd av 11 § polislagen i ledningsrummet men fattade själv inte något beslut om detta.

Curt Nilsson har uppgett att han inte beslutade om omhändertagandena och att han inte vet vem som beslutade om dessa.

Övriga hörda har inte lämnat några uppgifter som kunnat bringa någon ytterligare klarhet i saken.

Såvitt avsåg ingripandet på Gamla Brogatan delgavs Sven Smedjegården och Curt Nilsson misstanke om olaga frihetsberövande bestående i att de utan laga grund beslutat om omhändertagandena och Carl-Erik Anderek misstanke om olaga frihetsberövande bestående i att han i egenskap av förman på platsen omprövat omhändertagandena och låtit dem bestå. Alla tre förnekade att de fattat ifrågavarande beslut.

JO:s bedömning

Den första frågan som aktualiseras när det gäller ingripandet på Gamla Brogatan är om det fanns rättsligt stöd för detta i polislagen eller någon annan författning.

Den allmänna uppfattningen bland de polismän som befann sig på plats när ingripandet gjordes var att det var nödvändigt att hejda

folkmassan eftersom det i denna fanns personer som gjort sig skyldiga till brott av skilda slag; misshandel, skadegörelse och tillgreppsbrott. Vidare uppfattades folkmassan som ordningsstörande där den drog fram i de centrala delarna av Stockholm i rusningstrafik; den störde både bil- och gångtrafiken, den var högljudd och deltagare i den uppträdde aggressivt mot såväl polismän som förbipasserande.

Jag vill inledningsvis slå fast att inga ingripanden gjordes mot de deltagare i folkmassan som gjorde sig skyldiga till brott. Några försök att identifiera, skilja ut och gripa gärningsmän förekom således inte.

Frågan har väckts om folkmassans beteende var sådant att det förelåg våldsamt upplopp. Något sådant har emellertid — med enstaka undantag — inte hävdats av de polisbefäl som fanns på plats och följde händelseförloppet. För att ansvar skall kunna utkrävas för våldsamt upplopp krävs dels att en folksamling stör den allmänna ordningen genom att visa ett gemensamt uppsåt att med förenat våld sätta sig upp mot en myndighet eller på annat sätt framtvinga eller hindra en åtgärd, dels att folksamlingen faktiskt har gått till förenat våld mot person eller egendom. Även om enskilda deltagare i folksamlingen utövade våld mot person och egendom ger enligt min mening utredningen inte underlag för att påstå vare sig att det särskilda uppsåt som krävs för våldsamt upplopp var för handen hos folksamlingen eller att den gick till förenat våld mot person eller egendom. Brotten upplopp och ohörsamhet mot ordningsmakten förutsätter att polisen har meddelat en skingringsbefallning (upplopp) eller någon annan befallning för att upprätthålla ordningen (ohörsamhet mot ordningsmakten). Någon sådan befallning gavs inte. Jag delar således polisbefälets uppfattning att det inte fanns förutsättningar för att ingripa mot folkmassan med stöd av bestämmelserna om upplopp, våldsamt upplopp eller ohörsamhet mot ordningsmakten.

Jag övergår då till frågan om det fanns möjlighet att ingripa med stöd av polislagen. Bestämmelserna om polisens möjligheter att ingripa vid ordningsstörningar återfinns där i 13 §. Enligt detta lagrum kan polisen ingripa dels vid en pågående störning av den allmänna ordningen, dels vid omedelbar fara för en sådan störning. För att reglerna om tillfälligt omhändertagande skall kunna tillämpas vid störande av den allmänna ordningen fordras att det är fråga om ett uppträdande som innefattar angrepp på ett ordningsintresse av betydelse för allmänheten eller annars från allmän synpunkt. Paragrafen gör det också möjligt för polisen att ingripa i syfte att avvärja straffbelagda handlingar. Den tar i detta hänseende sikte dels på pågående brott, dels på brott som kan bedömas vara omedelbart förestående. De åtgärder som kan komma i fråga är avvisande, avlägsnande och tillfälligt omhändertagande.

Det man lade engelsmännen till last var dels att vissa deltagare i folkmassan begick vålds-, skadegörelse- och tillgreppsbrott, dels att folkmassan som sådan var högljudd och tog sig fram på ett hänsynslöst sätt och därvid bl.a. hindrade trafiken och skrämde förbipasserande personer. Man gjorde också den bedömningen att det förelåg en överhängande fara för nya ordningsstörningar och ytterligare brott.

Det är tydligt att polisen med stöd av 13 § polislagen hade kunnat ingripa mot de personer som gjorde sig skyldiga till brott. (Jag finner inte anledning att här gå in på frågan huruvida vissa brott var av sådan svårhetsgrad att det även fanns skäl för gripande.) Beträffande enskilda individer kan det också ha funnits förutsättningar att ingripa för att förhindra omedelbart förestående brottslighet. Problemet var emellertid att man inte hade klart för sig vilka personer som hade begått brott eller som stod i begrepp att göra det. Ingripanden hade också kunnat riktas mot de enskilda deltagare i folkmassan som uppträdde ordningsstörande eller kunde anses utgöra en omedelbar fara för den allmänna ordningen. Några försök att identifiera de ordningsstörande elementen gjordes emellertid inte. Jag vill i detta sammanhang framhålla att det förhållandet att en person försöker undkomma polisen inte i sig är en tillräcklig grund för ett ingripande med stöd av 13 § polislagen. Det förtjänar också att anmärkas att folkmassan kort före ingripandet hade splittrats upp och att en stor del av den hade försvunnit från platsen. Man kunde därför inte utan vidare utgå från att de personer som tidigare hade begått brott eller uppträtt ordningsstörande på ett sådant sätt att 13 § polislagen var tillämplig fanns kvar bland dem som inringades. Det kunde heller inte uteslutas att personer hade tillkommit under folkmassans förflyttning från Klarabergsgatan. Utredningen ger i själva verket stöd för att så var fallet. Sammanfattningsvis kan således konstateras att det sannolikt förelåg förutsättningar för ett ingripande enligt 13 § polislagen i fråga om ett antal individer i gruppen men att dessa inte var identifierade. Någon grund för att med stöd av detta lagrum ingripa mot samtliga de personer som ingick i den instängda folkmassan fanns däremot inte. Det kan tilläggas att ett ingripande enligt 13 § polislagen inte nödvändigtvis hade behövt ha formen av ett omhändertagande. Ett avlägsnande är den åtgärd som hade stått i bäst överensstämmelse med polisens handlande före inringandet av folkmassan.

Beträffande förfarandet att stänga in folkmassan på en gata som spärrades av i båda ändar vill jag framhålla följande. I en mycket orolig eller hotfull situation kan det i vissa fall vara en befogad åtgärd att instänga en folksamling eller en del av den. Man måste emellertid då ha klart för sig att det inte kan uteslutas att oskyldiga åskådare eller förbipasserande finns bland de instängda och att polisen vid sitt fortsatta handlande måste ta hänsyn till detta (jfr prop. 1990/91:129 s. 24). Avsikten med avstängningen var i detta fall enligt polismännen på platsen främst att få slut på folksamlingens planlösa framrusande. Först sedan man hade lyckats hejda en del av folkmassan väcktes frågan om omhändertaganden. Jag har inte någon invändning mot att folkmassan stängdes in, även om detta förefaller att ha varit resultatet av en ren slump. När denna åtgärd väl hade vidtagits var det emellertid viktigt att polisen så snart som möjligt tog ställning till i vilken utsträckning det förelåg förutsättningar för att ingripa mot enskilda deltagare i folksamlingen. Det är angeläget att en sådan prövning sker så snabbt och att avstängningen upprätthålls på ett sådant sätt att inte redan avstängningen i sig själv blir att betrakta som ett frihetsberövande.

de (se a. prop. s. 24). När ett av befälen på platsen begärde direktiv för den fortsatta handläggningen, fick han emellertid från sambandscentralen bara beskedet att så många som möjligt skulle omhändertas. Någon uppgift om det tillämpliga lagrummet lämnades inte. De bestämmelser som i efterhand har åberopats till stöd för omhändertagandena är 11 och 13 §§ polislagen.

Vid tillämpningen av 13 § polislagen skall det i fråga om varje individ göras en prövning av om det finns grund för ett omhändertagande. Någon sådan prövning kom emellertid aldrig till stånd. I stället kom ingripandet att rikta sig mot gruppen som sådan. I den mån ingripandet grundades på 13 § polislagen var det således, som jag redan har antytt, inte de enskilda individernas beteende som lades till grund för besluten om omhändertagande utan enbart det förhållandet att vederbörande ingick i den grupp vars väg hade spärrats av polisen. Det gjordes uppenbarligen inte ens någon kontroll av om samtliga de personer som inringades hade deltagit i folkmassans förflyttningar. Om en sådan kontroll hade gjorts skulle t.ex. den västtyske banktjänstemannen på ett tidigt stadium ha kunnat urskiljas.

Ett ingripande med stöd av 11 § polislagen som inledning till förvarstagande förutsätter dels att förutsättningar för förvar föreligger — något som i sin tur förutsätter antingen att det redan föreligger ett avvisningsbeslut eller att det finns sannolika skäl för ett sådant —, dels att dröjsmål med omhändertagandet innebär fara för liv eller hälsa eller någon annan fara. En grundläggande förutsättning är självfallet att det är klarlagt att det är fråga om en utlänning, vilket normalt förutsätter en identifiering på platsen. Om det inte redan finns ett avvisningsbeslut krävs vidare viss utredning rörande utlänningens personliga omständigheter för att klarlägga att det finns sannolika skäl för avvisning. För att ett omhändertagande enligt 11 § polislagen skulle få vidtas krävdes därför enligt min mening att man redan på platsen gjorde en första kontroll av de inringade personernas identitet samt av de övriga omständigheter som hade betydelse för frågan om förvarstagande. Någon sådan kontroll gjordes inte. Jag anser således att det inte fanns tillräckligt underlag för omhändertaganden enligt 11 § polislagen. Det förefaller inte heller som om det ens hade föresvävat något av befälen på platsen att utlänningarna skulle omhändertas för fortsatt handläggning enligt utlänningslagstiftningen.

Skälet till att jag i det föregående så utförligt har behandlat möjligheterna till ingripande enligt både 11 och 13 §§ polislagen är att en grundläggande fråga i sammanhanget är vilka beslut om frihetsberövanden som faktiskt fattades. Detta har betydelse bl.a. genom att den fortsatta handläggningen skiljer sig åt beroende på vilken bestämmelse i polislagen som utgör grunden för ett omhändertagande. En avgörande skillnad är att ett frihetsberövande enligt 13 § polislagen aldrig kan vara mer än sex timmar. Uppgifter som lämnats av personer som varit närvarande i ledningsrummet, bl.a. Olof Gustavsson, tyder på att avsaknaden av tidsbegränsning av omhändertaganden med stöd av 11 §

polislagen ansågs vara polistaktiskt fördelaktig och därför tillmättes avgörande betydelse när man så småningom valde att tillämpa detta lagrum.

Det har inte med säkerhet kunnat klarläggas på vilken rättslig grund utlänningarna berövades friheten. Det föreligger delade meningar i frågan om omhändertagandena gjordes med stöd av 11 eller 13 § polislagen. Dokumentationen är, som har framgått av vad jag tidigare har sagt, så bristfällig att några säkra slutsatser inte kan dras på grundval av den. I detta fall koncentrerade man sig av allt att döma på helt andra detaljer, t.ex. om det fanns tillräckligt många arrestplatser, och lämnade i stor utsträckning den formella frågan om tillämpligt lagrum åt sidan. En handläggning som innebär att ett stort antal personer berövas friheten och förs till polisarrest eller häkte utan att polisen ens har gjort klart för sig den rättsliga grunden för ingripandet kan givetvis aldrig godtas i ett rättssamhälle.

Ingen har velat ta på sig ansvaret för besluten om omhändertagande. Befälen på platsen har uppgett att dessa fattades av den centrala ledningen. De ansvariga i den centrala ledningen har å sin sida hävdade att besluten fattades på platsen. Andra närvarande i ledningsrummet har gett sinsemellan motstridiga besked. Den dokumentation som förekommer är, som tidigare påpekats, bristfällig i olika avseenden och kan därför inte bringa klarhet i saken. Jag tvingas därför konstatera att det trots omfattande utredning inte går att i efterhand fastställa vem som har fattat beslut om att beröva mer än hundra personer friheten. Detta förhållande är, som jag framhållit i ett annat liknande ärende som också rör Stockholmspolisen, fullständigt oacceptabelt. Eftersom något straffrättsligt ansvar i detta läge inte kan utkrävas lägger jag ned förundersökningen i denna del.

En annan viktig fråga är om de åtgärder som vidtogs efter omhändertagandena stod i överensstämmelse med gällande regler.

Har ett omhändertagande gjorts med stöd av 11 § polislagen skall det omprövas av ett befäl, och om det består skall det därefter anmälas för polismyndigheten, i detta fall beredskapstjänstgörande polischef, som snarast möjligt skall fatta beslut i ärendet. Olof Gustavsson fick på ett tidigt stadium kännedom om omhändertagandena. Han vidtog också olika åtgärder syftande till en fortsatt handläggning enligt utlänningslagstiftningen. Enligt min mening får det anses klarlagt att man åtminstone efter omkring klockan 18.00 i huvudsak har behandlat utlänningarna som om de var omhändertagna med stöd av 11 § polislagen.

Ett omhändertagande enligt 13 § polislagen skall dels omprövas av ett befäl, dels alltid följas av ett förhör. Den omhändertagne skall friges så snart som möjligt efter förhöret och senast sex timmar efter omhändertagandet. I detta fall har av allt att döma ingen omprövning av omhändertagandena gjorts. Inte heller har några förhör hållits med sikte på omständigheterna vid omhändertagandet. Som tidigare har nämnts innehåller dokumentationen inte några uppgifter om vilka omständigheter som lagts till grund för omhändertagandena. Något underlag för omprövning eller för förhör fanns därför inte. Beträf-

fande de personer som enligt dokumentationen omhändertogs med stöd av 13 § polislagen har således bestämmelserna i 15 och 16 §§ polislagen inte följts.

1992/93:JO1

Handläggningen av utlänningsärendena

Samtliga 102 personer som omhändertogs i hörnet av Gamla Brogatan och Klara Norra Kyrkogata var, som tidigare har nämnts, utländska medborgare. Alla utom en var medborgare i Storbritannien. De var i åldrarna 17–30 år.

Klockan 18.15 sände sambandscentralen ett meddelande till alla polisområden och till vaktroteln om att samtliga engelska medborgare som omhändertagits enligt polislagen vid förhör skulle besvara vissa frågor för att jourhavande polischef skulle kunna fatta beslut enligt utlänningslagen. Meddelandet var undertecknat av Sven Smedjegården. De uppgifter som skulle inhämtas var — förutom fullständiga personuppgifter — uppgift om passnummer, ankomst till Sverige, återresebiljett, medelsinnehav och beräknad återresa. Undantag gjordes för personer under 16 år och sådana som var misstänkta för brott. Olof Gustavsson har uppgett att Sven Smedjegården sände meddelandet på hans uppdrag.

Omkring klockan 20.00 kontaktade Olof Gustavsson chefen för utlänningsroteln, kommissarien Åke Karlsson, och gav order om att han skulle träda i tjänst och organisera handläggningen av utlänningsärendena. Han fick fria händer att kalla in ytterligare personal om det behövdes.

Till hjälp för de polismän som skulle handlägga utlänningsärendena sände man omkring klockan 20.20 från vaktroteln ut blanketter som på förhand var ifyllda med vissa uppgifter.

Förhören med utlänningsarna hölls från klockan 19.00 till klockan 04.00. Enligt en promemoria som upprättades den 12 september 1989 hölls 62 av förhören efter midnatt. Förhören, som är ytterst summariskt redovisade, omfattade förutom identitetsuppgifter enbart de frågor som nämdes i Sven Smedjegårdens promemoria. Utläningarna tillfrågades däremot inte om t.ex. syftet med vistelsen i Sverige eller om tidigare kriminalitet och liknande. Sådana uppgifter som t.ex. när förhör hölls och av vem samt om tolk utnyttjades framgår inte. Några förhørsprotokoll har inte upprättats. De mycket knapphändiga uppgifterna har i stället noterats på blanketten för personuppgift.

Vid förhören framkom att det övervägande antalet engelsmän hade pass och såväl medel för sitt uppehälle som returbiljett.

Ingen av de omhändertagna delgavs misstanke om brott. De anmälningar som hade anknytning till händelseförloppet före ingripandet på Gamla Brogatan har samtliga avskrivits av polisen på grund av bristande spaningsresultat. En förundersökning avseende tillgrepp av öl på ett konditori tidigare under dagen har nedlagts.

En rutinmässig kontroll gjordes av om de omhändertagna var dömda eller misstänkta för brott i Sverige. Resultatet var negativt beträffande samtliga. Någon kontroll av om de var straffade i Storbritannien gjordes inte. Det fanns således inte beträffande någon av utlänningsarna uppgift om att vederbörande hade undergått fängelsestraff.

Olof Gustavsson beslutade klockan 22.10 beträffande de 14 utläningar som förts till polisområde 1 dels att samtliga skulle avvisas med stöd av 4 kap. 2 § första stycket 3 utlänningslagen (1989:529), dels att de med stöd av 50 § gamla utlänningslagen (1980:376) skulle tas i förvar. En utläning får avvisas med stöd av 4 kap. 2 § första stycket 3 utlänningslagen om han på grund av tidigare ådömt fängelsestraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott.

Beträffande 87 av de utlänningar som förts till polishuset beslutade Olof Gustavsson dels att de skulle avvisas med stöd av 4 kap. 2 § första stycket 3 utlänningslagen, dels att de skulle tas i förvar. Tidpunkten för beslutet har på ett mindre antal blanketter angetts till klockan 23.00. På flertalet blanketter har tidpunkten från början angetts till klockan 24.00 men denna uppgift har senare ändrats till 23.00. Vem som har gjort ändringarna och när dessa har gjorts framgår inte. Inte heller framgår orsaken till ändringarna.

Någon individuell bedömning efter en föredragning av omständigheterna i varje enskilt ärende gjorde Olof Gustavsson inte vilket framgår redan av det förhållandet att förhör med många av utlänningarna då ännu inte hade genomförts.

Olof Gustavsson fattade bl.a. beslut om frigivning av en tysk och en brittisk medborgare. Han förde emellertid inte några anteckningar om vilka ärenden som föredrogs för honom och vilka beslut han fattade. Han kom därigenom, med hänsyn till den stora mängden ärenden, att helt sakna möjlighet att hålla reda på vilka ärenden som han hade avgjort.

Besluten om avvisning är utformade på följande sätt. En blankett har på förhand fyllts i med viss maskinskriven text. Denna delvis ifyllda blankett har sedan mångfaldigats genom fotokopiering och använts för de enskilda besluten. I avsnittet för beslut har förkryssats att beslutet avser avvisning med stöd av 4 kap. 2 § första stycket 3 utlänningslagen med tillägget "eftersom det kan misstänkas att han kommer att fortsätta bedriva brottslig verksamhet i landet". I avsnittet för polismyndighetens underskrift m.m. har noterats bl.a. Olof Gustavssons namn och titel samt vidare myndighetens adress och telefonnummer. På raden för underskrift har tillagts "enligt uppdrag". Även i övrigt förekommer viss på förhand ifylld text.

Besluten om förvarstagande har på motsvarande sätt fyllts i på förhand och mångfaldigats i halvfärdigt skick. På denna blankett har angetts att sannolika skäl föreligger för utvisning enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen och att fråga har uppkommit om verkställighet. Som skäl för förvarsbeslutet har förkryssats att det kan med hänsyn till "X:s" personliga förhållanden eller andra omständigheter skäligen befäras att han dels kommer att hålla sig undan, dels kommer att bedriva brottslig verksamhet här. I utrymmet för angivande av omständigheter som lagts till grund för bedömningen har texten "befäras att han kommer att fortsätta bedriva brottslig verksamhet i landet" fyllts i.

Olof Gustavsson har inte undertecknat något av besluten om förvarstagande eller avvisning. Vissa beslut har undertecknats av en polisman enligt uppdrag men åtskilliga är överhuvudtaget inte undertecknade.

Dokumentationen avseende besluten om avvisning och tagande i förvar har åtskilliga brister. Här kan t.ex. nämnas att beträffande några utlänningar har endast namn, födelsetid och passnummer noterats men inga personuppgifter i övrigt. I några fall finns endast uppgift om namn. Även namnet på den beslutet avser fattas i något fall. Delgivningsbesluten är ofullständiga bl.a. på det sättet att det inte framgår vem som utfört delgivningen. I flertalet fall kan det inte utläsas om utlänningen har tagit emot handlingen eller ej. Fullföljdshänvisningarna är inte ifyllda. Det framgår bara i enstaka fall om utlänningen delgetts beslutet på engelska och om han mottagit en kopia av handlingen. Noteringar om att Storbritanniens ambassad har underrättats om frihetsberövandet förekommer bara i ett begränsat antal fall (jfr konsularkonventionen mellan Sverige och Storbritannien intagen i Föreskrifter och allmänna råd för polisväsendet, FAP 000-1, bilaga 4).

I ett ärende finns endast beslut om förvarstagande men inte något beslut om avvísning. I åtskilliga fall saknas uppgift om vem som har beslutat om frigivning.

Olof Gustavsson beslutade klockan 24.00 den 6 september att avvísningsbesluten i första hand skulle verkställas genom att utlänningarna fick ett åläggande med stöd av 7 kap. 2 § utlänningsförordningen (1989:547) att senast en viss dag lämna landet. Av akterna framgår att i åtminstone 65 fall ålades vederbörande utlänning att frivilligt lämna landet inom några dagar. Olof Gustavsson har uppgett att det inte förelåg något hinder mot att låta utlänningarna själva få verkställa avvísningsbesluten eftersom det inte längre var någon överhängande fara för att de skulle begå brott.

Olof Gustavsson överlät på handläggande polismän att sköta verkställigheten. Detta innebar bl.a. att han inte i varje enskilt fall tog ställning till när utlänningen skulle friges och inte heller till om verkställigheten i det enskilda fallet kunde genomföras genom ett åläggande att frivilligt lämna landet. Han har inte heller undertecknat besluten med åläggande att lämna landet.

De 101 utlänningar som togs i förvar frigavs successivt från klockan 23.30 den 6 september till klockan 13.25 den 8 september.

Olof Gustavsson delgavs misstanke om olaga frihetsberövande bestående i att han beslutat om fortsatt omhändertagande och om förvarstagande och misstanke om myndighetsmissbruk bestående i att han beslutat om avvísning trots att det saknades laga grund för sådana beslut. Han medgav att han fattat beslut om förvarstagande och avvísning men bestred att han gjort sig skyldig till brott.

I utlänningslagens portalparagraf (1 kap. 1 §) föreskrivs att lagen skall tillämpas så att utlänningars frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall.

Regler om avvísning finns i 4 kap. utlänningslagen. Föreskrifter om avvísning på formella grunder finns i 1 §. I 2 § första stycket anges i fem punkter materiella grunder för avvísning. I 2 § första stycket 3 sägs att en utlänning får avvisas om han på grund av tidigare ådömt frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land.

Bestämmelserna om avvísning i 4 kap. 2 § utlänningslagen har i allt väsentligt förts över från 29 § i gamla utlänningslagen. I förarbetena till 29 § sägs bl.a. att den omständigheten att en utlänning inte tidigare ådömts straff inte utesluter att det ändå kan finnas anledning att anta att han kommer att begå brott efter inresan. I den mån det av utlänningens egna uttalanden eller andra förhållanden klart framgår att han har ett sådant syfte med inresan bör han redan vid ankomsten till landet kunna förhindras att sätta sådana planer i verket (se Nordiska kommitténs betänkande NR 16/70 Utlänningslagstiftning och utlänningspolitik i Norden s. 46).

Polismyndigheten prövar enligt 4 kap. 4 § andra stycket utlänningslagen om avvísning skall ske med stöd av 4 kap. 2 § första stycket 3 utlänningslagen. Om polismyndigheten anser att det är tveksamt om avvísning bör ske skall ärendet emellertid enligt tredje stycket överlämnas till statens invandrarverk.

Enligt 50 § gamla utlänningslagen, som vid det nu aktuella tillfället alltjämt reglerade frågan om förvarstagande i utlänningsärenden, fick en utlänning tas i förvar om det förelåg sannolika skäl för avvísning eller det uppkommit fråga om verkställighet av en sådan åtgärd. Beslut om att ta någon i förvar fick dock meddelas endast om det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter skäligen kunde befaras att han skulle komma att hålla sig undan eller

bedriva brottslig verksamhet här eller om utlänningens identitet var oklar. Om det bedömdes tillräckligt kunde utlänningen i stället ställas under uppsikt.

Finns det inte längre skäl att hålla en utlänning i förvar skall enligt 6 kap. 8 § utlänningslagen åtgärden omedelbart hävas.

En polismyndighets beslut om avvisning får enligt 7 kap. 2 § överklagas till statens invandrarverk och beslut om förvar får enligt 7 kap. 7 § överklagas till kammarrätten i Jönköping. Sådana beslut om avvisning som fattats av en polismyndighet skall enligt 8 kap. 7 § verkställas även om det har överklagats.

JO:s bedömning

Vid förberedelserna inför fotbollsmatchen hade man förutsett att det kunde bli aktuellt att tillämpa utlänningslagstiftningen. Av den anledningen ingick ett par befattningshavare vid utlänningsroteln i bemaningen vid vaktroteln den aktuella kvällen. Detta visade sig emellertid vara helt otillräckligt på grund av det stora antalet utlänningar som omhändertogs på Gamla Brogatan. Först flera timmar efter omhändertagandena kontaktade Olof Gustavsson chefen för utlänningsroteln och uppdrog åt denne att kalla in extra personal och att organisera arbetet med utlänningsärendena. Utlänningsroteln var därför inte i fullt arbete förrän omkring klockan 21.00. Detta dröjsmål, som givetvis ökade tidspressen, är svårförståeligt.

Förhören med utlänningarna inriktades på sådana förhållanden som innehav av pass, returbiljett och medel för uppehälle. Däremot berördes över huvud taget inte de omständigheter som senare lades till grund för besluten om avvisning och förvar, nämligen frågor med anknytning till tidigare eller aktuell kriminalitet. Ansvar för detta åvilar i första hand Olof Gustavsson. Den promemoria som Sven Smedjegården upprättade, och som enligt Olof Gustavsson sändes ut på hans uppdrag, berörde inte alls denna aspekt. De som förberedde ärendena för beslut gjorde självfallet detta med utgångspunkt i vad som sades i promemorian.

Olof Gustavsson har uppgett att han utgick från att utlänningarna inte skulle ha omhändertagits om de inte hade begått brott. Han hade genom sin närvaro i ledningsrummet fått en bild av hur de drog genom city och ägnade sig åt brottslighet. Han handlade med utgångspunkt från att omhändertagandena hade gjorts med stöd av 13 § polislagen. Han förutsatte också att polismännen på sedvanligt sätt skulle rapportera de brott som hade begåtts.

Eftersom bestämmelsen i 13 § polislagen ger fyra olika alternativa grunder för omhändertagande, av vilka begången brottslighet bara är en, kunde Olof Gustavsson — oavsett vilken uppfattning han hade fått om förhållandena i city — enligt min mening inte dra den slutsats han gjorde. Han gjorde inte heller någonting för att kontrollera om hans uppfattning att samtliga utlänningar hade begått brott var riktig. Om så hade varit fallet borde han för övrigt även ha kontrollerat om några av utlänningarna hade gripits för brott. Likaså borde han ha informerat sig om i vilken utsträckning det förekom anmälningar om brott. En naturlig åtgärd hade varit att ta del av den dokumentation av omhän-

dertagandena som fanns och eventuellt kontakta den som enligt denna hade fattat beslut härom. Han skulle då för övrigt ha upptäckt att han själv hade noterats som beslutsfattare i vissa fall.

Här kan tilläggas att frågan om tillämpning av 13 § polislagen tycks ha kommit i skymundan på ett tidigt stadium. Olof Gustavsson har uppgett att hans avsikt var att 11 § polislagen skulle tillämpas om denna bestämmelse var tillämplig men att detta inte var någonting som han kunde avgöra. Det kan ifrågasättas om inte meddelandet vid 18-tiden om den fortsatta handläggningen i sak innebar en omrubricering av frihetsberövandena från 13 § till 11 § polislagen. Så uppfattades saken i varje fall både av ansvarigt befäl i polisområde 1 och av flera av polismännen i ledningsrummet. Det torde också ha varit detta meddelande som ledde till att de förhör som skulle hållits med dem som omhändertagits enligt 13 § polislagen inte kom till stånd.

Å andra sidan verkar Olof Gustavsson att själv ha arbetat utifrån förutsättningen att den längsta tid som utlänningarna kunde hållas frihetsberövade var sex timmar. På åtskilliga blanketter har tidpunkten för beslutet om förvarstagande ändrats från klockan 24.00 till klockan 23.00. Jag har svårt att finna något annat skäl för ändringarna än att man inte ville överskrida den längsta tiden för frihetsberövande med stöd av 13 § polislagen.

Jag vill i detta sammanhang inskräpa vikten av att ändringar i dokumentationen görs på korrekt sätt. Ett minimikrav är att man kan utläsa vem som har gjort ändringen, när denna har skett och varför den gjorts. Blanketten i fråga utgör en urkund varför ändringar som görs på ett felaktigt sätt i princip kan föranleda straffansvar för förfalskningsbrott (jfr NJA 1989 s. 656).

Oavsett hur Olof Gustavssons handlande tidigare under kvällen skall bedömas bär han i varje fall från klockan 22.10 ansvaret för att 14 personer var berövade friheten (de utlänningar som förvarades i arrest i polisområde 1) och från antingen klockan 23.00 eller 24.00 ansvaret för att ytterligare 87 personer (de utlänningar som förvarades på allmänna häktet) var berövade friheten. Det var enligt tillgänglig dokumentation vid dessa tidpunkter som han beslutade om avvisning och förvarstagande.

När det gäller frågan vilken grund som fanns för beslut om avvisning vill jag till att börja med peka på att arbetet med utredningen i utlänningsärendena vid de nu angivna tidpunkterna alltså pågick. Förhör hade genomförts med bara ett begränsat antal av de omhändertagna. Olof Gustavsson förde själv inga noteringar och hade inget grepp om hur många ärenden som var aktuella för beslut och vilka ärenden han hade beslutat i. Åke Karlsson har uppgett att besluten om avvisning och förvarstagande fattades kollektivt för de båda grupperna omhändertagna. Enligt min mening framgår det således redan av tidpunkten för besluten att något underlag för bedömning av om det i varje enskilt fall fanns grund för avvisning inte förelåg när Olof Gustavsson fattade beslut. Han beslutade alltså om avvisning utan att det fanns ens grundläggande utredning. Han har själv uppgett att föredragningen inte avsåg omständigheterna beträffande varje enskild

person utan mera inriktades på frågan om någon person *inte* tillhörde den kategori som skulle avvisas. En sådan tillämpning av avvisningsreglerna — som i själva verket synes ha som utgångspunkt att utlänningar som kommer till Sverige skall avvisas om det inte framgår att skäl för avvisning saknas — står självfallet inte i överensstämmelse med lagstiftningen. Redan härigenom har Olof Gustavsson gjort sig skyldig till allvarliga fel i handläggningen.

Härtill kommer att det, som nyss har nämnts, över huvud taget inte gjordes någon utredning om i vad mån de enskilda utlänningarna hade gjort sig skyldiga till brott eller tidigare hade dömts till fängelsestraff. I avsaknad av utredning rörande sådana omständigheter som kunde utgöra grund för avvisning enligt det av Olof Gustavsson tillämpade lagrummet byggde han sin bedömning på en serie antaganden, nämligen att eftersom utlänningarna hade omhändertagits måste de ha gjort sig skyldiga till brott, och därmed kunde de också antas komma att begå nya brott. Det kan självfallet inte godtas att beslut om avvisning grundas enbart på lösa antaganden av detta slag, vilka vid ett minimum av kontroll skulle ha visat sig vara felaktiga. Inte i något enda av de 101 ärenden som Olof Gustavsson beslutade i fanns det sakligt underlag för avvisning på den av honom tillämpade grunden. Jag finner det inträffade utomordentligt allvarligt.

Jag vill också rent allmänt tillägga att syftet med den aktuella bestämmelsen i utlänningslagen är att förhindra vissa brottslingar att komma in i landet. Enligt min mening förutsätter en tillämpning av regeln att det, beträffande den som inte tidigare har ådömts fängelsestraff, måste finnas en konkret misstanke om att utlänningen kommer att begå brott av visst slag i Sverige eller annat nordiskt land. Bestämmelsens hänvisning till tidigare ådömt fängelsestraff ger vidare vid handen att misstanken skall avse ett brott med ett relativt högt straffvärde. I förarbetena har framhållits att det bör vara fråga om brottslig verksamhet av någon betydelse (prop. 1975/76:18 s. 132). Det bör enligt min mening inte förekomma att misstanke om ett brott som normalt förskyller böter läggs till grund för ett beslut om avvisning med stöd av 4 kap. 2 § första stycket 3 utlänningslagen (se även rikspolisstyrelsens handbok för tillämpning av utlänningslagstiftningen avsnitt 7.6). Sådana brott som skadegörelse, ofredande och snatteri straffas normalt med böter och kan därför inte utgöra grund för avvisning enligt den av Olof Gustavsson tillämpade regeln.

Beslut om förvarstagande förutsätter att det föreligger sannolika skäl för avvisning eller att det har uppkommit fråga om verkställighet av en sådan åtgärd. Som jag tidigare har konstaterat saknades det varje grund för besluten om avvisning. Därmed förelåg det inte heller någon laglig grund för beslut om förvarstagande. Ett stort antal utlänningar berövades friheten genom Olof Gustavssons beslut. Frihetsberövandena varade från några timmar till nästan två dygn. Drygt 40 personer kvarhölls mer än 12 timmar.

Slutligen vill jag ta upp frågan om dokumentationen i utlänningsärendena. Som har framgått tidigare är denna bristfällig i en rad olika avseenden. Besluten om avvisning och förvarstagande har avfattats på

därför avsedd blankett. Av blanketten framgår att den skall undertecknas av beslutsfattaren. Besluten i fråga, som skall delges utlänningen och som kan överklagas, har viktiga rättsverkningar för denne. Det framstår som självklart att beslut av detta slag undertecknas av beslutsfattaren på det sätt som blanketten förutsätter. I rena undantagsfall, t.ex. om beslutet fattas av någon som har beredskap i hemmet och beslutet måste delges omedelbart, får man godta att någon annan undertecknar blanketten för beslutsfattarens räkning. Ett minimikrav är då emellertid att beslutsfattaren i efterhand kontrollerar att beslutet har utformats i enlighet med hans instruktioner. Om tiden medger det kan beslutet undertecknas t.ex. dagen efter. Vad som nu har sagts gäller även beslut enligt 7 kap. 2 § utlänningsförordningen om åläggande för utlänningen att lämna landet. Olof Gustavsson har inte undertecknat ett enda av besluten trots att han fanns på plats under en stor del av kvällen. Åtskilliga av dem är över huvud taget inte undertecknade. Olof Gustavsson har inte heller ens i efterhand läst igenom besluten och inte tagit del av utredningsmaterialet. Han har därigenom åsidosatt elementära krav på handläggningens kvalitet.

Förhören i utlänningsärendena är också väsentligt magrare än vad som normalt brukar vara fallet i ärenden av detta slag. Jag har stor förståelse för de många praktiska problem som uppkom när ett så stort antal utredningar måste genomföras på begränsad tid. Det var också många olika polismän involverade i arbetet av vilka somliga inte var vana att handlägga denna typ av ärenden. Jag måste emellertid konstatera att utredningarna inte håller godtagbar standard och att dokumentationen inte uppfyller de krav som måste ställas.

Enligt min mening har i detta fall utlänningslagstiftningen använts för ett helt annat syfte än det avsedda, nämligen som ett medel för ordningshållning i polisdistriktet. Olof Gustavsson har medgett att utlänningarna frigavs först när man bedömde att det inte längre förelåg någon större risk för ordningsstörningar. Det kan självfallet under inga omständigheter godtas att tvångsmedel enligt utlänningslagen utnyttjas för helt andra ändamål än vad lagstiftaren avsett.

Utöver att utlänningarna utsattes för frihetsberövanden som saknade laga grund drabbades åtskilliga av dem av avbräck även i andra avseenden. En del tvingades avbryta pågående semester och återvända till hemlandet tidigare än beräknat. Andra drabbades av kostnader för bl.a. ombokning eller inköp av nya biljetter. Det förfång som var och en drabbades av kan inte i något fall betecknas som ringa.

Utredningen visar enligt min mening att Olof Gustavsson uppsåtligt har handlat i strid med gällande regler. Jag beaktar vid denna bedömning att det måste ha stått klart för Olof Gustavsson att handläggningens standard inte kom ens i närheten av de minimikrav som gäller i ett rättssamhälle. I varje fall har han uppenbarligen inte, innan han fattade sina beslut, satt sig in i innebörden av gällande regler på det sätt som måste krävas och därigenom förfarit grovt oaktsamt. Det förfång som utlänningarna har drabbats av kan, som jag nyss har konstaterat, inte anses som ringa. Jag beslutar därför att åtal skall väckas mot Olof Gustavsson för olaga frihetsberövande (4 kap. 2 §

brottsbalken) och myndighetsmissbruk alternativt vårdslös myndighetsutövning (20 kap. 1 § brottsbalken i dess lydelse före den 1 oktober 1989).

Åtalet mot Olof Gustavsson redovisas i ett följande avsnitt.

Ingripandet på Smålandsgatan

När matchen på Råsunda hade avslutats drog svenska ungdomar omkring i grupper i de centrala delarna av Stockholm. En del av dem var uppenbarligen ute i syfte att ställa till bråk med engelska supportrar. Dessa ungdomar höll till omkring T-centralen och Centralstationen i väntan på att engelsmännen skulle komma från Solna. Polisen lyckades emellertid undvika konfrontation mellan svenskar och engelsmän.

Så småningom kom ett gäng som omfattade åtminstone 20–30 svenska ungdomar att förflytta sig från Hötorget mot Kungsträdgården. Deras förehavanden följdes av civila polispatruller. En fotograf som brukar arbeta för kvällstidningarna följde gående med bland ungdomarna. Ungdomarna gick via Regeringsgatan ner till Smålandsgatan. Där uppträdde de aggressivt mot andra personer, bl.a. mot två män som just hade parkerat sin bil och var på väg till en restaurang. En bilist hindrades från att komma fram genom att ungdomar ställde sig mitt i gatan. Bilisten försökte då vända och komma från platsen. Han gjorde emellertid därvid en felmanöver som ledde till att bilen törnade mot trottoarkanten och körde rakt in i en husvägg. Bilisten hade under sin vändningsmanöver varit nära att köra på en av ungdomarna och dessas aggressivitet vändes därför mot honom. Ett antal ungdomar angrep den stillastående bilen med sparkar och slag och försökte dra ut föraren ur fordonet. Han lyckades emellertid undgå att utsättas för våld genom att låsa bildörrarna.

När det uppmärksammades att fotografen tog bilder av händelsen överfölls han av flera ungdomar som angrep honom med sparkar och slet i hans kamerautrustning. Ungefär samtidigt kom en civil polispatrull till platsen. Polismännen grep en av de ungdomar som hade attackerat fotografen. De andra ungdomarna sprang från platsen och några begav sig därvid i riktning mot Kungsträdgården. Signalementet på den som uppfattades som ledare larmades ut via radion.

Mycket snabbt kom åtskilliga polismän till platsen. Det samlades också en del nyfikna, både ungdomar och äldre, som hade hört kraschen när bilen körde in i husväggen eller lagt märke till det stora polisuppbådet. Bland dessa fanns fyra ungdomar som fullgjorde sin värnplikstjänstgöring som militärpolis och som var på väg tillbaka till sin förläggning efter att ha tillbringat kvällen i city.

De personer som befann sig närmast hörnet av Smålandsgatan och Norrlandsgatan omringades av polis och beordrades att ställa sig mot husväggen. De kvarhölls sedan på platsen. Flera av dem försökte förklara att de nyss hade kommit till platsen och enbart var åskådare eller förbipasserande. De bad också att få gå därifrån men hindrades från detta. De fick i stället under sträng bevakning stå lutade mot husväggen med händerna uppsträckta under ca 15 minuter. Under tiden kom pressfotografer till platsen och tog bilder av dem. Det förekommer samstämmiga uppgifter från de personer som beordrats att ställa sig mot husväggen om att de även i övrigt behandlades mycket bryskt av polisen. När de försökte prata med varandra eller med polismännen ombads de "hålla käften". En person har också uppgett att han tilldelades ett batongslag när han ville visa sin legitimation.

Vid förhör med de polismän som befann sig på Smålandsgatan har det inte kunnat klariäggas hur det gick till när personerna omringades

och beordrades att ställa sig mot husväggen. Flertalet av polismännen har uppgett att de koncentrerade sig på andra uppgifter och först i ett senare skede lade märke till de personer som så småningom omhändertogs. Trots omfattande utredning har inte någon polisman påträffats som uppgett att han deltagit i omringandet av personerna i fråga. Däremot har fotografen och en av de polismän som först kom till platsen uppgett att de inte kände igen alla de personer som stod uppställda mot väggen som personer som funnits på platsen vid tidpunkten för brotten.

Totalt fanns det 15 personer i den grupp som omringades av polisen. Vid skyddsvisitation påträffades tårgasspray hos en av dem. Denne yngling greps såsom misstänkt för olaga vapeninnehav och fördes till polishuset för förhör.

Enligt upprättade omhändertagandeblad omhändertogs totalt 14 personer klockan 22.25 på Smålandsgatan med stöd av 13 § polislagen. Som anledning till omhändertagandet har i flertalet fall angetts att den omhändertagne befann sig i en ordningsstörande grupp. Någon närmare uppgift om på vilket sätt var och en av de omhändertagna skulle ha störst ordningen har inte angetts. Av de omhändertagna var en under 15 år, sju i åldern 15–18 år och sex 18 år eller äldre. Såvitt framgår av handlingarna var ingen av dem utländsk medborgare.

På omhändertagandebladen har angetts att besluten om omhändertagande fattades av Curt Nilsson. Han har emellertid uppgett att han inte fattade något beslut om omhändertaganden men däremot gav besked om att man rent allmänt borde ta i med hårdhandskarna mot de ungdomar som drog omkring. Detta meddelades via radio.

Dokumentationen i sambandscentralen ger inte någon klar bild av vad som förekommit. Enligt protokollet från kanal 7 beordrade Curt Nilsson "hårdare tag" klockan 22.20, och klockan 22.22 beslutade Christian Dalsgaard om omhändertagande. Radiotrafiken ger inte heller någon fullständig klarhet. På kanal 7 fick Christian Dalsgaard strax före klockan 22.20 beskedet att man enligt den centrala ledningen borde göra något åt de ungdomar som sprang omkring; omhänderta dem eller gripa dem som var misstänkta för brott. På kanal 11 meddelade sambandscentralen klockan 22.22 att den centrala ledningen hade beslutat om "hårdare tag". Dessa båda uttalanden från den centrala ledningen härrörde från Curt Nilsson. På kanal 7 gav Christian Dalsgaard order om att de som hade varit "åsyna närvarande där brott hade begåtts" skulle omhändertas. Sambandscentralen meddelade omedelbart därefter att personerna i fråga skulle omhändertas med stöd av 13 § polislagen. På kanal 11 meddelade Åke Rimborn att man hade ett större gäng som hade gripits med anledning bl.a. av att de hade sparkat sönder ett polisfordon.

Christian Dalsgaard har uppgett att han med sin order avsåg att samtliga på Smålandsgatan som varit med där brott hade begåtts skulle tas med till förhör och att användningen av ordet omhändertas var en felsägning. Han uppfattade det sedan så att sambandscentralen gav order om omhändertagande enligt polislagen i stället för om medtagande till förhör. Han fanns inte själv på plats på Smålandsgatan vid tidpunkten för omhändertagandena.

De flesta av de polismän som fanns på plats på Smålandsgatan har uppgett att de utgick från att de personer som ställts upp mot husväggen var gripna för brott. Befälet på platsen, polisinspektören Åke Rimborn, har sagt att han inte hade en tanke på att det kunde röra sig om omhändertaganden enligt 13 § polislagen. En polisman har uppgett att han utgick från att 13 § polislagen hade tillämpats men att han inte vet vem som hade beslutat i frågan.

De omhändertagna fördes i buss till polisområde 3 (Södermalm). Där tjänstgjorde inspektören Krister Pettersson som biträdande vakthavande befäl. Omkring klockan 22.40 fick han besked om att en buss med frihetsberövade var på väg. Bussen anlände ca fem minuter senare. Av den polisman som förde befälet i bussen fick Krister Pettersson veta att samtliga 14 hade gripits såsom misstänkta för brott, nämligen skadegörelse och våld mot tjänsteman.

Två av de polisbefäl som hade fört in de omhändertagna tog var för sig telefonkontakt med sambandscentralen för att kontrollera om det verkligen var fråga om gripanden. De fick då besked om att det var fråga om omhändertaganden enligt 13 § polislagen. De fick också var för sig besked om att det var Curt Nilsson som hade beslutat om omrubriceringen av frihetsberövandena. Detta meddelade de Krister Pettersson som ombesörjde att omhändertagandeblad upprättades beträffande samtliga.

De omhändertagna hördes successivt. Samtliga frigavs efter förhör. Frigivningarna skedde från klockan 23.15 till klockan 00.10.

Beträffande detta ingripande delgavs Curt Nilsson och Christian Dalsgaard misstanke om olaga frihetsberövande bestående i att de beslutat om omhändertagandena utan laga grund alternativt såvitt gällde Curt Nilsson att han omrubricerat frihetsberövandena från gripanden till omhändertaganden. Båda förnekade att de fattat beslut om frihetsberövanden.

JO:s bedömning

Ingripandet på Smålandsgatan företer i vissa avseenden likheter med det på Gamla Brogatan. Även detta föregicks av en rapport om pågående brott. Polispersonal kom mycket snabbt till platsen och en gärningsman kunde gripas. Övriga inblandade var på flykt från platsen när de första polismännen anlände. Försök att springa ikapp dem misslyckades.

Christian Dalsgaards order att man skulle försöka säkra bevisning genom de vittnen som alltså befann sig på platsen var enligt min mening en adekvat åtgärd i en situation där gärningsmännen hade hunnit undan. Olyckligtvis vidarebefordrade han ordern till sambandscentralen på ett missvisande sätt. Det framstår emellertid trots detta som svårförklarligt att man från sambandscentralen omedelbart därefter meddelade att samtliga personer på platsen skulle omhändertas med stöd av 13 § polislagen. Om Christian Dalsgaards order ansågs oklar borde han givetvis ha tillfrågats om vad han egentligen åsyftade. Enligt min mening kunde denna trots sin ordalydelse inte rimligen uppfattas som ett beslut om omhändertagande enligt polislagen. Även om de personer som fanns på platsen hade varit närvarande på brottsplatsen kunde givetvis detta inte utgöra grund för ett omhändertagande. Det enda tvångsmedel som i så fall kunde användas var medtagande till förhör enligt 23 kap. 8 § rättegångsbalken, något som i sin tur förutsatte att vittnet i fråga inte följde med frivilligt. Jag vill i sammanhanget erinra om att Christian Dalsgaard inte befann sig på plats och att han därmed knappast heller kunde fatta något beslut om omhändertagande enligt 13 § polislagen.

Det kan naturligtvis ifrågasättas om inte Christian Dalsgaard borde ha reagerat när han hörde meddelandet från sambandscentralen. Han

har själv uppgett att han uppfattade detta som ett uttryck för att den centrala ledningen gick in och ändrade hans order. Man måste i sammanhanget ha i minnet att sambandscentralen en kort stund innan hade meddelat att den centrala ledningen ansåg att man borde göra något åt de ungdomar som sprang omkring, omhändertaga dem eller gripa de personer som var misstänkta för brott. Jag kan därför förstå att Christian Dalsgaard uppfattade meddelandet på det sätt som han gjorde. Jag vill emellertid samtidigt inskräpa att det inte kan godtas att ledningsförhållandena är så oklara att missförstånd av detta slag kan uppkomma.

Jag har tidigare redogjort för vad som krävs för att 13 § polislagen skall kunna tillämpas. Det finns ingenting i utredningen som tyder på att någon av de personer som omhändertogs skulle ha stört ordningen. Det har heller inte påståtts att så var fallet. Tvärtom har framhållits att de förhöll sig lugna. Det har inte heller påståtts att någon av dem hade begått brott eller att det förelåg överhängande fara för att någon av dem skulle begå brott. Inget av de kriterier som uppställs i 13 § polislagen var därför uppfyllt. Det saknades således laga grund för omhändertagande enligt 13 § polislagen.

Jag vill här tillägga att omhändertagande är den åtgärd enligt 13 § polislagen som skall tillgripas i sista hand sedan andra möjligheter att komma till rätta med en ordningsstörning, t.ex. avvisande eller avlägsnande har bedömts vara otillräckliga. Några överväganden om alternativa tillvägagångssätt synes inte ha gjorts i detta fall. Det fanns åtminstone ett tjugotal polismän på plats medan de omringade bara var 14 till antalet. De faktiska förutsättningarna för att välja något annat sätt att lösa uppgiften än genom omhändertagande var därför mycket goda, om en ordningsstörning verkligen hade förelegat.

Det kan konstateras att nära nog samtliga de personer som omhändertogs var åskådare eller förbipasserande som inte hade funnits på plats vid misshandeln. Detta är ett mycket åskådligt exempel på vad som kan hända om polisen spärrar av en plats och sedan urskillningslöst omhändertar alla som befinner sig där.

Det behöver knappast tilläggas att någon individuell prövning av om det fanns grund för omhändertagandena inte gjordes. Jag vill i denna del hänvisa till vad jag anförde i fråga om ingripandet på Gamla Brogatan.

En annan viktig fråga är om omhändertagandena, när de väl hade ägt rum, kunde ha hävts tidigare än som skedde. Förutsättningarna för frigivning skall bedömas fortlöpande. En omhändertagen kan friges på platsen för omhändertagandet eller på någon annan plats. Något krav på att omhändertagna skall föras till polisstationen finns inte. Det fanns således inga formella hinder mot frigivning på platsen. Att den som utsågs till insatschef på platsen inte gjorde någon självständig prövning av omhändertagandena torde kunna tillskrivas det förhållandet att han trodde att det var fråga om gripanden. Han tycks därför i första hand ha uppfattat sin uppgift som ett uppdrag att organisera

transporten. Med tanke på att det via radio hade meddelats att personerna skulle omhändertagas med stöd av 13 § polislagen framstår hans uppfattning emellertid som anmärkningsvärd.

De personer som omhändertogs ger en samstämmig bild av hur polismännen vägrade att lyssna på dem när de försökte förklara situationen och hur de i stället bemöttes bryskt och ohövt. Enligt min mening kan detta uppfattas som att polismännen inte varit medvetna om att ett omhändertagandebeslut bör omprövas så snart det finns anledning till det. Eftersom avvisande och avlägsnande som jag nyss har nämnt är de åtgärder som i första hand skall användas vid ingripanden enligt 13 § polislagen måste givetvis påpekanden från enskilda om att de vill lämna platsen åtminstone tas under övervägande. Så har uppenbarligen bestämmelsen inte tillämpats i detta fall.

Också de frihetsberövanden som gjordes på Smålandsgatan saknade alltså laga grund. När det gäller frågan vem som är ansvarig för dessa tvingas jag ännu en gång konstatera att detta inte har kunnat klarläggas under utredningen. Enligt min mening kan det i själva verket ifrågasättas om det över huvud taget har fattats något beslut om omhändertagande enligt 13 § polislagen. Det är mycket som tyder på att hela händelseförloppet bygger på en felaktig återgivning av Christian Dalsgaards order och en sammanblandning med tidigare påbud från den centrala ledningen om att man skulle ingripa mera kraftfullt. Meddelandet från sambandscentralen om omhändertagande har sedan inte ifrågasatts av någon, varken av befälet på platsen, av Christian Dalsgaard eller av någon annan. Det kan självfallet inte godtas att polisengripanden kommer till på detta sätt, allra minst när det rör sig om frihetsberövande av ett stort antal personer. Eftersom något straffrättsligt ansvar i detta läge emellertid inte kan utkrävas av någon lägger jag ned förundersökningen även i denna del.

Av tillgängligt bildmaterial framgår att de personer som omhändertogs på Smålandsgatan tvingades stå uppställda bredbenta och lutade mot husväggen trots att de var bevakade av ett stort antal polismän. Denna behandling krävdes uppenbarligen inte vare sig av hänsyn till ändamålet med åtgärden eller till ordningen på platsen eller allmän säkerhet. Den var enligt min mening kränkande och stod också i direkt strid med föreskrifterna i 17 § polislagen att man vid ett omhändertagande skall se till att åtgärden inte orsakar den omhändertagne större olägenhet än som är oundviklig med hänsyn till åtgärdens syfte eller väcker onödigt uppmärksamhet. Som tidigare har framgått har det inte gått att utreda vem som bär ansvaret för att ingripandet gjordes på detta sätt. Jag är därför förhindrad att gå vidare i saken men vill betona att jag ser allvarligt på det inträffade.

Jag vill för tydlighetens skull tillägga att en sådan behandling inte heller hade kunnat accepteras om personerna hade varit gripna, eftersom den i en situation av det här aktuella slaget hade stått i strid också med de grundläggande principer för polisengripanden som finns i 8 § polislagen.

Har en polisman omhändertagit någon enligt 13 § polislagen skall han som tidigare nämnts så skyndsamt som möjligt anmäla detta till

sin förman för att denne, om omhändertagandet inte redan har upphört, skall pröva om beslutet skall bestå. Förmansprövningen är avsedd att komma in snabbt bl.a. för att kunna rätta till eventuella misstag som kan ha begåtts i en stressad och svårbedömd situation. Den har därför en utomordentligt viktig funktion för den enskilde. Om, som i detta fall, ingripandet är felaktigt fyller förmansprövningen en särskilt viktig funktion. De motstridiga och delvis felaktiga besked som lämnades om grunden för frihetsberövandena ledde till att förmansprövningen inte kom till stånd genast inne på polisstationen. De fick också till följd att åtskilliga omhändertagna sattes i arrest. Först sedan vakthavande befäl hade fått besked om att det var fråga om omhändertaganden enligt 13 § polislagen och inte om gripanden kunde arbetet med förhör och omprövning av omhändertagandena komma till stånd.

Ingripandet vid Riksbron

En stor grupp ungdomar, av vilka många var ute efter att bråka med engelsmännen, samlades också omkring MacDonalds hamburgerrestaurang på Sergelgatan. Polisen höll gruppen, som uppskattades till minst hundratalet ungdomar, under uppsikt. Bland ungdomarna uppkom ett rykte om att engelsmännen fanns i Gamla Stan och de började röra sig i riktning ditåt. Ungdomarna gick i större eller mindre grupper Drottninggatan söderut. Det finns inga uppgifter om att det skulle ha förekommit någon skadegörelse eller annan brottslighet under deras förflyttning. Däremot skränade ungdomarna och rusade omkring.

När Christian Dalsgaard genom radiotrafiken fick klart för sig att en större mängd ungdomar var på väg mot Gamla Stan ville han hindra dem bl.a. med tanke på risken för skadegörelse. Han gav därför order om att man skulle försöka bilda "en säck" med polismän på det sättet att olika patruller skulle stänga av vägen för ungdomarna nere vid Riksbron och på angränsande smågator. Två piketstyrkor och ett flertal andra patruller beordrades till platsen. Taktiken lyckades såtillvida att Kjell Östlings piketgrupp stängde av ungdomarnas väg vid Mynttorget och Curt Hanssons piketgrupp hindrade dem från att återvända till Drottninggatan. Ett antal ungdomar hade emellertid då redan hunnit komma in i Gamla Stan.

Det samlades snabbt ett stort antal polismän vid Riksbron. Bl.a. kan nämnas att en buss med reservstyrkan från Solna, ca 70 polismän, beordrades till platsen.

På den norra sidan av avspärrningen lät polismännen vissa ungdomar lämna platsen, dels därför att de uppträdde lugnt, dels därför att man inte visste vad ungdomarna skulle ha gjort sig skyldiga till. På den södra sidan lät polismännen däremot inte någon lämna platsen.

När polisen hade spärrat av blev det lugnt. Flera av de polismän som befann sig på platsen ställde sig därför frågande till åtgärden att omhänderta ungdomarna.

Totalt omhändertogs 19 personer med stöd av 13 § polislagen klockan 23.20 på Riksbron (på två omhändertagandeblad har platsen angetts vara Centralbron). Enligt omhändertagandebladen var det Christian Dalsgaard som hade beslutat om omhändertagande. I flertalet fall har som anledning till omhändertagandet angetts att det gjorts enligt beslut av centrala ledningen med anledning av oroligheter i city. Någon närmare uppgift om på vilket sätt var och en av de omhändertagna skulle ha stört ordningen redovisas inte.

Dokumentationen i sambandscentralen är ofullständig. I protokollen finns ingen uppgift om vem som beslutat om omhändertagandena. Av

radiotrafiken framgår att det på kanal 7 meddelades att det förelåg beslut om omhändertagande. På kanal 11 meddelades att Christian Dalsgaard hade beslutat om omhändertagande. De order som han gav på kanal 7 synes dock inte innebära annat än att man skulle sätta upp en spärr och hejda ungdomarna.

De polismän som befann sig på platsen har lämnat motstridiga uppgifter om vem som beslutade om omhändertagandena.

Curt Hansson har uppgett att han inte vet vem som förde befälet vid Riksbron men att det fanns flera högre befäl där. Han vet inte heller vem som beslutade om omhändertagandena.

Kjell Östling har uppgett att han är säker på att han via radio fick besked om att ungdomarna hade gjort sig skyldiga till brott men att han inte minns några detaljer. Han minns därför inte vem som gav orden.

Christian Dalsgaard har uppgett att hans avsikt med instängningsmanövern inte var att den skulle leda till omhändertaganden utan att den endast syftade till att lugna ner situationen och splittra upp ungdomarna i smågrupper. När han kom till Riksbron fanns flera av hans överordnade där, bl.a. Christer Schönbeck och biträdande länspolismästaren Gösta Welander. Som Christian Dalsgaard uppfattade situationen hade det då gått ut en central order om att ungdomarna vid Riksbron skulle omhändertas. Detta gjorde honom konfunderad men han utgick från att någon på platsen hade fattat beslut i frågan. Han såg ingen anledning att ifrågasätta sina överordnades beslut.

Christer Schönbeck har uppgett att han fick uppfattningen att Gösta Welander fattade beslut om omhändertagandena.

Gösta Welander, som tillfälligt befann sig på platsen, har uppgett att ett antal ordningsstörande personer hade gripits när han kom dit. Han frågade inte vem som hade fattat beslutet. Han uppfattade det som självklart att de skulle omhändertas enligt 13 § polislagen.

De omhändertagna fördes med buss till polisområde 6 (Vällingby). Två av dem hade inte fyllt 15 år, 14 var i åldern 15–18 år och två var 18 år eller äldre. Såvitt framgår av handlingarna var ingen av dem utländsk medborgare. Samtliga frigavs efter förhör. Frigivningarna ägde rum från klockan 00.10 till 01.20.

Såvitt gällde ingripandet på Riksbron delgavs Christian Dalsgaard misstanke om olaga frihetsberövande bestående i att han beslutat om omhändertagandena utan laga grund. Han förnekade att han beslutat om frihetsberövanden.

JO:s bedömning

Vad gäller förspelet till ingripandet på Riksbron kan konstateras att det var Christian Dalsgaard som tog initiativet till att ungdomarna skulle hejdas. Jag har ingen anledning att betvivla hans påstående att han endast avsåg att få stopp på dem men att han inte hade tänkt sig att detta skulle leda till omhändertaganden.

Det lagrum som i efterhand har åberopats som stöd för ingripandet på Riksbron är 13 § polislagen. Jag har tidigare redogjort för under vilka förutsättningar polisen får vidta åtgärder med stöd av bestämmelserna i detta lagrum. Ingripandet i fråga gjordes därför att ungdomarna betraktades som ordningsstörande. Det har däremot inte påståtts att de skulle ha gjort sig skyldiga till brott och än mindre att det förelåg en överhängande fara för brott. Det ordningsstörande beteendet synes i huvudsak ha bestått i att ungdomarna rusade omkring okontrollerat och i att de var högljudda. Med tanke bl.a. på platsen och tidpunkten

kan enbart ett sådant beteende enligt min mening inte betraktas som ordningsstörande på det sätt som krävs för ett ingripande med stöd av 13 § polislagen.

Det förefaller inte heller som om de polismän som befann sig på platsen bedömde ungdomarnas beteende som särskilt allvarligt. På den norra sidan av inspärningen tilläts vissa ungdomar att lämna platsen. Flera av de polismän som befann sig vid Riksbron har uppgett att de ungdomar som hade hejdats förhöll sig lugna och de har mot den bakgrunden ifrågasatt om det fanns lagligt stöd för beslut om omhändertagande.

Som redan nämnts är omhändertagande enligt 13 § polislagen en åtgärd som skall tillgripas i sista hand sedan andra möjligheter att komma till rätta med en ordningsstörning, t.ex. avvisande eller avlägsnande, har bedömts vara otillräckliga. Några överväganden om alternativa tillvägagångssätt synes inte ha gjorts i detta fall. Med tanke på att det fanns närmare ett hundratal polismän på plats medan antalet omhändertagna bara var 19 var förutsättningarna för att välja något annat sätt att lösa uppgiften uppenbarligen mycket goda.

Såvitt jag har kunnat finna har det inte heller i detta fall gjorts någon individuell prövning av grunden för omhändertagandena. I denna del hänvisar jag till vad jag tidigare har anfört om ingripandet vid Gamla Brogatan.

Jag anser således att det inte fanns någon grund för att med stöd av 13 § polislagen ingripa på det sätt som skedde på Riksbron.

Ingen har påtagit sig ansvaret för besluten om omhändertagande. Christian Dalsgaard har förnekat att han beslutade om omhändertaganden. Han har tvärtom framhållit att det enligt hans mening inte fanns grund för ett sådant ingripande eftersom ungdomarna var lugna sedan de hejdats på Riksbron. Övriga hörda har lämnat sinsemellan motstridiga uppgifter om vem som beslutade om omhändertagandena. I fråga om detta ingripande, liksom i fråga om de tidigare ingripandena under kvällen, är dokumentationen alltför bristfällig för att tillåta några säkra slutsatser. Banden från radiotrafiken ger dock stöd åt Christian Dalsgaards uppgifter.

Jag håller det inte för osannolikt att det även i detta fall faktiskt inte har fattats något beslut om omhändertaganden enligt 13 § polislagen. Den troligaste förklaringen till det inträffade är att man på sambandscentralen har övertolkat Christian Dalsgaards order om att hejda ungdomarna till att avse beslut om omhändertaganden. Banden från radiotrafiken ger stöd för detta. Här liksom när det gäller ingripandet på Smålandsgatan kan också konstateras att ingen av de närvarande på allvar ifrågasatt det rimliga i att besluta om omhändertagande, trots att många har tyckt att förfarandet verkat underligt. Det var t.ex. inte något av de högre befäl som fanns på platsen som ställde sig frågan om det fanns grund för omhändertaganden. Det kan i sammanhanget anmärkas att i det här fallet fanns både insatschefen och biträdande insatschefen på plats. En överordnad polisman som iakttar ett felaktigt

frihetsberövande har en självklar skyldighet att vidta åtgärder med anledning av detta. Nu har i stället alla litat på att någon annan bar ansvaret.

Det troligaste är således att slarv och bristande stringens från sambandscentralens sida — i förening med att ingen senare ifrågasatte att omhändertagandena skulle genomföras — ledde till att ett betydande antal ungdomar berövades friheten utan att det fanns laga grund för det. Jag kan i övrigt hänvisa till vad jag uttalat med anledning av ingripandet på Smålandsgatan. Något straffrättsligt ansvar kan emellertid inte utkrävas och jag lägger därför ned förundersökningen även i denna del.

En viktig fråga är om omhändertagandena, när de väl hade ägt rum, kunde ha hävts tidigare än som skedde. Som tidigare har nämnts var ungdomarna lugna när de hade ringats in och hejdots. Förutsättningarna för frigivning skall bedömas fortlöpande. En omhändertagen kan friges på platsen för omhändertagandet eller på någon annan plats. Något krav på att omhändertagna skall föras till polisstationen finns inte. Det fanns således inga formella hinder mot att frige ungdomarna på platsen.

JO:s sammanfattande synpunkter på Stockholmspolisens kommendering

Sammanfattningsvis kan konstateras att arbetet vid Stockholmspolisens kommendering kännetecknades av oreda i skilda hänseenden. Jag saknar emellertid anledning att, utöver vad jag ovan anför, ifrågasätta de insatser som gjordes av enskilda polismän och deras befäl. Vad som brast var i stället planeringen i förväg inför matchen och den centrala planeringen, samordningen och ledningen av insatserna under matchkvällen. Polismännen på fältet kom därigenom att sakna det stöd som en genomtänkt planering och en konsekvent och fast ledning utgör.

Det inträffade visar också med all önskvärd tydlighet hur frihetsberövanden av stora grupper utsätter polisorganisationen för betydande praktiska påfrestningar och hur detta i sin tur kan få till följd att regler som tillkommit i rättssäkerhetens intresse åsidosätts. Det finns i själva verket anledning att anta att en polistaktik som bygger på omhändertagande av stora grupper av människor ofta skapar fler problem än den till äventyrs löser.

Såväl detta ärende som ärenden som tidigare har avgjorts av JO Anders Wigelius och av mig ger anledning att anta att det finns brister i kunskaperna på befälsnivå inom Stockholmspolisen om innebörden av framför allt polislagens regler om ingripanden mot enskilda. Jag förutsätter att polismyndigheten snarast genomför nödvändig utbildning och även i övrigt vidtar de åtgärder som kan krävas för att förhindra ett uppreparande.

Jag har vidare nu, liksom vid ett flertal tidigare tillfällen, kunnat konstatera att det i väsentliga avseenden saknas dokumentation och att det allmänt rått oordning vid handläggningen hos Stockholmspolisen. Det har t.ex. inte gått att utreda vem som har fattat beslut om

frihetsberövanden, vad som har beslutats eller vilka rättsregler som tillämpats. I detta fall har extra förvirring skapats genom att ordgivning har missuppfattats, övertolkats eller på annat sätt förvanskats i samband med kommunikationer per radio. Detta har bl.a. lett till att ansvariga befäl fått olika uppfattningar om vad som beslutats och om vilka åtgärder som krävdes med anledning av besluten. Även i dessa hänseenden krävs det åtgärder för att förhindra ett upprepande.

Även om jag i det föregående i flera avseenden har riktat allvarlig kritik mot polisens handlande framstår det som viktigast att man för framtiden tar till vara de erfarenheter detta fall har gett och att de misstag som begicks inte upprepas. Jag har erfarit att rikspolisstyrelsen nu bedriver ett omfattande arbete med planläggningen inför EM i fotboll i Sverige år 1992 och att man därvid lägger vikt vid bl.a. frågor som rör enskildas rättssäkerhet och dokumentation av vidtagna åtgärder. Jag överlämnar en kopia av detta beslut till rikspolisstyrelsen för kännedom.

Rikspolisstyrelsen uppdrog den 30 augusti 1991 åt en särskild utredare att granska och utvärdera de åtgärder som vidtagits av polismyndigheten i Stockholm, bl.a. beträffande utbildning, med anledning av uttalanden av JO om ingripande mot större folksamlingar m.m. Uppdraget redovisades i en rapport den 9 mars 1992.

Åtalet mot Olof Gustavsson

Åtal väcktes mot Olof Gustavsson vid Stockholms tingsrätt enligt följande gärningsbeskrivning.

Den 6 september 1989 med början klockan 19.00 spelades en VM-kvalmatch i fotboll mellan Sverige och England på Råsundastadion i Solna. Omkring klockan 17.00 uppstod ordningsstörningar i centrala Stockholm. Minst ett hundratal personer som kunde antas vara brittiska medborgare hade samlats utanför Centralstationen. De förflyttade sig upp på Klarabergsgatan, där oroligheter uppkom. Några personer i folkmassan angrep polismän som försökte ingripa. Vidare förekom skadegörelse på bl.a. fordon. Folkmassan vek in på Drottninggatan och förflyttade sig norrut. Gatuförsäljare blev omkullknuffade och bil- och gångtrafiken hindrades. Kort efteråt stängdes en del av folkmassan in av polisen i korsningen av Klara Norra Kyrkogata och Gamla Brogatan. Klockan var då ca 17.15.

De som hade stängts in, 102 utländska medborgare, omhändertogs varefter 88 av dem transporterades till polishuset och de övriga 14 till arresten i vaktområde 1. Det är oklart vilken rättslig grund som åberopades för omhändertagandena.

Polisintendenten Olof Gustavsson var beredskapstjänstgörande polischef i Stockholm och det ankom då på honom att besluta bl.a. i ärenden enligt utlänningslagstiftningen. Han tillbringade kvällen den 6 september i ledningsrummet vid Stockholmspolisens sambandscentral där han följde verksamheten. När Olof Gustavsson hade fått kännedom om omhändertagandena lät han omkring klockan 18.15 sända ut ett meddelande om att samtliga utlännningar som hade omhändertagits skulle besvara vissa frågor som underlag för beslut enligt utlänningslagen. Frågorna avsåg, förutom personuppgifter, uppgift om passnummer, ankomst till Sverige, återresebiljett, medelsinnehav och beräknad återresa. Utredningen avsåg däremot inte frågan om tidigare eller aktuell kriminalitet.

Förhör med utlänningarna pågick fram till klockan 04.00. Drygt 60 av förhören hölls efter klockan 24.00.

Olof Gustavsson beslutade klockan 22.10 beträffande de 14 utlänningar som förts till polisområde 1 dels att samtliga skulle avvisas med stöd av 4 kap. 2 § första stycket 3 utlänningslagen (1989:529), dels att de med stöd av 50 § gamla utlänningslagen (1980:376) skulle tas i förvar. Beträffande 87 av de utlänningar som hade förts till polishuset beslutade Olof Gustavsson antingen klockan 23.00 eller 24.00 att de skulle avvisas och tas i förvar med stöd av nyss nämnda bestämmelser.

Utlänningarna frigavs successivt från klockan 23.30 den 6 september fram till klockan 13.25 den 8 september. Drygt 40 personer var frihetsberövade mer än tolv timmar.

Den återopade bestämmelsen om avvisning förutsätter att utlänningen på grund av tidigare ådömt fängelsestraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott. Ingen av utlänningarna var misstänkt eller dömd för brott i Sverige. Någon kontroll av om de dömts till fängelsestraff i Storbritannien gjordes inte. Inte heller i övrigt gjordes någon utredning av betydelse för tillämpning av den angivna regeln. Något sakligt underlag för avvisning enligt det angivna lagrummet förelåg därför inte i något av ärendena.

Olof Gustavsson beslutade om avvisning utan att sätta sig in i omständigheterna i varje enskilt fall. Han förde inga noteringar och satte sig därmed ur stånd att kontrollera vilka ärenden som hade avgjorts och vilka beslut han hade fattat. Han beslutade trots att förhör inte hade hållits med samtliga utlänningar vid beslutstillfällena och trots att det helt saknades utredning om de omständigheter som han lade till grund för sitt beslut. Han tog inte del av dokumentationen i ärendena och undertecknade inte några beslut.

Olof Gustavsson har genom sitt handlande såvitt gäller besluten om avvisning uppsåtligen åsidosatt vad som enligt lag gällde för myndighetsutövningen. Förfarandet innebar förfång som inte var ringa för utlänningarna.

Olof Gustavsson beslutade också att de personer beträffande vilka han meddelat avvisningsbeslut skulle tas i förvar. Enär det saknades varje grund för avvisning har inte heller lagliga förutsättningar för förvar förelagat. Han överlät vidare åt underordnad personal att avgöra när — med hänsyn till ordningsläget — frigivning skulle äga rum och om avvisningsbesluten kunde verkställas frivilligt. Olof Gustavsson har genom sina beslut berövat 101 utlänningar friheten utan laga grund.

Alternativt görs gällande att Olof Gustavsson genom sina beslut om avvisning och förvar av grov oaktsamhet åsidosatt vad som enligt lag gällde för myndighetsutövningen. Gärningen har för utlänningarna inneburit förfång som inte var ringa.

Inför huvudförhandlingen inhämtades uppgifter från den speciella polisenhet i England som sysslar med brott i samband med fotboll (National Football Intelligence Unit) rörande frågan om de avvisade engelsmännen var straffade. Därvid framkom att 90 av personerna var helt okända i den engelska polisens register. Det kunde vidare inte beträffande någon av de övriga beläggas att vederbörande hade ådömts fängelsestraff före ingripandet i Stockholm i september 1989. Några av dem var däremot registrerade för ordningsstörningar eller brott som låg i tiden efteråt.

I dom den 30 mars 1992 uttalade tingsrätten att det var utrett att de faktiska omständigheterna vad avsåg avvisning och förvarstagande var helt i enlighet med vad åklagaren påstått. Tingsrätten fann alltså visat

att Olof Gustavsson i sin myndighetsutövning åsidosatt vad som till följd av lag gällt för uppgiften och att det var uppenbart att besluten om avvisning och frihetsberövande inneburit förfång som inte var ringa.

Enligt tingsrätten visade utredningen emellertid att Olof Gustavsson trott att han handlat i enlighet med lag och att det därför inte var visat att hans uppsåt omfattat att myndighetsutövningen och frihetsberövandena var oriktiga.

Däremot hade Olof Gustavsson med den tjänsteställning han haft varit skyldig att sätta sig in i innebörden av gällande bestämmelser, vilket han hade underlåtit. Tingsrätten fann att denna underlåtenhet uppenbarligen var att anse som grov och att Olof Gustavsson därför inte kunde undgå ansvar för vårdslös myndighetsutövning. Tingsrätten bestämde påföljden till femtio dagsböter.

Domen har vunnit laga kraft.

Disciplinansvar för polisman för bristande rapportering till förman och för vakthavande befäl för brister vid prövningen av ett frihetsberövande

(Dnr 1289-1990)

Efter en anmälan från Pontus Ljungberg mot polismyndigheten i Nacka och sedan ärendet remitterats till länspolismästaren i Stockholm för utredning och yttrande anförde *chefsJO Eklundh* följande i ett beslut den 23 april 1991.

I 9 § polislagen (1984:387) föreskrivs att en polisman, när han får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal, skall lämna rapport om det till sin förman så snart det kan ske. Rattfylleri är ett sådant brott. Med rattfylleri avsågs enligt 4 § trafikbrottslagen (1951:649) i dess lydelse före den 1 juli 1990 bl.a. att någon vid förandet av motordrivet fordon var så påverkad av alkoholhaltiga drycker eller något annat berusningsmedel att det kunde antas att han inte på ett betryggande sätt kunnat föra fordonet.

Av utredningen framgår följande. Den 15 december 1989 kl. 05.15 vaknade Pontus Ljungberg av att en bil körde omkring på hans tomt. Han ringde till polisen kl. 05.27 och polisassistenterna Lars Sandgren och Peter Hladisch anlände kl. 05.35 till platsen där de omhändertog R. med stöd av lagen (1976:511) om berusade personer m.m. Enligt anteckningarna på omhändertagandebladet påträffades R. sovande i sin bil som var uppkörd på tomten. Det angavs vidare att R. var narkotikapåverkad och att han enligt egen uppgift tagit narkotika 6–7 timmar innan han omhändertogs. Det har vidare framkommit att Lars Sandgren och Peter Hladisch hade talat med Pontus Ljungberg som uppgett att R. strax innan hade kört bilen på tomten. Dessa senare uppgifter finns inte antecknade på omhändertagandebladet. Lars Sandgren och Peter Hladisch gjorde den bedömningen att R. intagit narkotika efter bilkörningen. R. infördes på polisstationen kl. 06.05 där han insattes i arrest kl. 06.15 efter beslut av vakthavande befäl, inspektören Rolf Segerblad.

Lars Sandgren och Peter Hladisch har inte kunnat ge någon godtagbar förklaring till hur de kom fram till uppfattningen att R. hade intagit narkotika först efter körningen. Rattfylleribestämmelserna är kända av alla polismän, och de uppgifter som lämnades på platsen gav inte utrymme för någon annan bedömning än att det förelåg skäligen misstanke om rattfylleri.

Oavsett hur Lars Sandgren och Peter Hladisch själva bedömt saken har det ålegat dem att till vakthavande befäl avrapportera samtliga omständigheter kring ingripandet. Utredningen visar att de har brustit i detta åliggande, vilket medfört att vakthavande befäl haft ett ofullständigt underlag för sin prövning av ärendet. För denna försummelse bör Lars Sandgren i egenskap av förman för Peter Hladisch bära det huvudsakliga ansvaret.

Av tjänsteföreskrift nr 129-4 för polismyndigheten i Nacka framgår bl.a. följande.

Vakthavande befäl utövar i den utsträckning som fordras för vaktuppdraget befäl över annan polisman som tjänstgör inom det område uppdraget avser och icke är den vakthavandes förman i fråga om vaktuppdraget. Han skall därvid i polisledningens fränvaro ansvara för polisverksamheten inom området och vidtaga de omedelbara åtgärder som erfordras för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet.

Vakthavande befäl skall pröva de lagliga förutsättningarna för frihetsberövanden samt besluta om avvisitering, anbringande av handbojor, sättet för förvaring och frihetsberövandets längd, såvitt detta ej ankommer på annan.

Vakthavande befäl skall ombesörja utredningar angående trafikolyckor.

Det är således en uppgift för vakthavande befäl att, när detta inte ankommer på annan, pröva de lagliga förutsättningarna för frihetsberövanden. Här ligger att han skall bedöma grunden för dessa och därefter besluta om erforderliga åtgärder. Vakthavande befäl är därvid självfallet inte bunden av den bedömning som har gjorts av den polisman som har gjort ingripandet.

Anteckningarna på ingripandemeddelandet och omhändertagandebladet var av sådant innehåll att de enligt min mening borde ha föranlett Rolf Segerblad att begära ytterligare upplysningar från Lars Sandgren och Peter Hladisch i syfte att utröna om R. framfört bilen i berusat tillstånd. Jag ifrågasätter om Rolf Segerblad över huvud taget gjort någon självständig prövning av frihetsberövandet. I varje fall har han brustit i sina åligganden som vakthavande befäl genom att inte förhålla sig om de närmare omständigheterna kring ingripandet, trots att de rapporterade förhållandena gav anledning till det.

Enligt min mening är Lars Sandgrens och Rolf Segerblads försummelser var för sig att anse som tjänsteförseelse enligt 10 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning. Jag överlämnar därför ärendet till rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd för avgörande av fråga om disciplinansvar.

I beslut den 16 oktober 1991 anförde RPS personalansvarsnämnd följande beträffande anmälan mot Lars Sandgren.

Redogörelse för ärendet: Ni är anställd som polisassistent vid polismyndigheten i Nacka. Den 15 december 1989 beordrades Ni och Er kollega Peter Hladisch till Boovägen i Nacka. Ni anträffade där en man sovande och omtöcknad bakom ratten på en bil som var inkörd på en tomt. Ni, som var förman i patrullen, gjorde den bedömningen att mannen ifråga intagit narkotika efter körningen. Mannen omhändertogs enligt LOB. Enligt egen uppgift hade han intagit narkotika 6–7 timmar innan han omhändertogs. Något blodprov eller urinprov har, som en följd av Er bedömning, inte tagits på mannen. Vid avrapporteringen har Ni inte uppgivit samtliga omständigheter kring ingripandet. Underlaget för vakthavande befäls prövning av ärendet har därmed varit ofullständigt.

— — — I yttrande har Ni anfört bl.a. följande. Trots svårigheter att minnas detaljer från händelsen ifråga vill Ni påpeka att Ni har den minnesbilden att mannen i bilen var narkotikapåverkad och att Ni gjorde den bedömningen att han intagit narkotika efter körningen. Ni anser också att om detta nu var en felbedömning från Er sida är det väl hårt att ge Er en disciplinpåföljd.

Motivering: Enligt 9 § polislagen (1984:387) åligger det polisman som fått kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal att lämna rapport till sin förman så snart det kan ske, och däri ange samtliga omständigheter kring ingripandet. Ni har i det aktuella fallet brustit i detta åliggande, vilket medfört att vakthavande befäl haft ett ofullständigt underlag för sin prövning av ärendet. Ni har därigenom av oaktsamhet åsidosatt vad som ålegat Er i anställningen. Felet är inte ringa. Strängare påföljd än varning är inte påkallad.

Beslut: Personalansvarsnämnden vid rikspolisstyrelsen beslutar med stöd av 10 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA) att ålägga Er disciplinpåföljd i form av varning.

Personalansvarsnämnden fattade den 21 november 1991 beslut beträffande Rolf Segerblad. Beslutet avsåg även att Rolf Segerblad vid två tillfällen, när han tjänstgjorde som vakthavande befäl, avlägsnat sig från tjänsterummet och uppsökt ett vilrum. I beslutet anfördes bl.a. följande.

Redogörelse för ärendet: Ni är anställd som polisinspektör vid polismyndigheten i Nacka och har tjänstgjort som vakthavande befäl vid myndighetens ordningsavdelning.

Den 15 december 1989 tjänstgjorde Ni som vakthavande befäl på polismyndigheten i Nacka. På morgonen denna dag har en patrull till polisstationen infört en man som misstänktes för att ha kört bil påverkad av narkotika. Ni har därvid inte föranstaltat om kompletterande upplysningar, vilka sannolikt hade inneburit beslut om blodprov. Ni har därmed brustit i Era åligganden som vakthavande befäl

genom att inte förhöra Er om de närmare omständigheterna kring ingripandet, trots att de rapporterade förhållandena gav anledning till det.

-- --

Motivering: Ni har genom de inträffade händelserna åsidosatt vad som ålegat Er i anställningen. Felen är inte ringa.

Beslut: Personalansvarsnämnden vid rikspolisstyrelsen beslutar med stöd av 10 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA) att ålägga Er disciplinpåföljd i form av löneavdrag i fem (5) dagar.

Disciplinansvar för vakthavande befäl som falskeligen ändrat och utfyllt arrestantblad

(Dnr 3414-1990)

Bakgrund

Vid en inspektion av polismyndigheten i Jönköping i september 1990 granskades bl.a. arrestantliggaren. Vid genomgången iaktogs att Katrine J. den 27 juli 1990 kl. 01.20 gripits i sin bostad och införts till polisstationen såsom misstänkt för stöld begången på annan plats. Uppgiften om gripandet hade sedan ändrats till att avse medtagande till förhör. Vidare uppmärksammades att Katrine J:s make Oscar J. samtidigt hade medtagits till förhör från bostaden (arrestantliggare 1056/90 och 1057/90). Enligt förundersökningsprotokoll hördes Oscar J. med början kl. 02.45 upplysningsvis angående stöld av pengar. Förhöret avslutades kl. 03.10. Enligt arrestantbladen frigavs Katrine och Oscar J. kl. 03.00.

Enligt 23 kap. 8 § rättegångsbalken (RB) är den som är tillstades på plats där brott förövas skyldig att, på tillsägelse av polisman, följa med till förhör som hålls omedelbart därefter. Vägrar han utan giltig orsak får han av polismannen medtas till förhöret.

Handlingarna i ärendet gav vid handen att lagliga förutsättningar att ta med Oscar J. till förhör saknats varför det fanns anledning att anta att tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken begåtts. Jag beslutade därför den 11 december 1990 att inleda förundersökning angående sådant brott och uppdrog åt statsåklagaren Krister Waern, regionåklagarmyndigheten i Jönköping, att leda förundersökningen.

Utredning hos JO

Under förundersökningen hölls förhör med tre av de polismän som fanns i Oscar J:s lägenhet vid det aktuella tillfället, nämligen polisassistenterna Kjell Gunnarsson och Kjell Hallberg, den senare yttre befäl, samt extra polisassistenten Håkan Wihlborg. Vidare hölls förhör med vakthavande befäl, polisinspektören Eifod Berlistedt, och med polisassistenten Kerstin Eckerberg som tjänstgjorde vid kriminaljouren och som under natten höll förhöret med Oscar J.

Eifod Berlstedt hördes såsom misstänkt för tjänstefel enligt följande gärningsbeskrivning: Berlstedt har såsom vakthavande befäl vid polismyndigheten i Jönköping den 27 juli 1990 beslutat att Oscar J. skulle medtagas till förhör på polisstationen i Jönköping trots att lagliga förutsättningar för ett sådant beslut inte var för handen. Berlstedt har härigenom av oaksamhet vid sin myndighetsutövning åsidosatt vad som gällt för uppgiften.

Av utredningen framgick bl.a. följande.

Sedan polispatrullerna kommit till Oscar J:s lägenhet, där också hans hustru befann sig, kontaktade Kjell Hallberg per telefon Eifod Berlstedt. Kjell Hallberg ansåg att gripandeskäl förelåg beträffande båda makarna, vilket han framförde till Eifod Berlstedt. Efter viss tvekan i vad avsåg Oscar J. beslutade Eifod Berlstedt att båda makarna skulle gripas såsom misstänkta för stöld respektive delaktighet i stöld och medtas till stationen.

Det kunde inte utredas vem eller vilka av de avrapporterande polismännen som upprättade arrestantbladen sedan makarna förts in på polisstationen.

Eifod Berlstedt och Kerstin Eckerberg framförde skilda meningar om vad som avhandlades muntligen dem emellan under natten. Eifod Berlstedt uppgav att han gjorde klart för Kerstin Eckerberg att också Oscar J. var gripen och att de diskuterade grunden för omhändertagandet. Kerstin Eckerberg förnekade å sin sida att hon kände till att Oscar J. var gripen och uppgav att hon hörde denne upplysningsvis. Hon bestred också att hon och Eifod Berlstedt diskuterade grunden för frihetsberövandet.

Eifod Berlstedt uppgav vidare bl.a. följande. Efter det att förhör hållits med Oscar J., Katrine J. och målsäganden lät han på arrestantbladen ändra uppgiften om gripande till medtagande till förhör. Han inser att han därvid gjorde fel. Skälet var att Kerstin Eckerberg efter förhöret med målsäganden hade uppfattningen att gripandeskäl inte längre förelåg. "Allt började hänga i luften." Han ville inte i detta läge kontakta åklagare sent på natten utan ändrade i stället uppgifterna om grunden för frihetsberövandena. Hans bedömning från början var dock att det förelåg gripandeskäl beträffande båda makarna J.

Bedömning

I beslut den 27 juni 1991 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Av utredningen framgår inte annat än att makarna J. efter beslut av Eifod Berlstedt förts in till polisstationen som gripna på grund av misstanke om brott. Misstanken mot Eifod Berlstedt för tjänstefel bestående i att han utan lagstöd beslutat att Oscar J. skulle medtas till förhör kvarstår därför inte längre.

Frågan blir då i stället om det fanns rättslig grund för Eifod Berlsteds beslut att makarna J. skulle gripas som misstänkta för stöld respektive delaktighet i stöld.

Enligt 24 kap. 1 § RB får den som på sannolika skäl är misstänkt för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller däröver häktas om vissa ytterligare förutsättningar är uppfyllda. Om det finns skäl att häkta någon, får han enligt 24 kap. 6 § RB anhållas i avvaktan på rättens prövning av häktningsfrågan. Om det finns skäl att anhålla någon, får enligt 24 kap. 7 § första stycket RB en polisman i brådskan-de fall gripa honom även utan anhållningsbeslut.

Enligt min mening har det inte förelegat sannolika skäl för en brottsmisstanke mot Oscar J. Det fanns inte några som helst uppgifter om att han skulle ha varit delaktig i själva tillgreppet, och de upplysningar som lämnats utgjorde inte heller tillräcklig grund för ett hållbart påstående om t.ex. häleri.

Härtill kommer att ett gripande — i motsats till ett beslut om häktning eller anhållande — inte kan avse en person som inte är tillstades. Gripande är i ett fall som detta att betrakta som ett interimistiskt tvångsmedel som används i avvaktan på att en åklagare tar ställning till frihetsberövandet. Detta innebär att det ankommer på den polisman som direkt på platsen ställs inför en situation där frågan om frihetsberövande aktualiseras att ta ställning till om det föreligger gripandeskäl. Kan ett beslut i frihetsberövandefrågan avvaktas, skall denna underställas åklagare. Eifod Berlstedt var således inte behörig att besluta om gripande av makarna J.

Eifod Berlstedt har uppgett att han ursprungligen var osäker på om det verkligen förelåg gripandeskäl i fråga om makarna J. men att han vid telefonsamtalet med Kjell Hallberg så småningom bibringades den uppfattningen att så var fallet. Utredningen visar vidare inte annat än att han handlade i den tron att han var berättigad att fatta ett gripandebeslut.

Även om det finns anledning att se kritiskt på Eifod Berlsteds sätt att handlägga frågan, anser jag att omständigheterna var sådana att det inte finns grund för att utkräva något straffrättsligt ansvar eller i övrigt vidta några ytterligare åtgärder med anledning av beslutet att låta gripa makarna J. Jag beaktar härvid särskilt att Eifod Berlstedt uppenbarligen uppfattade sig handla under tidspress och att han bemödade sig om att göra en så korrekt bedömning av situationen som omständigheterna medgav.

Eftersom det således inte längre finns anledning att anta att något brott har begåtts i samband med besluten om frihetsberövande av makarna J. lägger jag ned förundersökningen.

Jag övergår här efter till Eifod Berlsteds handläggning efter det att makarna J. förts in till polisstationen.

Den polisman som för in en person som gripits med stöd av 24 kap. 7 § första stycket RB till polisstationen skall rapportera detta till sin förman, vanligtvis vakthavande befäl. Det åligger därefter denne att pröva om frihetsberövandet skall bestå. Om han finner att gripandet är uppenbart ogrundat skall han genast frisläppa den gripne (prop.

1986/87:112 s. 47). Prövningen kan också leda till att frihetsberövandet omrubriceras t.ex. till ett omhändertagande enligt 13 § polislagen eller till medtagande eller hämtning till förhör enligt reglerna i 23 kap. RB.

Om vakthavande befäl finner att gripandet skall bestå, tillämpas reglerna i 24 kap. 8 § andra stycket RB. Enligt dessa skall den gripne så snart som möjligt förhöras av en polisman eller åklagare. Om åklagaren inte redan har underrättats om frihetsberövandet, skall det skyndsamt anmälas till honom. Åklagaren skall efter förhöret omedelbart besluta om den misstänkte skall anhållas. Om detta inte blir fallet, skall beslutet om gripande omedelbart hävas.

Lagtexten ger inte utrymme för att låta anmälan till åklagaren anstå i avvaktan på att vissa utredningsåtgärder vidtas. Om polisen skall hålla anhållningsförhöret kan emellertid anmälan om frihetsberövandet vänta till efter förhöret, om saken inte är tveksam eller svår (prop. 1986/87:112 s. 47).

Nattetid tjänstgör åklagare i jour- och beredskapstjänst. Föreskrifter och allmänna råd för sådan tjänstgöring finns i riksåklagarens cirkulär RÅC I:112; RÅFS 1988:1. Under rubriken Allmänna råd sägs där bl.a. att förundersökningsledning under jour och beredskap i princip skall utövas på samma sätt som under ordinarie tjänstgöringstid. Gripanden skall anmälas till åklagaren, som sedan omedelbart skall besluta om den gripne skall anhållas eller frigges. Från rapporteringsskyldigheten undantas endast gripanden som redan från början framstår som så uppenbart oriktiga, att den gripne inte ens behöver höras för sakens rätta belysning. Om förhör enligt 24 kap. 8 § andra stycket RB har hållits med den gripne, skall således jour- eller beredskapsåklagare kontaktas även i fall där det inte råder någon tvekan om att den gripne skall frigges.

Av utredningen framgår att Eifod Berlstedt, trots att makarna J. förts in till polisstationen som gripna med anledning av misstanke om brott, inte har underrättat åklagare om frihetsberövandena på det sätt som föreskrivs i 24 kap. 8 § andra stycket RB. Han har i stället, i samband med sitt beslut att frige makarna J., på arrestantbladet för Katrine J. ändrat grunden för frihetsberövandet från gripande till medtagande till förhör och på arrestantbladet för Oscar J. oriktigt antecknat att denne medtagits till förhör.

Ifrågavarande arrestantblad — exemplar 1 av 4 i ett blankettset fastställt av rikspolisstyrelsen (404.2.1-4) — innehåller på den övre halvan utrymmen för bl.a. identitetsuppgifter, uppgifter om när, var och av vem personen omhändertagits/gripits, om när och av vem personen förts in till stationen och om anledningen till frihetsberövandet samt rapporterade polismäns namnteckningar. Den nedre halvan innehåller utrymmen för bl.a. uppgifter om beslag av alkoholhaltiga drycker, uppgifter om när personen satts in i arrest och vem som beslutat om detta, uppgifter om när han frigivits och vem som fattat beslutet samt underskrift av ansvarigt befäl.

Ett och samma dokument kan innefatta mer än en urkund (se Löfmarck och Mannerfelt i SvJT 1975 sid. 485 respektive sid. 557). Exempel på detta är enligt min mening arrestantblad vars hälfter, som i förevarande ärende, har skilda utställare.

Arrestantbladet har alltså urkundskvalitet redan när ovan nämnda uppgifter på blankettens övre halva fyllts i. Att rapporterande polis-mäns namnteckningar saknas har ingen betydelse (Jareborg, Brotten — Tredje häftet, andra uppl. sid. 48—49).

Eftersom Eifod Berlstedt inte varit utställare av dessa urkunder och inte heller haft samtycke av utställarna har han varit obehörig att ändra eller utfylla arrestantbladen. När han trots detta vidtagit aktuella åtgärder utan att klart markera att detta skett i efterhand har dessa därför skett falskeligen.

Eifod Berlsteds åtgärd att ändra respektive utfylla aktuella arrestantblad har uppenbarligen inneburit fara i bevishänseende bl.a. på så sätt att de fått det att framstå som om Eifod Berlstedt inte haft någon skyldighet att underrätta åklagare om frihetsberövandena.

Med hänsyn till dels den praxis som synes råda i fråga om vakthavande befäls rätt att justera arrestantblad, dels omständigheterna i övrigt finns det inte anledning att anta annat än att Eifod Berlstedt när han vidtog åtgärderna haft den uppfattningen att han hade rätt till detta. Denna villfarelse får anses vara av sådant slag att ansvar för förfalskningsbrott (14 kap. brottsbalken) inte kan komma i fråga.

Eifod Berlsteds åtgärder innefattar ingrepp i redan befintliga urkunder och har inte, såsom t.ex. en på ett skuldebrev påtecknad borgensförbindelse (se Löfmarck a.st.), någon självständig betydelse. Ansvar för osant intygande enligt 15 kap. 11 § brottsbalken är därför uteslutet.

Straffrättsligt ansvar kan således inte komma i fråga. Jag anser däremot att Eifod Berlstedt genom sitt handlande i det nu angivna hänseendet har åsidosatt vad som ålegat honom i hans anställning på sådant sätt att han bör åläggas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse enligt 10 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning. Det är därvid särskilt allvarligt att uppgifterna varit osanna. Jag beslutar därför att anmäla Eifod Berlstedt till rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd.

Det här aktuella ärendet åskådliggör på ett tydligt sätt vikten av att arrestantblad och andra urkunder angående tvångsåtgärder ifylls och undertecknas på ett korrekt sätt samt av att i efterhand gjorda justeringar i urkunder av alla slag utförs på sådant sätt att det klart framgår att det rör sig om en ändring eller ett tillägg och vem som vidtagit åtgärden. Jag översänder därför ett exemplar av beslutet till rikspolisstyrelsen för vidtagande av de åtgärder som det kan föranleda.

RPS personalansvarsnämnds prövning

I beslut den 5 december 1991 ställt till Eifod Berlstedt anförde RPS personalansvarsnämnd bl.a. följande.

Redogörelse för ärendet: Den 27 juli 1990 fördes makarna Katrine och Oscar J. in till polisstationen i Jönköping som gripna. I egenskap av vakthavande befäl underlät Ni att anmäla frihetsberövandet till åklaga-

ren. Ni har därefter på arrestantbladet för Katrine J. ändrat grunden för frihetsberövandet från gripande till medtagande till förhör och på arrestantbladet för Oscar J. oriktigt antecknat att denne medtagits till förhör. Eftersom Ni inte varit utställare av dessa urkunder och inte heller haft samtycke av utställarna har Ni varit obehörig att ändra och utfylla arrestantbladen.

Ni har delgivits anmaning i ärendet den 7 oktober 1991.

Justitieombudsmannen har den 27 november 1991 uppgivit att han inte har något ytterligare att anföra i saken.

Motivering: Dokumentation vid polisiär myndighetsutövning skall ske på ett korrekt sätt. Detta gäller i all synnerhet när myndighetsutövningen innefattar frihetsberövanden.

I ärendet är utrett att Ni på arrestantbladet obehörigen ändrat den rättsliga grunden för frihetsberövandet från gripande till medtagande till förhör. Det har därigenom kommit att framstå som om Ni inte hade någon skyldighet att underrätta åklagaren om frihetsberövandet.

Genom Ert handlande har Ni av oaktsamhet åsidosatt vad som ålegat Er i anställningen. Strängare påföljd än varning är emellertid inte påkallad.

Beslut: Efter anmälan från justitieombudsmannen beslutar personalansvarsnämnden vid rikspolisstyrelsen att med stöd av 10 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA) ålägga Er disciplinpåföljd i form av varning.

Anmälan om disciplinansvar mot en kriminalinspektör för oriktiga uppgifter i en polisanmälan; även fråga om JO:s ställning i ett disciplinärende

(Dnr 442-1990)

I ett beslut den 29 april 1991 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

I ett brev till JO hävdade K-G Silverstolpe att kriminalinspektören Sten Söderberg vid polismyndigheten i Sollentuna lämnat oriktiga uppgifter till luftfartsverket om en landning med luftballong som K-G Silverstolpe företagit den 8 augusti 1989. Till anmälan var bl.a. fogade kopior av ett telefaxmeddelande till luftfartsverket, en promemoria upprättad av avdelningsdirektören vid verket Kjell Franzén och en skrivelse den 11 augusti 1989 från verket till K-G Silverstolpe.

Ärendet remitterades till länspolismästaren i Stockholms län för utredning och yttrande. Under utredningen framkom att Sten Söderberg i ytterligare ett fall vänt sig till luftfartsverket angående flygning och landning med luftballong. I detta fall hade en polisanmälan upprättats av Sten Söderberg den 30 augusti 1989 avseende allmänfarlig vårdslöshet alternativt brott mot bestämmelser för civil luftfart (K 3549-89). I anmälan angav Sten Söderberg att han upprättat denna efter att ha trätt i tjänst. Anmälan hade bl.a. följande innehåll.

Beträffande ballong, märkt AGA, röd. Släpkärra MGJ 450. Klockan 19.40 observerade undertecknad anmälare och advokaten Barbro Malmgren hur 1 st ballong var i färd med att kollidera med ledningar-

na för järnvägen mellan Stockholm och Norrland. Vi var på väg från en sammankomst i Sollentuna Kyrka. Även andra kyrkobesökare åsåg detta. Den nu nämnda ballongen fördes därefter på en höjd av 2—10 meter över hustaken på radhusområdet, Sollentunaholm i Sollentuna för att sedan inför minst 20 vittnen, däribland distriktsprästen Börje Julin försöka göra en landning på kyrkogården i Sollentuna, bland gravstenarna. Lyckligtvis fick man upp ballongen några meter över kyrkogården och kunde landa på golfbanan där Franzén från luftfartsverket befann sig och kunde åse landningen.

Sten Söderberg hade den 31 augusti 1989 per telefax översänt en kopia av anmälan till luftfartsverket jämte en skrivelse ställd till generaldirektören för luftfartsverket.

JO beslutade att ta upp också frågan om innehållet i anmälan K 3549-89 och underrättelsen till generaldirektören för luftfartsverket till utredning och anmodade länspolismästaren att inkomma med utredning och yttrande även i denna del.

I remissyttrandet som avgavs av biträdande länspolismästaren Gösta Welander anfördes följande.

Av den verkställda utredningen framgår bl.a. följande.

Den 8 augusti 1989 vid 21.15-tiden landade en varmluftsballong på en fotbollsplan i Vibyområdet, Sollentuna kommun, med Silverstolpe som pilot. När Silverstolpe höll på att tömma ballongen på luft kom Söderberg till platsen. Söderberg, som tillfälligt trädde i tjänst, bad att få se Silverstolpes luftfartscertifikat. Silverstolpe, som inte hade certifikatet med sig, visade i stället sitt körkort för Söderberg. Denne antecknade även registreringsnumren på den följebil och släpkärra som skulle transportera ballongen från platsen. Söderberg kontrollerade sedan nämnda fordon via polisstationen i Sollentuna. Flera av de personer som var närvarande på platsen har uppgett att Söderberg, som vid tillfället var civilklädd, uppträdde otrevligt. När Söderberg avslutat fordonskontrollen lämnade han platsen.

Den 9 augusti 1989 klockan 13.19 skickade Söderberg en skrivelse till luftfartsverket via telefax från polismyndigheten i Sollentuna. Denna skrivelse har Söderberg underlåtit diarieföra oaktat den är undertecknad på följande sätt: "i tjänsten, Sten Söderberg, kriminalinspektör". Söderberg skickade denna skrivelse till luftfartsverket utan att informera sina närmaste förmän, dvs rotelchefen kriminalinspektören Jan-Erik Eriksson och avdelningschefen kriminalkommissarien Kurt Ahlbom.

Den 10 augusti 1989 klockan 08.42 skickade Söderberg en ny skrivelse till luftfartsverket via polismyndighetens telefax eftersom ett felaktigt datum angetts i den första skrivelsen.

Den 10 augusti 1989 ringde Söderberg upp handläggaren vid luftfartsverket, avdelningsdirektören Kjell Franzén, och kompletterade sin tidigare gjorda anmälan mot Silverstolpe. Franzén har upprättat en promemoria över telefonsamtalet med Söderberg. Det var uppgifterna i denna promemoria som sedan utgjorde grund för luftfartsverkets begäran om upplysningar från Silverstolpe. Söderberg har under utredningen inte vitsordat att han lämnat de uppgifter som Franzén antecknat i nämnda promemoria.

— — —

Den 4 april 1990 har riksdagens ombudsmän genom en tilläggsremiss infordrat utredning och yttrande avseende dels innehållet i anmälan

K 3549-89, som Söderberg upprättade den 30 augusti 1989, dels hans underrättelse till generaldirektören för luftfartsverket den 31 augusti 1989.

1992/93:JO1

Den 30 augusti 1989 klockan 19.47 upprättade Söderberg en anmälan avseende ballongflygning som han bland annat rubricerade som allmänfarlig vårdslöshet. Anmälan erhöll dagen därpå diarienummer K 3549-89 vid polismyndigheten i Sollentuna. I anmälan redogjorde Söderberg för två olika ballongers flygning över Sollentuna kommun. Söderberg hade själv bevittnat hur en röd ballong märkt AGA fördes "på en höjd av 2—10 meter över hustaken på radhusområdet, Sollentunaholm i Sollentuna".

Avdelningsdirektörerna Kjell Franzén och Roland Nilsson från luftfartsverket, som befann sig i Sollentuna för att utreda tidigare anmälda ballongincidenter, bevittnade själva de ballongfärder som Söderberg beskrivit i anmälan K 3549-89. Under utredningen har Franzén och Nilsson uppgett att AGA-ballongen flög cirka 200 meter över hustaken i stället för 2—10 meter som Söderberg uppgett i sin anmälan. Även om Söderberg inte torde ha den erfarenhet att uppskatta ballongers flyghöjd, som Franzén och Nilsson har, är skillnaden mellan deras uppgifter anmärkningsvärd. Det är att märka att Söderberg upprättat anmälan K 3549-89 i tjänsten.

Den 31 augusti 1989 klockan 14.03 skickade Söderberg en skrivelse till generaldirektören vid luftfartsverket via polismyndighetens telefax utan att rådgöra med sina närmaste förmän. Till denna skrivelse bifogade Söderberg anmälan K 3549-89. Av texten i skrivelsen till generaldirektören framgår att Söderberg "kommer att underställa RIKSDAGENS OMBUDSMÄN för prövning i vad avser myndighetsutövning och opartiskheten /avsaknad av/ när det gäller utredningarna" som Söderberg tidigare anmält till luftfartsverket.

Den 4 september 1990 återkallade Söderberg anmälan K 3549-89 med följande motivering: "Luftfartsverket och andra myndigheter vill ej påtala saken. Ärendet förtjänar ej att utredas. Olyckshändelse enligt den misstänkte."

Den 10 september 1990 beslutade distriktsåklagaren Susanne Ekberg-Carlsson att nedlägga förundersökningen med motiveringen "brott kan ej styrkas."

— — —

Länsstyrelsen gör följande bedömning:

Uppgift står mot uppgift huruvida Söderberg uppträtt olämpligt. Ytterligare utredning i denna del skulle sannolikt inte bringa klarhet i saken.

Söderberg har förfarit felaktigt genom att inte diarieföra den skrivelse som han den 9 augusti 1989 skickade till luftfartsverket via telefax. Luftfartsverket har uppfattat nämnda skrivelse som en anmälan från polismyndigheten i Sollentuna. Någon dokumentation om att Söderberg har anmält det ifrågasatta brottet från Silverstolpes sida för sin förmän har inte anträffats. Söderbergs förmodan att händelsen är diarieförd i A- eller B-diariet är felaktig. Det var fel av Söderberg att göra en skriftlig framställning till luftfartsverket på polismyndighetens vägnar.

Flera av uppgifterna i anmälan K 3549-89 synes brista i objektivitet. Det är allvarligt.

Det var fel av Söderberg att skicka en skrivelse av privat natur till generaldirektören för luftfartsverket på polisens brevpapper via polismyndighetens telefax. Att skrivelsen var av privat natur visas av att Söderberg senare återkallade densamma.

Det är enligt länsstyrelsens mening av grundläggande betydelse att allmänheten och andra myndigheter kan lita på att en skrivelse som framstår som en av polisen avgiven handling verkligen har polisen som avsändare. En skrivelse från en polismyndighet tillmäts en särskild betydelse vilket visas av luftfartsverkets agerande mot Silverstolpe. Detta förhållande får inte missbrukas av någon enskild polisman på det sätt som Söderberg gjort. Denne har inte haft befogenhet att på polismyndighetens vägnar skicka skrivelser till luftfartsverket.

Söderbergs handlande i detta ärende är ägnat att rubba allmänhetens förtroende och andra myndigheters förtroende för polisen.

De fel som Söderberg begått kan inte anses som ringa.

Till remissvaret var fogat ett av polismyndigheten i Sollentuna (polismästaren Peter Lignell och kriminalkommissarien Kurt Ahlbom) avgivet yttrande med följande innehåll.

Kriminalinspektör Sten Söderberg är anställd i polisdistriktet. Han tjänstgör på kriminalavdelningen. Söderberg har på polisdistriktets telefax den 9 augusti 1989 till Statens Luftfartsverk, att: Franzén, sänt en förfrågan till verket angående en varmluftsballong som den 8 augusti 1989 kl. 21.15 på en höjd understigande 300 meter passerat Viby inom Sollentuna Kommun och sedan landat inom stadsplanlagt villaområde. I skrivelsen har Söderberg hemställt om verket ville pröva huruvida fel blivit begånget.

Första gången polismyndigheten fick kännedom om denna händelse var den 31 augusti 1989 i samband med att myndigheten erhöll en kopia av en skrivelse Carl-Johan Hjerpe översänt till Söderberg. Skrivelsen föranledde mig att begära en skriftlig redogörelse från Söderberg. Söderberg överlämnade kopia av skrivelsen han sänt via vår telefax till luftfartsverket samt några handskrivna rader. Jag redovisade den 24 november 1989 vad som framkommit till polismästare Peter Lignell och framförde att jag ej ansåg någon ytterligare åtgärd från polismyndighetens sida nödvändig. Polismästare Peter Lignell instämde i detta.

I ärendet har frågan ställts om Söderberg ägde rätt att nyttja distriktets telefax samt sända förfrågan till luftfartsverket i tjänsten. Hade Söderberg föredragit ärendet för mig, skulle jag ej haft något att invända mot att förfrågan gjordes. Det måste för eventuell fortsatt utredning ha varit av betydelse att få vetskap om luftfartsverkets bestämmelser samt om de ansåg ballongföraren brutit mot några bestämmelser.

Vår bedömning av det inträffade är att Söderberg skulle ha föredragit ärendet för chefen för kriminalavdelningen innan förfrågan gjordes hos luftfartsverket och att skrivelsen därvid skulle ha diarieförts hos oss och sänts i vanligt brev till luftfartsverket.

Sten Söderberg har inkommit med påminnelser i vilka han anför bl.a. att han iakttagit normala rutiner för diarieföring samt tillbakavisat påståendet om brister i objektivitet vid upprättandet av anmälan den 30 augusti 1989. Han har dessutom bifogat visst skriftligt material.

Anmälan från K-G Silverstolpe

Vid de förhör som under utredningen hållits med bl.a. passagerarna i den av K-G Silverstolpe förda luftballongen har klagomål framförts mot Sten Söderbergs uppträdande vid tillfället. Jag delar emellertid länspolismästarens uppfattning att det inte kan anses klarlagt att Sten Söderberg uppträtt olämpligt och att ytterligare utredning sannolikt inte skulle bringa klarhet i saken.

Sten Söderberg har gjort gällande att den skrivelse han den 9 augusti 1989 sände till luftfartsverket med telefax avsåg en förfrågan till verket huruvida fel hade begåtts vid landningen. Skrivelsens utformning är emellertid sådan att den otvetydigt framstår som en anmälan från polismyndigheten och den har också uppfattats som en sådan av luftfartsverket. Av förhör med Sten Söderbergs överordnade vid tillfället, kommissarien Kurt Ahlbom och rotelchefen Jan-Erik Eriksson, framgår att dessa inte hade underrättats om att skrivelsen översänts till luftfartsverket. Av utredningen framgår vidare att skrivelsen inte hade diarieförts hos polismyndigheten. Eftersom skrivelsen översänts till luftfartsverket på polismyndighetens vägnar borde Sten Söderberg ha inhämtat överordnad befattningshavares tillstånd innan åtgärden vidtogs. Vidare borde skrivelsen ha diarieförts hos polismyndigheten.

Genom utredningen har vidare framkommit att flera av de uppgifter som enligt Kjell Franzéns promemoria över telefonsamtal den 10 augusti 1989 skulle ha lämnats av Sten Söderberg inte överensstämmer med de faktiska förhållandena. Sten Söderberg har förklarat att han inte har lämnat de i promemorian angivna uppgifterna och att det är troligt att Kjell Franzén sammanblandat uppgifter om olika ballongflygningar. Även om denna förklaring inte framstår som särskilt sannolik, finner jag inte tillförlitligen utrett att Sten Söderberg lämnat de felaktiga uppgifterna. Främst med hänsyn till den tid som förflutit sedan promemorian upprättades finner jag det inte heller meningsfullt att utreda frågan ytterligare.

Anmälan K 3549-89 och telefaxmeddelandet till generaldirektören för luftfartsverket den 31 augusti 1989

Genom förhör med Kjell Franzén och avdelningsdirektören Roland Nilsson vid luftfartsverket har framkommit att anmälan avseende luftballongen med beteckningen AGA innehåller felaktiga uppgifter. Enligt Kjell Franzén och Roland Nilsson har denna ballong inte framförts på ett sådant sätt att den riskerat att kollidera med järnvägsledningarna, den har inte heller förts på en höjd av 2–10 meter över hustaken eller försökt landa bland gravstenarna på kyrkogården. Anledning saknas att ifrågasätta riktigheten av de uppgifter som Kjell Franzén och Roland Nilsson lämnat.

Av utredningen framgår inte skälet till att anmälan avseende ballongen AGA kommit att innehålla oriktiga uppgifter. Med hänsyn bl.a. till de uppgifter som Kjell Franzén lämnat, vill jag inte utesluta

möjligheten av att Sten Söderberg förväxlat denna ballong med en annan luftballong, även om denne förklarat att så inte varit fallet. Eftersom det är ett grundläggande krav att uppgifter som en polisman lämnar i tjänsten är korrekta, ser jag emellertid allvarligt på felaktigheterna i Sten Söderbergs anmälan oavsett om de haft sin grund i en förväxling eller ej.

Sten Söderbergs handlande framstår som särskilt allvarligt med hänsyn till att han vidarebefordrade sin anmälan med dess felaktiga sakuppgifter till den myndighet som har tillsyn över trafiken med varmluftsballonger. Visserligen gäller enligt 141 § första stycket luftfartsförordningen (1986:171) att en polismyndighet som finner anledning att anta att den som innehar certifikat, behörighetsbevis, godkännande eller tillstånd inte uppfyller kraven för innehavet skall anmäla detta till luftfartsverket. Denna bestämmelse kan emellertid inte anses ha gett Sten Söderberg rätt att utan att samråda med sina närmaste förmän underrätta luftfartsverket på det sätt som skedde. Det kan tilläggas att det under alla omständigheter framstår som omotiverat att skrivelsen till verket ställdes till generaldirektören och det får vidare anses direkt olämpligt att i en tjänsteskrivelse av det aktuella slaget ta in uppgifter om handläggningen av tidigare ärenden och annat som inte har med saken att göra.

Av utredningen framgår vidare att skrivelsen inte har tagits in i akten i ärendet. Eftersom denna är att betrakta som en allmän handling som enligt sin beteckning var hänförlig till ärendet borde detta ha skett.

Enligt min mening har Sten Söderberg genom att på polismyndighetens vägnar den 9 augusti 1989 översända en anmälan till luftfartsverket utan att ha inhämtat överordnad befattningshavares tillstånd till åtgärden och genom att lämna felaktiga uppgifter i anmälan K 3549-89 och därefter den 31 augusti 1989 underrätta luftfartsverket på det sätt som skedde åsidosatt vad som ålegat honom i hans anställning på ett sätt som innefattar tjänsteförseelse enligt 10 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning. Jag beslutar därför att överlämna ärendet i dessa delar till rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd för avgörande av fråga om disciplinansvar.

Personalansvarsnämnden vid rikspolisstyrelsen fattade beslut den 3 mars 1992. I beslutet, ställt till Sten Söderberg, anförde nämnden följande.

Disciplinpåföljd enligt 10 kap. 1 § lagen (1976:100) om offentlig anställning (LOA)

Beslut

Personalansvarsnämnden vid rikspolisstyrelsen beslutar att ärendet skall avskrivas från vidare handläggning.

Den 6 maj 1991 inkom till nämnden en anmälan och ett beslut av Riksdagens Ombudsmän (JO). JO anmälde där att Ni hade åsidosatt vad som ålegat Er i anställningen som inspektör vid polismyndigheten i Sollentuna.

I beslutet anförde JO att Ni den 9 augusti 1989 översänt en anmälan till luftfartsverket, utan att ha inhämtat överordnad befattningshavares tillstånd till åtgärden. Vidare anfördes att Ni hade lämnat felaktiga uppgifter i en brottsanmälan som upprättades av Er den 30 augusti 1989 och att Ni dagen efter, utan att ha samrått med Er närmaste chef, översänt denna anmälan jämte en anmälan till luftfartsverket, ställd till verkets generaldirektör. I båda fallen rörde det sig om landning med varmluftsballonger som enligt Er mening genomförts på ett olämpligt sätt.

Ni delgavs anmaning i ärendet den 26 juni 1991. JO har den 11 februari 1992 uppgivit att han inte har något ytterligare att anföra i saken.

Ni har vid personlig inställelse inför nämnden utvecklat Er syn på det inträffade.

Nämnden har tidigare avslagit en hemställan av Er att vittnesförhör skulle anordnas med ett antal personer som bevittnat de aktuella ballonglandningarna.

Motivering

Ni har invänt att det meddelande som Ni sände till luftfartsverket den 9 augusti 1989 inte var att uppfatta som en anmälan utan som en begäran om att verket skulle utreda huruvida ballongföraren gjort sig skyldig till något fel eller försummelse och att ett motsvarande förfaringsätt ofta tillämpas, när polisen anlitar biträde av fackorgan för att bedöma om en brottsutredning skall inledas eller inte. — Nämnden godtar dessa invändningar och noterar att tillgängliga handlingar inte ger vid handen att det ålåg Er att inhämta förmans tillstånd, innan åtgärden vidtogs.

När det sedan gäller sanningshalten i de uppgifter om ballonglandningen som lämnades i den brottsanmälan som Ni upprättade den 30 augusti 1989 och som översändes till luftfartsverkets generaldirektör konstaterar nämnden att uppgift står mot uppgift. Nämnden finner på den föreliggande utredningen inte anledning att fästa tilltro till den ena uppgiften framför den andra. Det innebär vidare att nämnden vid den bedömning som nu skall göras har att utgå från att uppgifterna inte var felaktiga.

Oaktat att det får anses ligga i sakens natur att en tjänsteskrivelse till luftfartsverkets generaldirektör borde ha undertecknats av en chefs-tjänsteman vid polismyndigheten, framgår det inte av den tillgängliga utredningen att det ålåg Er att låta en förman ta ställning till skrivelsen. Däri ligger att nämnden anser att det var olämpligt av Er att skicka skrivelsen till generaldirektören och att ge den ett opassande innehåll, men att detta inte kan läggas Er till last som en tjänsteförseelse.

Ärendet skall till följd av det anförda avskrivas.

Med anledning av personalansvarsnämndens beslut anförde *chefsJO Eklundh* följande i en skrivelse den 21 april 1992 till nämnden.

Nämndens beslut har gett mig anledning att överväga frågan om jag skulle väcka sådan talan som avses i 16 kap. 3 § lagen (1976:600) om offentlig anställning. Med hänsyn till att kostnaderna för en rättegång

enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister inte skulle stå i rimligt förhållande till de frågor som en rättegång skulle avse har jag emellertid beslutat att avstå från att få saken prövad av domstol.

Med anledning av personalansvarsnämndens handläggning av ärendet i formellt hänseende ser jag mig emellertid föranlåten att göra följande påpekanden.

JO:s ställning i ärenden som han anhängiggjort hos en disciplinmyndighet regleras i 6 § femte stycket lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän. Av denna bestämmelse framgår att JO i ett sådant ärende skall få tillfälle att komplettera egen utredning och att yttra sig över utredning som har tillförts ärendet av någon annan samt att närvara om muntligt förhör hålls.

Bestämmelsen, som trädde i kraft den 1 januari 1988, har sitt ursprung i överväganden av 1983 års JO-utredning. Utredningen anförde i det aktuella hänseendet bl.a. följande (SOU 1985:26 s. 214).

"Förfarandet i disciplinärenden bygger på officialprincipen, vilket innebär att det är disciplinmyndigheten som har ansvar för att ett disciplinärende blir fullständigt utrett. Detta innebär emellertid inte att det skulle vara utan intresse att låta JO kunna följa handläggningen av ett disciplinärende, som han anmält. För närvarande ges JO också möjlighet här till vid handläggning hos statens ansvarsnämnd. Vid dess handläggning av ärenden, som JO anmält, har JO i praktiken en partsliknande roll. JO har rätt att inkomma med kompletterande utredning, att ta del av vederbörande befattningshavares ståndpunkter etc. Enligt utredningens mening är detta en lämplig ordning. Man behöver här bara peka på att det för JO kan finnas ett intresse att bemöta under disciplinmyndighetens handläggning framkomna nya omständigheter vilka inte tidigare varit kända för JO. Anledning att göra skillnad mellan fall då ett anmält JO-ärende handläggs av statens ansvarsnämnd, av vanlig disciplinmyndighet enligt LOA eller av annat organ föreligger ej. JO bör ges rätt, inte bara att komplettera egen utredning och att ta del av och yttra sig över utredning som tillförts ärendet av annan, utan också att närvara vid ev. muntligt förhör inför disciplinmyndigheten. JO bör således ges en partsliknande roll." (Se även prop. 1986/87:160 s. 23 ff. och 32 f. samt KU 1987/88:6 s. 2 f.)

I det aktuella ärendet lade jag Sten Söderberg till last bl.a. att han den 9 augusti 1989 hade anmält ett visst förhållande till luftfartsverket utan att dessförinnan ha inhämtat överordnad befattningshavares tillstånd till åtgärden. Av de handlingar i personalansvarsnämndens akt, som före ärendets avgörande kom mig tillhanda för eventuellt yttrande, framgick att Sten Söderberg som grund för sitt bestridande i det aktuella hänseendet hade åberopat endast att han "vid varje anmälan till luftfartsverket först inhämtat överordnad befattningshavares tillstånd för åtgärden" (PAN:s aktbil. 9). Det kan emellertid konstateras att personalansvarsnämnden grundat sitt beslut i denna del på en annan av Sten Söderberg åberopad omständighet vilken, såvitt akten utvisar, inte hade framförts under ärendets beredning hos nämnden.

Av en anteckning på dagboksbladet i akten framgår att Sten Söderberg och hans ombud kallats till sammanträde inför nämnden. Beslu-

tet och protokollet från beslutssammanträdet utvisar att de inställde sig vid detta. Det framgår däremot inte i vilket eller vilka hänseenden som Sten Söderberg därvid utvecklade sin "syn på det inträffade"; än mindre vad han närmare uppgav vid sammanträdet. Det finns emellertid inte utrymme för någon annan slutsats än att Sten Söderberg åberopat den i nämndens beslut angivna grunden för bestridandet först vid detta tillfälle. Nämnden har således låtit denna bli avgörande för sitt ställningstagande utan att dessförinnan ha berett mig tillfälle att ta del av Sten Söderbergs nya ståndpunkt i frågan, något som i enlighet med den nyss nämnda bestämmelsen i JO-instruktionen borde ha skett genom att företrädare för JO-ämbetet hade beretts tillfälle att närvara vid sammanträdet. När så inte blev fallet, hade det ålegat nämnden att på det sätt som föreskrivs i 15 § förvaltningslagen (1986:223) anteckna de nya uppgifter som lämnats vid sammanträdet och som kunde ha betydelse för utgången i ärendet och att därefter före dettas avgörande bereda mig tillfälle att inkomma med skriftligt yttrande med anledning av uppgifterna i fråga. Nämndens underlåtenhet att låta mig ta del av de nya uppgifterna har fått till följd att jag betagits möjligheten att vidta de åtgärder som dessa kunnat ge anledning till.

När det därefter gäller innehållet i den av Sten Söderberg den 30 augusti 1989 upprättade polisanmälan (K 3549-89) har nämnden konstaterat att uppgift stod mot uppgift och att det på grundval av den föreliggande utredningen inte fanns anledning att fästa tilltro till den ena uppgiften framför den andra. Nämndens motivering i denna del ger intryck av att jag skulle ha lagt Sten Söderberg till last att han uppsåtligen farit med osanning vid upprättandet av anmälningen. Så är emellertid inte fallet.

Som framgår av mitt beslut hävdade jag att Sten Söderberg — eventuellt till följd av att han förväxlat två ballonger med varandra — i sin anmälan lämnat uppgifter om framförandet av en viss ballong, vilka under utredningen visat sig vara oriktiga. Vad jag gjort gällande är alltså att Sten Söderberg förfarit oaktsamt i samband med att han upprättade anmälningen.

Det finns således anledning att anta att nämnden till följd av ett missförstånd har prövat ärendet i denna del utifrån en annan utgångspunkt än den som varit bestämmande för min anmälan. Om nämnden hade ansett att mitt beslut var oklart i något hänseende, borde den i enlighet med officialprincipen ha begärt en komplettering eller precisering från min sida (jfr JO 1986/87 s. 82).

Min ståndpunkt att uppgifterna i Sten Söderbergs anmälan varit objektivt oriktiga har jag grundat på de berättelser som under utredningen avgetts av de två befattningshavare vid luftfartsverket som vid det aktuella tillfället befann sig i området för att i tjänsten utreda vissa frågor med anknytning till ballongflygningar och som iakttog den aktuella ballongen under det senare skedet av flygningen och under landningen. Med hänsyn till omständigheterna bör enligt min mening dessa utsagor närmast betraktas som sakkunnigutlåtanden i ärendet.

Med anledning av nämndens sätt att utforma sin beslutsmotivering såvitt avser Sten Söderbergs polisanmälan vill jag vidare framhålla att

det av officialprincipen följer att det åligger en disciplinmyndighet att föranstalta om kompletterande utredning, om den skulle finna att det föreliggande materialet är otillräckligt. I ett ärende som upptagits efter anmälan av JO kan detta ske bl.a. genom att JO på det sätt som anges i 6 § femte stycket JO-instruktionen bereds tillfälle att komplettera sin utredning i ärendet. Att JO alltid skall beredas tillfälle att närvara vid ett muntligt förhör framgår som redan nämnts av samma lagrum.

Jag vill vidare rent allmänt peka på det olämpliga i att en disciplinmyndighet föranstaltar om muntligt förhör bara med en av flera uppgiftslämnare — t.ex. den person som anmälan gäller — om det under utredningen framkommit motstridande uppgifter i en viss fråga och avgörandet i ärendet är beroende av vilken av de föreliggande versionerna som vinner myndighetens tilltro. Det finns inte något rättsligt hinder mot att myndigheten i en sådan situation kallar också de övriga personer som kan lämna uppgifter i saken till ett sammanträde (se 14 § förvaltningslagen; jfr också SOU 1983:73 s. 86). En sådan åtgärd framstår som särskilt naturlig, om det är fråga om att inhämta upplysningar från en statligt anställd befattningshavare om dennes iakttagelser i tjänsten. Jag vill vidare erinra om den möjlighet att föranstalta om förhör vid domstol med vittnen och sakkunniga som öppnas i 14 kap. 2 § lagen om offentlig anställning.

Med dessa synpunkter är ärendet avslutat för min del.

Polismyndighetens i Stockholm m.fl. tvångsåtgärder m.m. i samband med spaningarna efter den för mordförsök misstänkte rumänske medborgaren Ioan Ursut

(Dnr 108-1991 m.fl.)

I september 1988 avvek Ioan Ursut från en kriminalvårdsanstalt. Spaningarna efter honom ankom i första hand på rikskriminalen hos rikspolisstyrelsen. Sedan ett tips inkommit till rikskriminalen om att Ioan Ursut under kvällen den 6 oktober 1989 skulle besöka restaurang La Fontana på Södermalm i Stockholm drogs en styrka på totalt nio poliser samman. Man ingrep mot Ioan Ursut när han skulle lämna restaurangen. Vid ingripandet uppstod skottlossning varvid Ioan Ursut besköt och skadade allvarligt två polismän. Direkt efter nedskjutningen försvann Ioan Ursut från platsen. Spaningsarbetet föranledde omfattande polisinsatser i olika delar av landet.

I ett brev till JO anmälde Farid Fawsi att tungt beväpnad polis under natten till den 7 oktober 1989 gjort husrannsakan i hans bostad. Polisen hade bl.a. väckt upp honom och hans hustru och skrämt deras tre barn. Polisen hade sökt igenom lägenheten och sedan tagit med Farid Fawsi till polisstationen. Där hölls han kvar i sju timmar trots att man tagit fel på person.

Från bl.a. polismyndigheten i Stockholm, rikspolisstyrelsen och åklagarmyndigheten i Stockholm fordrades in och granskades handlingar. Av handlingarna framgick bl.a. följande.

Redan i ett tidigt skede kom det fram att Ioan Ursut strax före skottlossningen hade varit i kontakt med en man vid namn Fawsi. Det var därför angeläget att få fastställt vem den personen var. Rikskriminalen höll under natten ett förhör med Elisabeth S., som var anställd på restaurang La Fontana. Vid förhöret framkom att den eftersökte Fawsi var identisk med Fawsi K., född 1953. Förhöret hölls den 7 oktober mellan kl. 03.35 och 04.00. Fawsi K. bodde hos Elisabeth S. men hade också en egen adress. Elisabeth S. lämnade uppgift om båda adresserna. Hon lät också poliserna undersöka hennes bostad. En piketgrupp och en hundpatrull genomförde undersökningen kl. 04.45. Lägenheten var tom. Det är oklart om något formellt beslut om husrannsakan hade fattats.

Efter föredragning av kriminalinspektören Morgan Svensson beslutade kammaråklagaren Birgit Hallberg den 7 oktober 1989 att Fawsi K. skulle hämtas till förhör, om han inte själv inställde sig kl. 12.00. Fawsi K. infann sig på överenskommen tid. Förhör med honom hölls mellan kl. 12.35 och 13.40. Vid förhöret redogjorde Fawsi K. ingående för sin bekantskap med Ioan Ursut och för de kontakter han haft med denne. Uppgiften om att de varit i sällskap kort före skottlossningen bekräftades därvid.

Under natten den 6—7 oktober kom uppmärksamhet att riktas även mot Farid Fawsi, född 1945, och boende på Katarina Bangata. Av anteckningar i tillgängliga protokoll framgår följande.

En uppgiven adress på Konstgjutarevägen som skulle avse en person vid namn "Fawse" bevakades från kl. 03.00 av polis. Förstärkning kom så småningom till platsen. Kl. 03.40 hade polismännen fått besked av portvakten att det inte förekom någon Fawse på den uppgivna adressen. Man beslöt sig ändå för att göra en inbrytning. Kl. 05.30 sändes ytterligare en patrull till Konstgjutarevägen för kontroll av Fawses adress. Strax före kl. 06.00 meddelades att kontrollen av Konstgjutarevägen gett negativt resultat.

Kl. 04.05 sändes två patruller till Katarina Bangata för att kontrollera en adress där. En piket samt ytterligare två patruller sändes också till adressen i fråga. Omkring kl. 05.20 infördes en man från Katarina Bangata till vaktroteln. Enligt protokollet hade han medtagits till förhör. Mannen var Farid Fawsi.

Av åklagarens beslut om tvångsmedel framgår att kammaråklagaren Anette von Sydow kl. 06.20 efter föredragning beslutat om hämtning till förhör av Farid Fawsi. Av uppgifterna på blanketten framgår emellertid att Farid Fawsi hämtats redan kl. 05.10 och att förhör med honom påbörjats kl. 05.35.

Kriminalinspektören Lennart Andersson höll förhör med Farid Fawsi mellan kl. 05.35 och 06.25. I protokoll över förhöret har antecknats att Farid Fawsi uppgav att han aldrig hört talas om Ioan Ursut och att Farid Fawsi var mycket upprörd över polisengripandet. Förutom Farid Fawsis bostadsadress förekom i protokollet även en uppgift om adressen till ett garage på Konstgjutarevägen.

Husrannsakan genomfördes i Farid Fawsis bostad den 7 oktober kl. 09.30 enligt beslut av kammaråklagaren Birgit Hallberg. På protokollet

över husrannsakan har angetts att brottsmisstanken avsåg medhjälp till mord och att grunden för husrannsakan var att utröna omständigheter som kunde antas ha betydelse för utredningen. Nycklar och två adressböcker togs i beslag. Beslaget hävdades samma dag.

Birgit Hallberg fattade vidare omkring kl. 11.00 beslut om husrannsakan i det garage Farid Fawsi disponerade på Konstgjutarevägen. Man hade fått uppgift om att det skulle finnas ett övernattningsrum där. Birgit Hallberg beslutade också att Farid Fawsi skulle frigges. Beslutet om husrannsakan i garaget återkallades mycket snart (kl. 11.17) under hänvisning till att det var fråga om en namnförväxling. Husrannsakan genomfördes likväl i det av Farid Fawsi disponerade garaget med början kl. 12.00. Polisen beredde sig tillträde med hjälp av en nyckel som de lånade.

Av det personblad som har upprättats framgick att Farid Fawsi hämtades till förhör den 7 oktober kl. 05.10 enligt beslut av Anette von Sydow. Han frigavs kl. 11.40 enligt beslut av Birgit Hallberg. På personbladet hade inte angetts någon brottsmisstanke.

Med anledning av vad som framkommit beslutade *chefsJO Eklundh* att jämte Farid Fawsis klagomål på eget initiativ ta upp polisens och åklagarens åtgärder till närmare utredning. I vissa delar inleddes förundersökningar. Efter företagna utredningar lades dessa ner. Från beslutet återges följande.

Rikskriminalpolisens samarbete med lokal polismyndighet

(Dnr 108-1990 och 1556-1990)

Vad som framkommit i detta ärende har gett mig anledning att närmare granska samarbetet mellan rikskriminalen och Stockholmspolisen. I denna del vill jag framföra följande.

Polislagens utgångspunkt är att det är den lokala polismyndigheten som svarar för polisverksamheten i det egna distriktet. På regional nivå ligger ansvaret för polisverksamheten på länsstyrelsen. Rikspolisstyrelsens (RPS) möjligheter att leda polisverksamhet är mycket begränsade. Enligt 6 § förordningen (1989:773) med instruktion för rikspolisstyrelsen får RPS leda sådan verksamhet i fråga om bl.a. spaning mot och, om det finns särskilda skäl för det, utredning av narkotikabrottslighet, ekonomisk brottslighet och annan brottslighet, om brottsligheten är av särskilt grov beskaffenhet och har riksomfattande karaktär eller internationell anknytning. RPS får också leda polisverksamhet i fråga om spaning efter intagna i kriminalvårdsanstalt som avvikit från verkställigheten av straff för vissa brott av särskilt grov beskaffenhet, om det finns särskilda skäl för RPS att utöva polisledningen. När RPS leder polisverksamhet skall myndigheten, i den utsträckning som behövs för att verksamheten skall kunna bedrivas effektivt, samarbeta med de regionala och lokala polismyndigheter som berörs. RPS skall därvid fortlöpande lämna upplysningar till de regionala och lokala polismyndigheterna om förhållanden som har betydelse för dessa myndigheters verksamhet (7 §).

Om en länsstyrelse begär det, skall RPS vidare i mån av tillgång till resurser lämna förstärkning vid spaning eller utredning som leds av en lokal eller en regional polismyndighet (9 §).

Av RPS föreskrifter och allmänna råd (FAP 127-1) framgår att den ovan beskrivna verksamheten inom RPS åvilar rikskriminalsektionen (numera rikskriminalpolisen). Rikskriminalsektionens rotlar skall enligt vad som där sägs bedriva riksomfattande spaning angående brott med okänd gärningsman och därvid samverka med regionala och lokala polismyndigheter. Rotlarna skall även, när andra arbetsuppgifter så medger, biträda polisdistrikten vid utredningar av riksomfattande art eller där det på annat sätt är påkallat av särskilda skäl.

1981 års polisberedning, som gjorde en grundlig genomgång av RPS uppgifter på kriminalpolisområdet, uttalade sig bl.a. om relationen mellan rikskriminalen och den lokala polismyndigheten. Så snart någon skäligen kan misstänkas för brott bör enligt beredningen i princip alltid en lokal polismyndighet överta ärendet från rikskriminalen om detta inte redan skett. Regelmässigt skall även åklagare då kopplas in på fallet. I detta läge finns normalt inte utrymme för insatser från rikskriminalens sida annat än i form av biträde åt den lokala polismyndigheten. I undantagsfall kan emellertid självständiga insatser av spaningskaraktär under ett övergångsskede även i detta stadium behöva vidtas av rikskriminalen. Här åsyftas fall då visserligen en bestämd person är skäligen misstänkt för brott men det inte har kunnat utrönas var brottet har begåtts liksom fall då brottsligheten är av så spridd natur att den saknar naturlig tyngdpunkt till ett visst polisdistrikt. Så snart ärendet har kunnat tas upp i ett eller flera polisdistrikt gäller emellertid även i sådana situationer vad som förut har sagts om att utrymme som regel saknas för centralt ledda insatser. (DsJu 1982:13 sid. 43 f. och DsJu 1983:10, bilaga C, sid. 211.) Som framgår av den nyss lämnade redogörelsen för gällande författningsbestämmelser på området har dessa uttalanden alltjämt full aktualitet.

I den s.k. organisationspropositionen (1983/84:89) framhöll föredragande departementschefen att det är väsentligt att RPS på ifrågavarande område har ett nära samarbete med de lokala och regionala polismyndigheterna och till dessa lämnar information som är av betydelse för dessa myndigheters uppgifter (sid. 43).

Det var redan omedelbart efter skottlossningen på La Fontana känt både vad som hade inträffat och vem som var misstänkt för brottet. Av vad som sagts i det föregående framgår att ledningen av spanings- och utredningsverksamheten med anledning av skottlossningen ankom på polismyndigheten i Stockholm. Det fanns i detta läge inte utrymme för några insatser från rikskriminalens sida i detta hänseende annat än i form av biträde åt Stockholmspolisen. För sådant biträde krävdes emellertid som framgår av det föregående en begäran av länsstyrelsen.

På brottsplatsen infann sig såväl ytterligare personal från rikskriminalen som personal från Stockholmspolisen. Enligt den operative chefen för Stockholmspolisens spaningsrotel, Lars Engvall, som kom

till brottsplatsen efter midnatt förekom inte något samarbete där mellan rikskriminalen och Stockholmspolisen utan rikskriminalen arbetade för sig.

Ioan Ursut hade under vistelsen på restaurangen iakttagits sitta och samtala med en person, Fawsi K. Det var därför angeläget att få närmare uppgifter om denne. Genom förhör med Fawsi K:s fästmo, Elisabeth S. dels på brottsplatsen, dels på polishuset fick personal vid rikskriminalen senast vid 03.00–04.00-tiden på morgonen den 7 oktober fullständiga uppgifter om Fawsi K. Det stod således då klart för rikskriminalens personal vilken person som var aktuell i sammanhanget. Kriminalkommissarien Bo Johansson och kriminalinspektören Gunnar Hermansson vid rikskriminalen, vilka höll förhör med Elisabeth S. och som också besökte de lägenheter som hon lämnat uppgift om, hade emellertid inte någon kontakt med Stockholmspolisens spaningsledning under natten med anledning av vad som framkommit.

Däremot har kriminalinspektören Dan Andersson vid rikskriminalen uppgett att han tror att han till Lars Engvall vidarebefordrade dels uppgifterna i det till rikskriminalen inkomna tipset om Fawsi K., dels de adressuppgifter som Elisabeth S. lämnat vid det förhör som hölls av rikskriminalens personal.

Kriminalinspektören Maud Gudmunds-Sundgren vid rikskriminalen har uppgett att också hon under natten hade kontakt med personal vid Stockholmspolisen. Hon minns dock inte vilka personer hon talade med och inte heller vad som avhandlades.

Att rikskriminalen haft viss kontakt med Stockholmspolisen under natten styrks av att Lars Engvall tror sig ha fått namnet Fawsi från ledningscentralen efter en uppgift från rikskriminalen. Det är emellertid inte utrett vilka uppgifter som lämnades. Med hänsyn till det kaos som vid den aktuella tidpunkten uppenbarligen rådde på Stockholmspolisens sambandscentral vill jag inte utesluta att de uppgifter om Fawsi K. som lämnades dit var något fyligare än de som vidarebefordrades till Lars Engvall.

Oavsett hur det förhåller sig med den saken visar utredningen emellertid att samordningen mellan rikskriminalen och Stockholmspolisen varit undermålig. Såvitt framgår av utredningen vidtogs under det inledande skedet efter skottlossningen inte några åtgärder för att klara ut förhållandet mellan de två polisorganisationerna. Det har enligt min mening i den föreliggande situationen ålegat ansvariga chefer vid rikskriminalen och Stockholmspolisen att ta de initiativ som krävdes för att bringa klarhet i rollfördelningen. Tjänstgörande cheftjänsteman vid rikskriminalen, polisintendenten Roland Ståhl, har härvid haft en särskild skyldighet att se till att Stockholmspolisen hölls fullständigt informerad om rikskriminalens arbete.

Jag har i ett tidigare ärende angående den aktuella brottsutredningen noterat att det förelåg spänningar i samarbetet mellan rikskriminalen och Stockholmspolisen (dnr 1553-1990). Denna bild bekräftas av utredningen i förevarande ärende. Redan kravet på effektivitet i polisarbetet medför att det i en situation av det aktuella slaget måste råda fullständig klarhet i fråga om relationen mellan rikskriminalen och

den lokala polismyndigheten vad gäller samordning och ledningsfrågor; att ledningsuppgiften i ett fall som detta författningsenligt skall åvila den lokala polisorganisationen har jag redan nämnt.

Oklarheter i nu angivna hänseenden kan, som förevarande ärende visar, få olyckliga konsekvenser också i rättssäkerhetskänseende. Frånvaron av ett fungerande samarbete mellan rikskriminalen och Stockholmspolisen framstår sålunda som den huvudsakliga orsaken till att Farid Fawsi blev föremål för ett frihetsberövande och att husrannsakingar företogs i hans bostad trots att inga som helst sakliga förutsättningar för sådana åtgärder förelåg. Det har visserligen framkommit att störningarna i ASP-systemet bidrog till personförväxlingen. Om rikskriminalen omedelbart hade lämnat Stockholmspolisen fullständig information om Elisabeth S uppgifter, hade dessa störningar emellertid saknat betydelse för utredningsarbetet i det aktuella hänseendet.

Det finns anledning att göra RPS uppmärksam på det inträffade, och jag överlämnar därför ett exemplar av beslutet dit för kännedom.

Villkorat tvångsmedelsbeslut

(Dnr 108-1990 och 1556-1990)

Kammaråklagaren Birgit Hallberg har fattat ett beslut om hämtning till förhör av Fawsi K. av innebörd att denne skulle hämtas om han inte inställde sig kl. 12.00. Tidpunkten för detta beslut har inte angetts på tvångsmedelsblanketten. Som föredragande har angetts inspektören Morgan Svensson, som har uppgett att föredragningen ägde rum någon gång före kl. 11.00.

Det kan enligt min mening ifrågasättas om det finns lagliga förutsättningar för att fatta ett på detta sätt villkorat tvångsmedelsbeslut. I varje fall måste möjligheterna att fatta sådana beslut anses vara mycket begränsade, eftersom förhållandena vid den tidpunkt när det i beslutet angivna villkoret uppfyllts kan ha ändrats på sådant sätt att det brister i fråga om någon annan förutsättning för beslutet. Även om man skulle vara beredd att godta att villkorade beslut fattas i vissa särpräglade undantagssituationer, kan det konstateras att någon sådan situation inte förelegat i det här aktuella fallet.

Identitetskontroll och kroppsvisitation i samband med husrannsakan

(Dnr 1551-1990)

Som ett led i spaningarna efter Ioan Ursut företogs husrannsakingar i bl.a. spelklubbar i Stockholm. Det var således fråga om personella husrannsakingar. Det ligger i sakens natur att det vid en sådan husrannsakan kan vara nödvändigt att företa en identitetskontroll av personer som påträffas i den lokal där rannsakingen företas och som kan tänkas vara identiska med den eftersökte. Det är en vedertagen uppfattning att en polisman, om det är nödvändigt för att han skall kunna fullgöra en tjänsteuppgift, får tillfråga en person som anträffas i polisverksamheten om hans namn och hemvist. En sådan förfrågan

innebär inte i och för sig något intrång i en grundlagsskyddad fri- och rättighet (jfr prop. 1983/84:111 s. 99). Jag kan däremot inte finna några bärande skäl för åtgärden att dokumentera inhämtade identitetsuppgifter avseende personer som visar sig inte ha med saken att göra om det inte finns någon annan särskild anledning att bevara uppgifterna. Såvitt framgår av utredningen kunde ingen av de anträffade personerna antas ha någon anknytning till den aktuella förundersökningen. Det fanns inte heller — med ett undantag i fråga om en person som var avviken från kriminalvårdsanstalt — något annat skäl att dokumentera identitetsuppgifterna.

Skyldighet för den enskilde att besvara en av polisen framställd förfrågan om hans identitet och en däremot svarande rätt för polisen att vidta tvångsåtgärder för att fastställa någons identitet föreligger endast i de fall som anges i lag. Man kan enligt min mening inte i RB:s regler om personell husrannsakan läsa in någon rätt att vidta tvångsåtgärder mot därvid anträffade personer i syfte att underlätta identifieringen av dem. För att reglerna i 14 § PL om s.k. polisiering skall vara tillämpliga krävs att personen i fråga är okänd, att det finns särskild anledning att anta att han är efterspanad eller efterlyst och med stöd av lag skall berövas friheten och att han vägrar att lämna uppgift om sin identitet eller att det finns anledning att anta att hans uppgift om denna är oriktig.

Med hänsyn till vad som var känt om den efterspanades farlighet och till de uppgifter som lämnats om att vapen tidigare förekommit i lokalerna har jag förståelse för polisens bedömning att det av hänsyn till såväl polismännens som klubbvärdarnas säkerhet inte var möjligt att göra de nödvändiga identitetskontrollerna i klubblokaler. En uppmaning till de personer som uppehåller sig i en viss lokal att lämna denna utgör ett ingrepp i dessas rörelsefrihet. Jag anser emellertid att ett förfarande, som inneburit att klubbvärdarna uppmanats att lämna lokalen en och en eller i mindre grupper åt gången och att de gäster som passerat in på den efterspanades signalement sedan fått lämna uppgifter om sin identitet omedelbart efter det att de hade kommit ut ur denna, skulle ha inneburit en så ringa olägenhet för den enskilde att åtgärden kan innefattas i vad polisen har rätt att göra med stöd av reglerna om personell husrannsakan.

I detta fall valde man emellertid i stället att föra ut samtliga de påträffade personerna och genomföra identitetskontrollerna medan de låg ned på marken bevakade av polismän utrustade med förstärkningsvapen. Att det här är fråga om ett ingrepp i den enskildes frihet som går långt utöver vad som kan härledas ur husrannsakanreglerna är uppenbart. Det fanns inte heller i övrigt någon laglig grund för förfarandet. Ingen av de påträffade personerna kunde misstänkas för brott, och det förelåg inte heller några förutsättningar för s.k. polisiering. Jag vill i sistnämnda hänseende peka på att tvångsåtgärderna vidtogs redan innan klubbvärdarna hade fått någon möjlighet att lämna uppgifter om sig. Det kan tilläggas att förfarandet, utöver att det innebar ett olagligt frihetsberövande, var i hög grad integritetskränkande.

I samband med att klubbvästerna fördes ut ur lokalen blev de föremål för kroppsvisitation. Eftersom, som jag nyss nämnt, ingen av dem var misstänkt för brott, hade kroppsvisitation kunnat företas med stöd av reglerna i RB bara om det förekom synnerlig anledning att man skulle påträffa föremål som kunde tas i beslag eller att annan utredning om ett misstänkt brott skulle vinnas. Det har inte från något håll påståtts att så skulle vara fallet, och det finns inte heller i övrigt någonting som tyder på att denna regel varit tillämplig i fråga om någon av klubbvästerna.

Kroppsvisitationerna har enligt min mening inte heller — utom i ett fall — haft stöd i 19 § PL. Den grundläggande förutsättningen för att denna regel skall få tillämpas är att polisen med laga stöd griper, omhändertar eller avlägsnar någon. Som framgår av det föregående är jag beredd att godta att polisen i vissa speciella situationer med stöd av reglerna om personell husrannsakan uppmanar personer som påträffats i en viss lokal att lämna uppgifter om sin identitet utanför denna. Det kan emellertid aldrig bli fråga om att lägga reglerna om husrannsakan till grund för så betydande ingrepp i den enskildes rörelsefrihet att 19 § PL kan bli aktuell i sammanhanget.

Sammanfattningsvis kan således konstateras att de företagna kroppsvisitationerna och åtgärden att lägga ned klubbvästerna på gatan saknade stöd i lag. Utredningen har inte heller övertygat mig om att förfarandet var nödvändigt ur säkerhetssynpunkt. Det finns således skäl att se mycket kritiskt på det inträffade. — — —

Det kan enligt min mening finnas anledning att överväga behovet av lagstiftningsåtgärder i syfte att få till stånd en klarare reglering av de här behandlade frågorna. Jag överlämnar därför detta beslut för kännedom till justitiedepartementet och till polisriåtsutredningen (1991:05).

Polismyndighets användning av s.k. förstärkningsvapen

(Dnr 108-1990 och 1556-1991)

I 4 § kungörelsen (1969:84) om användande av skjutvapen i polistjänsten föreskrivs att annat skjutvapen än pistol får användas endast efter medgivande av polischefen eller, när ett sådant medgivande inte kan avvaktas, av en annan tjänsteman i polischefskarriären eller en polisman som är chef för avdelning. Om annan än polischef lämnat medgivande skall han underrätta polischefen därom så snart det kan ske (5 §).

Enligt RPS nu gällande föreskrifter och allmänna råd om användande av skjutvapen i polistjänsten (FAP 104-2) får medgivande att använda s.k. förstärkningsvapen lämnas vid spaning efter eller vid gripande av en särskilt farlig brottsling som använt eller kan misstänkas använda skjutvapen eller i andra allvarliga situationer (5.1). I punkten 6 sägs vidare att det föreligger en ovillkorlig skyldighet att underrätta polischefen om annan än denne lämnat medgivandet.

Vid Stockholmspolisens ordningsavdelning finns en föreskrift från år 1979 om utlämnande och användning av förstärkningsvapen (0:38, saknr 943). I föreskriften som knyter an till FAP 104-2 sägs bl.a. följande.

3.1 Skriftlig rapport över händelse, där enskild befattningshavare utrustas med förstärkningsvapen, skall inges på särskild blankett (Sth 0 61) av insatsledare motsvarande med bistånd av vhbfl i VD/vid TT varifrån förstärkningsvapen utlämnats. Rapporten redovisas till Orogenom VDc 1, 3, 7, eller TTc.

3.2 Av rapporten skall framgå tidpunkter för utrustning respektive återlämning av förstärkningsvapen. Befattningshavare som utrustas med förstärkningsvapen skall namnges.

3.3 Det åligger vhpkom vid ODL att föra protokoll över beslut om: Utlämnning av förstärkningsvapen från förråd. Utrustning/användning av förstärkningsvapen.

Det har under utredningen framkommit att polispersonal som deltagit i insatserna på brottsplatsen samt vid Katarina Bangata, Surbrunnsgatan och Tempelriddarvägen varit utrustad med förstärkningsvapen. Omständigheterna har varit sådana att det varit befogat att medge detta. Föreskrivna rapporter och protokoll om att förstärkningsvapen använts har emellertid inte kunnat anträffas under utredningen. Det har inte heller på annat sätt klarlagts vem som fattat besluten om användning av förstärkningsvapen. Jag ser allvarligt även på dessa brister. Utredningsläget är dock sådant att det inte framstår som meningsfullt att gå vidare i saken.

Det förhållandet att beslut om användning av annat skjutvapen än pistol gjorts föremål för särskild författningsreglering innebär en tydlig markering av sakens betydelse. Det är därför förvånande att någon dokumentationsskyldighet inte ålagts beslutsfattaren. Enligt min mening är det ur rättssäkerhetssynpunkt angeläget att sådana beslut dokumenteras. En anteckning om ett beslut att tillåta användningen av förstärkningsvapen behöver inte göras mera omfattande än motsvarande anteckningar av åklagare på tvångsmedelsblanketten.

RPS har rätt att med stöd av 11 § i den nyss nämnda kungörelsen meddela närmare föreskrifter för dess tillämpning. Det finns anledning att överväga införande av en sådan föreskrift om skyldighet att dokumentera fattade beslut om användningen av förstärkningsvapen. Jag översänder därför — — — av detta skäl ett exemplar av beslutet till RPS.

Jag vill i sammanhanget framhålla att en föreskrift av angivet slag självfallet inte medför att det rapport- och protokollsystem som finns vid Stockholmspolisen blir onödigt. En sådan ordning, som enligt min mening framstår som föredömlig, fyller en viktig funktion.

(Dnr 2146-1989)

I en skrivelse till JO anmälde Karl O. Nelin — under hänvisning till en tidningsartikel — att polismyndigheten i Helsingborg hade avvisat 23 danska aktivister från de s.k. BZ-grupperna när de passerade Helsingborg på resa till Norge. Efter viss utredning inleddes förundersökning.

I beslut den 26 juli 1991 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Den 17 augusti 1989 sände vice politimester Arne Huuse vid Oslo Politikammer ett telefax till rikspolisstyrelsen i vilket han hänvisade till tidigare kontakter med polisintendenten Roland Ståhl vid rikskriminalsektionen. Av telefaxet framgick att man genom spaning hade fått fram uppgifter om att cirka 20 BZ-aktivister och en orkester om cirka 15 personer skulle avresa från Köpenhamn påföljande dag, fredagen den 18 augusti. De väntades anlända till Helsingör vid 11-tiden för att därifrån resa vidare till Malmö och hämta upp flera sympatisörer. Därefter skulle resan gå till Göteborg där ytterligare personer skulle ansluta sig. Två bussar skulle användas för transporten, och man räknade med att gruppen totalt skulle uppgå till mellan 70 och 100 personer. Enligt planerna skulle den anlända till Oslo natten till lördagen den 19 augusti.

I telefaxet sades vidare att personer ur samma miljöer i Danmark och Sverige hade besökt Oslo under påsken 1989 och att det då hade förekommit sammandrabbningar mellan dem och polisen. Det hade bl.a. förekommit omfattande skadegörelse på några ställen i Oslo. Oslopolisen ansåg att det fanns anledning att anta att resenärerna tillsammans med sina norska meningsfränder hade planerat ordningsstörningar, något som i sin tur kunde ha samband med att Fremskrittspartiet skulle arrangera ett valmöte i Oslo den aktuella lördagen.

Det upplystes också att den norska polisen var inställd på att neka resenärerna inresa i Norge och att man av detta skäl ville informera och etablera samarbete med den svenska polisen.

Från rikspolisstyrelsen vidarebefordrades telefaxet till polismyndigheten i Malmö. Telefaxet kom till tf. länspolismästaren Gustaf Anderssons kännedom på morgonen den 18 augusti. Gustaf Andersson lät kl. 08.36 sända över telefaxet till Helsingborgspolisen. Han tog också kontakt dels med chefen för utlänningssektionen vid polismyndigheten i Malmö, dels med polisintendenten Krister Jacobsson som tjänstgjorde som polismästare vid polismyndigheten i Helsingborg.

Gustaf Andersson och Krister Jacobsson förde en diskussion med anledning av telefaxet och kom därvid, sedan Gustaf Andersson väckt frågan, fram till att svensk polis borde ha möjlighet att ingripa med stöd av utlänningslagstiftningen — i detta fall bestämmelsen i 4 kap. 2 § första stycket 3 utlänningslagen (1989:529) — om man kunde identifiera resenärerna som BZ-anhängare eller BZ-sympatisörer och om man dessutom kunde anta att de skulle begå brott i Oslo. Gustaf Andersson och Krister Jacobsson hade vid sin diskussion inte tillgång till några andra uppgifter än vad som framgick av telefaxet från Norge.

De kände således inte till namnet på någon av de personer som skulle ingå i den aktuella gruppen. Både Gustaf Andersson och Krister Jacobsson hade emellertid sedan tidigare viss allmän kännedom om BZ-grupperna.

Krister Jacobsson lät dra samman polispersonal och förberedde vidare en särskild kommendering. Polisstyrkan uppgick totalt till ca 40 polismän. Vidare fanns ambulans och brandkår i beredskap vid färjeläget.

Från polisen i Helsingör fick man besked om att det ombord på en färja fanns vissa personer som kunde vara de som Helsingborgspolisen väntade på. Färjan från Helsingör anlände omkring kl. 11.15. Den polispersonal som fanns på plats skiljde ut 24 personer i åldrarna 18 till 35 år vilka med hänsyn till sin klädsel, dekaler på bagaget och medhavda lådor och musikinstrument bedömdes tillhöra den grupp som omnämndes i telefaxet från Norge. Dessa hejdades i passagen från färjan till land, en plåtklädd gångtunnel. Det fanns inte någon buss tillhörig sällskapet ombord på färjan. Däremot påträffades en sådan på Hamnplan. Bussföraren uppgav att han skulle köra till Oslo.

De personer som hade hejdats tillfrågades om namn, födelsenummer och adress. Samtliga var såvitt känt bosatta i Danmark men det finns inte någon uppgift om deras nationalitet. Flertalet hade identitetshandlingar men i några fall var det svårt att med säkerhet fastställa identiteten. När de hejdade personerna tillfrågades om sitt resmål fick man till svar att de var på väg till Norge för att spela på Café Blitz i Oslo. Detta café är känt som samlingspunkt för BZ-gruppernas norska motsvarighet. Det ställdes inte några frågor till resenärerna om de tidigare hade avtjänat fängelsestraff. Någon kontroll med danska myndigheter i detta avseende gjordes inte heller. Det finns inga uppgifter om att någon av resenärerna skulle ha gjort uttalanden som tydde på att man avsåg att begå brott i Norge.

Uppgifterna om resenärernas identitet och om att de uppgett sig vara på väg till Oslo vidarebefordrades till Krister Jacobsson. Han var inte nöjd med detta utan ville att man om möjligt skulle hålla mer detaljerade förhör med var och en av dem. Han fick emellertid då besked om att befälet på platsen inte ansåg det möjligt att utan risk för att det skulle komma till våldsamheter genomföra den förflyttning av gruppen som sådana förhör skulle nödvändiggöra. Krister Jacobsson beslutade därför att man skulle avstå från att föra protokoll över de uppgifter som man hade fått från var och en och i stället föra samman samtliga uppgifter på en handling. Han fick genom de uppgifter som lämnades honom från färjeläget den uppfattningen att det var klarlagt att alla de hejdade personerna var BZ-anhängare. Han beslutade någon gång mellan kl. 11.50 och 12.00 att samtliga 24 personer som hade hejdats skulle avvisas och att besluten skulle verkställas omedelbart. Besluten delgavs muntligen av de polismän som fanns på plats i färjeläget. Polisen överenskom med en av ledarna för gruppen att denne några dagar senare skulle hämta ett skriftligt beslut.

De flesta av resenärerna godtog det beslut om avvisning som de muntligen hade underrättats om. De begärde emellertid att få någon

form av skriftlig bekräftelse eftersom de till följd av avvisningsbeslutet inte skulle kunna fullgöra åtagandet om spelning på Café Blitz. Kjell Sandeberg skrev då för hand ett meddelande och överlämnade till dem.

De personer som godtog avvisningsbesluten följde under poliseskort med en återvändande färja till Helsingör klockan 12.25. Tre av dem vägrade emellertid att godta avvisningsbesluten och att följa med färjan tillbaka till Helsingör. De omhändertogs kl. 12.20 med stöd av 13 § polislagen. På omhändertagandebladet beträffande en av dem, T., har som grund för omhändertagandet angetts att T. vägrade att lyda polis-mans tillsägelse att lämna platsen och att ingripandet skedde för att upprätthålla allmän ordning. Beträffande en av de andra, J., har på omhändertagandebladet som grund för ingripandet noterats att J. ställde till bråk då han och ett annat gäng skulle avvisas till Danmark. På omhändertagandebladet beträffande den tredje, Ö., har som grund för ingripandet angetts att Ö. vägrade att lämna färjeläget på anmodan av polisen och enligt överenskommelse med de andra medlemmarna i gruppen. Dessa tre personer fördes till polishuset där de sattes in i arrest. En av dem frigavs kl. 15.20 och de övriga två kl. 15.45. De avvisades var för sig med färja till Helsingör dit de fördes under poliseskort. Dessa tre fick individuella beslut om avvisning. Såvitt framgår av handlingarna hölls inte några ytterligare förhör med dem i avvisningsärendet.

Senare upprättade Krister Jacobsson ett skriftligt beslut om avvisning av 21 namngivna personer. Beslutet var gemensamt för dem och utformat på följande sätt.

Bakgrund

Via olika källor har det kommit till polismyndighetens kännedom

att en grupp danska medborgare som tillhör eller är nära anknutna till den s.k. BZ-rörelsen i Danmark avser delta i ett möte i Oslo, Norge kommande helg

att medlemmar av BZ-rörelsen gjort sig kända för våldsamt beteende i samband med olika aktioner i Danmark

att samma rörelse deltagit i omfattande ordningsstörningar i Norge senaste påskhelgen

att det kan antas att gruppen kommer att upprepa dessa störningar i brottsliga former vid ovannämnda möte samt

att en sådan grupp därför troligen skulle komma att avvisas vid den norska gränsen.

Fredagen 18.8 kl. 11.20 anländer till Sverige från Helsingör en grupp resenärer som kan antas tillhöra eller sympatisera med BZ-rörelsen. Detta förhållande bekräftas av enskilda gruppmedlemmar liksom att målet för deras resa är Oslo. Gruppen består av (följt av namnen på 21 personer).

Bedömning

Med hänvisning till de uppgifter som finns i ärendet anser polismyndigheten att ovan uppräknade personer kan antas komma att begå brott i annat nordiskt land.

Med stöd av 4 kap. 2 § 3 p utlänningslagen (1989:529) avvisas samtliga.

Förhör hölls i Danmark med sju av de avvisade personerna. En av dem uppgav att han tillhör BZ-grupperna. Samtliga bekräftade att deras mål var Café Blitz i Oslo där de skulle spela i samband med någon festlighet. Fyra av dem uppgav att de aldrig tidigare varit i Norge.

Krister Jacobsson delgavs misstanke om myndighetsmissbruk alternativt vårdslös myndighetsutövning bestående i att han beslutat om avvisning trots att det saknades laga grund för sådant beslut. Jacobsson vitsordade att han fattat besluten i fråga men förnekade såväl myndighetsmissbruk som vårdslös myndighetsutövning på den grunden att han inte åsidosatt vad som enligt lag eller författning gällde för myndighetsutövningen. Han bestred också att det förelegat något förfång och i varje fall att detta varit mer än ringa samt att eventuell vårdslöshet var grov.

Den rättsliga regleringen

I *utlänningslagens* portalparagraf (1 kap. 1 §) föreskrivs att lagen skall tillämpas så att utlänningars frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall.

Regler om *avvisning* finns i 4 kap. Föreskrifter om avvisning på formella grunder finns i 1 §. I 2 § första stycket anges i fem punkter materiella grunder för avvisning. I 2 § första stycket 3 sägs att en utlänning får avvisas om han på grund av tidigare ådömt frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land.

Bestämmelserna om avvisning i 4 kap. 2 § utlänningslagen har i allt väsentligt förts över från 29 § i gamla utlänningslagen. I förarbetena till 29 § sägs bl.a. att den omständigheten att en utlänning inte tidigare ådömts straff inte utesluter att det ändå kan finnas anledning att anta att han kommer att begå brott efter inresan. I den mån det av utlänningens egna uttalanden eller andra förhållanden klart framgår att han har ett sådant syfte med inresan bör han redan vid ankomsten till landet kunna förhindras att sätta sådana planer i verket (se Nordiska kommitténs betänkande NR 16/70 Utlänningslagstiftning och utlänningspolitik i Norden s. 46 samt prop. 1979/80:96 s. 97).

Polismyndigheten prövar enligt 4 kap. 4 § andra stycket utlänningslagen om avvisning skall ske med stöd av 4 kap. 2 § första stycket 3 utlänningslagen. Om polismyndigheten anser att det är tveksamt om avvisning bör ske skall ärendet emellertid enligt tredje stycket överlämnas till statens invandrarverk.

En polismyndighets beslut om avvisning får enligt 7 kap. 2 § överklagas till statens invandrarverk. Sådana beslut om avvisning som fattats av en polismyndighet skall enligt 8 kap. 7 § verkställas även om det har överklagats.

Vissa allmänna principer för polisingripanden läggs fast i 8 § polislagen, nämligen legalitets-, behovs- och proportionalitetsprinciperna.

Legalitetsprincipen innebär att polisingripanden skall göras i enlighet med lag eller annan författning. Ingripanden som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter som regleras i 2 kap. regeringsformen, t.ex. frihetsberövanden, kräver stöd direkt i lag. Behovsprincipen innebär att ett polisingripande får göras endast då det är nödvändigt för att den aktuella faran eller störningen skall kunna avväjas eller undanröjas. Proportionalitetsprincipen innebär att de skador och olägenheter som ingripandet kan medföra för ett motstående intresse inte får stå i missförhållande till syftet med ingripandet.

Bestämmelser om tillfälliga omhändertaganden finns i 11 och 13 §§ polislagen. Om någon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna får enligt 13 § polislagen en polisman avvisa eller avlägsna honom från ett visst område eller utrymme, när det är nödvändigt för att ordningen skall kunna upprätthållas. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd gärning skall kunna avväjas. Är en sådan åtgärd otillräcklig får personen tillfälligt omhändertas. Som framgår direkt av lagtexten har således åtgärderna att avvisa eller avlägsna någon från platsen företräde framför beslut om omhändertagande.

Den som omhändertagits med stöd av 13 § skall enligt 16 § förhöras så snart som möjligt och sedan friges snarast möjligt efter förhöret, dock senast inom sex timmar efter omhändertagandet. Tidsfristen räknas från själva omhändertagandet och inte exempelvis från den tidpunkt då den omhändertagne förs in på polisstationen. Föresättningarna för frigivande skall bedömas fortlöpande med början omedelbart efter det att omhändertagandet har ägt rum.

Om en polismyndighet enligt särskild föreskrift har befogenhet att besluta att någon skall omhändertas får en polisman enligt 11 § polislagen omhänderta denne i avvaktan på polismyndighetens beslut, om polismannen finner att föreskrivna förutsättningar för beslut om omhändertagande föreligger och att dröjsmål med omhändertagandet innebär fara för liv eller hälsa eller någon annan fara. Polismyndigheten skall enligt 15 § tredje stycket snarast möjligt efter ett omhändertagande enligt 11 § meddela beslut enligt vad som är föreskrivet om detta.

Bestämmelsen i 11 § polislagen ger således en polisman befogenhet att i avvaktan på polismyndighetens beslut ingripa med ett tillfälligt omhändertagande. En förutsättning är att det i någon annan författning finns regler som ger polismyndigheten rätt att tillfälligt beröva någon friheten. Ett exempel på en sådan bestämmelse är den då gällande bestämmelsen om förvar, 50 § i gamla utlänningslagen (1980:376). Enligt nämnda bestämmelse fick en utlänning tas i förvar om det förelåg sannolika skäl för avvisning eller det uppkommit fråga om verkställighet av avvisningsbeslut.

Den *ansvarsbestämmelse* som har aktualiserats i ärendet är 20 kap. 1 § brottsbalken i dess lydelse före den 1 oktober 1989. Den som i myndighetsutövning åsidosätter vad som till följd av lag eller annan författning gäller för myndighetsutövningen döms enligt 20 kap. 1 § brottsbalken, om gärningen medför förfång för någon enskild, för

myndighetsmissbruk till böter eller fängelse i högst två år. Begår någon en sådan gärning av grov oaktsamhet döms han för vårdslös myndighetsutövning till böter eller fängelse i högst ett år. Bestämmelsen om myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning är subsidiär till annan strafflagstiftning.

Bedömning

Den grundläggande frågan i ärendet är om den bestämmelse i utlänningslagen som Krister Jacobsson stödde sig på kunde läggas till grund för avvisning av de personer som hejdats av polisen vid färjeläget. Innan jag går in på den vill jag emellertid påpeka att telefaxet från Norge inte innehöll något krav på eller ens något önskemål om åtgärder från de svenska myndigheternas sida utan enbart syftade till att lämna en bakgrundsinformation inför de åtgärder som den norska polisen planerade.

Grunden för Krister Jacobssons avvisningsbeslut var att han ansåg att det fanns särskild anledning att anta att de avvisade kunde komma att begå brott i Norge. Underlaget för hans bedömning var det norska telefaxet som innehöll uppgifter som framkommit genom underrättelseverksamhet. Några informationer därutöver från Norge — eller från de avvisades hemland Danmark — hade han inte. Redan vid en snabb genomläsning av telefaxet finner man att det visserligen innehåller en del detaljuppgifter om bl.a. gruppens ressätt, ankomstdag och ankomsttid men att det inte anger vilka personer som avses utan endast talat om "cirka 20 BZ-anhängare och en orkester på 15 personer". Det går således inte att med enbart telefaxet som utgångspunkt identifiera några enskilda personer. Telefaxet innehåller inte heller något påståen- de om att den norska polisen misstänkte att hela gruppen eller individer i den skulle göra sig skyldiga till ordningsstörningar eller begå något brott utan endast att "personer ur samma miljöer" tidigare hade varit inblandade i sammandrabbningar med polisen. Det framgår inte heller om det enbart var BZ-anhängarna som förväntades skapa ordningsproblem eller om detta gällde också medlemmarna i orkestern. Sammanfattningsvis kan konstateras att telefaxet talar om ett samband mellan den grupp resenärer som nämns där och förväntade ordningsproblem men att detta samband framstår som vagt och att ingen enskild individ kan identifieras med utgångspunkt från telefaxet.

En grundläggande förutsättning för tillämpningen av avvisningsregeln i 4 kap. 2 § första stycket 3 utlänningslagen är att brottsmisstanken avser en viss identifierad person. En fråga som aktualiseras i detta ärende är om redan en persons tillhörighet till en viss grupp kan utgöra en sådan särskild anledning att anta att han kan komma att begå brott som åsyftas i den aktuella lagregeln. Enligt min mening måste denna fråga i princip besvaras nekande. Däremot kan kunskap om att en person har anknytning till en viss kriminell miljö självfallet vägas in vid bedömningen av avvisningsfrågan tillsammans med andra omständigheter som pekar på att denne avser att begå brott i Sverige eller något annat nordiskt land.

Jag vill vidare understryka att det förhållandet att polisen har en kanske mycket välgrundad anledning att förmoda att någon eller några oidentifierade medlemmar av en viss personkategori eller resandegrupp avser att begå brott i Sverige eller något annat nordiskt land givetvis inte får leda till att samtliga personer tillhörande denna kategori eller grupp avvisas från landet.

I det här aktuella fallet var det inte ens möjligt att med säkerhet konstatera att den grupp som anlände till Helsingborg var identisk med den som omnämndes i telefaxet. Eftersom detta inte innehöll några personuppgifter, hade polisen inte några andra utgångspunkter för sin bedömning än uppgifterna om resenärernas resmål och sina iakttagelser av dessas klädsel, bagage och utseende i övrigt samt det förhållandet att de reste i sällskap. Det kan vidare konstateras att de få sakuppgifter som fanns i telefaxet inte till fullo passade in på gruppen. Denna var mindre än vad som uppgavs i telefaxet och den förfogade bara över en buss i stället för de två som omnämndes i detta.

Som redan har nämnts förelåg det inte i fråga om någon av de personer som hejdades någon uppgift om att han tidigare hade avtjänat fängelsestraff. För att någon av dem skulle kunna avvisas på den i ärendet aktuella grunden krävdes därför att det förelåg någon annan särskild omständighet som gav anledning till antagande att han skulle begå brott. Jag vill här peka på att syftet med bestämmelsen om avvisande på grund av brottsmisstanke i första hand torde vara att göra det möjligt att hindra yrkeskriminella och personer som, även om de tidigare är ostraffade, är kända för att delta i organiserad brottslighet från att resa in i landet. Av de hejdade personerna var det såvitt framgår av utredningen endast någon enstaka som sade sig tillhöra BZ-grupperna eller vara BZ-sympatisör. Det framgick inte heller av de uppgifter som lämnades att någon av dem hade för avsikt att begå brott. Den omständigheten att de uppgav att de hade Café Blitz i Oslo som mål och att de bl.a. på grund av sin klädsel bedömdes ha anknytning till BZ-grupperna utgjorde inte ett tillräckligt underlag för ett antagande att de skulle komma att begå brott i Norge. I själva verket var anknytningen mellan resenärerna och BZ-grupperna enligt min mening så svag att den endast kunde ge upphov till en misstanke att de hejdade personerna kom från en miljö där vissa personer begår brott.

Krister Jacobsson har uppgett att han av befälet vid färjeläget fick besked om att alla de hejdade personerna var BZ-anhängare. Även om det med fullständig säkerhet hade kunnat fastslås att dessa var identiska med de personer som omtalades i telefaxet innebar emellertid inte detta att det skulle ha förelegat laglig grund för avvisning. Vid tillämpningen av utlänningslagstiftningen skall det som redan nämnts göras en bedömning av varje person för sig. Detta innebär bl.a. att det i fråga om en grupp personer, t.ex. en familj eller ett sällskap som reser tillsammans, skall göras en enskild bedömning beträffande var och en av om denne får resa in i landet. Det ligger i sakens natur att den bedömningen kan utfalla olika för individer inom samma grupp

beroende bl.a. på nationalitet och övriga personliga omständigheter. Att grupptillhörigheten som sådan i princip inte ensam utgör avvisningsgrund framgår av vad jag har sagt i det föregående.

Redan det förhållandet att några egentliga förhör inte hölls med de avvisade visar att någon individuell prövning av om var och en kunde antas komma att begå brott inte gjordes. Utformningen av beslutet avseende de 21 personer som avvisades direkt talar i samma riktning. Krister Jacobsson har i förhör uppgett att de omständigheter som han lade vikt vid var dels att gruppen kunde identifieras som den som omtalades i telefaxet, dels att resenärerna bekräftade att de var på väg till Oslo. Det var således tillhörigheten till gruppen som var avgörande för Krister Jacobssons bedömning, inte de personliga omständigheterna beträffande varje enskild individ. Han utgick vid sitt ställningstagande från att de brott som antogs komma till stånd i Norge på något sätt skulle ha anknytning till gruppen som sådan. Det är givet att det inte alltid kan krävas en specificerad misstanke om ett visst brott för att den aktuella bestämmelsen i utlänningslagen skall vara tillämplig. Misstankegraden är också förhållandevis låg eftersom det endast fordras att det "kan antas att" personen kan komma att begå brott. Antagandet att brott kan komma att begås måste emellertid vila på någon objektiv grund. I detta fall fanns det i och för sig ett visst underlag för ett sådant antagande. Som jag redan har nämnt är detta emellertid inte tillräckligt. Härutöver fordras att brottsmisstanken kan knytas till identifierade individer, och det är endast dessa som kan avvisas med stöd av bestämmelsen. Någon sådan individuell anknytning fanns inte beträffande någon av de personer som Krister Jacobs-son beslutade att avvisa.

Vid sidan av de uppgifter som fanns i telefaxet och vad som framkom vid förhören med gruppens medlemmar vägde Krister Jacobsson vid sin bedömning av om det fanns anledning att anta att personerna kunde antas komma att begå brott också in den allmänna kunskap han hade om BZ-grupperna och deras tidigare brottslighet i Danmark. Som jag inledningsvis nämnt kan kunskapen om en viss kategori personer och dennas anknytning till kriminella aktiviteter ha betydelse vid tillämpningen av den aktuella bestämmelsen. Som jag också framhållit förutsätter detta emellertid dels att man vet att den person som avvisas faktiskt tillhör en krets av kriminella, dels att antagandet att denne avser att begå brott i Sverige eller något annat nordiskt land stöds också av andra omständigheter.

Enligt min mening saknades således förutsättningar för beslut om avvisning enligt 4 kap. 2 § första stycket 3 utlänningslagen redan av det skälet att den nödvändiga anknytningen mellan misstanke och individ inte förelåg.

Härtill kommer emellertid att underlaget för avvisningsbesluten var bristfälligt även i fråga om brottsmisstanken i sig. Som jag nyss nämnt och som jag framhållit också i ett annat ärende (dnr 2318-1989) som jag nyligen har avgjort är syftet med den aktuella bestämmelsen i utlänningslagen att hindra vissa brottslingar från att komma in i landet. En tillämpning av regeln förutsätter att det finns en konkret

misstanke om att utlänningen kommer att begå brott av visst slag i Sverige eller något annat nordiskt land. Bestämmelsens hänvisning till tidigare ådömt fängelsestraff ger vidare vid handen att misstanken skall avse brottslighet med ett relativt högt straffvärde. I förarbetena har framhållits att det bör vara fråga om brottslig verksamhet av någon betydelse (prop. 1975/76:18 s. 132). Det bör enligt min mening inte förekomma att misstanke om brott som normalt förskyller böter läggs till grund för ett beslut om avvisning med stöd av 4 kap. 2 § första stycket 3 utlänningslagen (se även rikspolisstyrelsens handbok för tillämpning av utlänningslagstiftningen avsnitt 7.6).

Det kan i detta hänseende konstateras att den norska polisen endast — mot bakgrund av vad som tidigare hade inträffat — uttryckte allmänna farhågor för ordningsstörningar och någon form av brottslighet. Den enda typ av brott som nämndes i telefaxet synes vara skadegörelsebrott. Vad gäller ringa sådant brott finns i svensk rätt endast böter i straffskalan, och vid normalgraden av skadegörelse är enligt rättspraxis normalstraffet böter. Grov skadegörelse har däremot enbart fängelse i straffskalan. För att ett brott skall anses som grovt krävs emellertid att gärningen inneburit synnerlig fara för någons liv eller hälsa eller att skadan har drabbat en sak av stor kulturell eller ekonomisk betydelse eller att skadan eljest är synnerligen kännbar. Enligt min mening avsåg den misstanke som kom till uttryck i telefaxet inte brott av sådan betydenhet att bestämmelsen i 4 kap. 2 § första stycket 3 utlänningslagen över huvud taget var tillämplig.

Krister Jacobsson har gjort gällande att hans beslut inte medförde förfång för de avvisade och att ett eventuellt förfång i varje fall måste anses vara ringa. Jag kan inte dela denna uppfattning. Genom avvisningsbesluten tvingades de avvisade mot sin vilja avbryta en planerad utlandsresa. Åtminstone en del av dem hade haft kostnader för resan. Det är oklart om även andra kostnader uppkom. Härtill kommer att de avvisade personerna i avvisningsbesluten samtliga utpekades som kriminella. Att utan tillräcklig grund genom en offentlig myndighets beslut utpekas som brottsling måste enligt min uppfattning alltid anses innebära förfång som inte är ringa. Avvisningsbesluten verkställdes också med poliskort och under stor uppmärksamhet från massmedierna. Enligt min mening har avvisningsbesluten av dessa skäl för var och en av de avvisade inneburit förfång som inte kan anses ringa.

Jag anser således att de objektiva rekvisiten för brott enligt 20 kap. 1 § brottsbalken är uppfyllda. Krister Jacobsson har bestritt att han uppsåtligen har handlat felaktigt. Jag har inte funnit någon anledning att ifrågasätta hans bestridande. Frågan är då om han gjort sig skyldig till straffbar oaktsamhet.

Vid bedömningen av om någon förfarit grovt oaktsamt skall samtliga omständigheter beaktas. En omständighet som enligt förarbetena kan leda till en mildare bedömning än annars är att myndighetsutövningen sker under tidspress (prop. 1975:78 s. 147). I detta fall fick Krister Jacobsson information om gruppens ankomst och om den norska polisens telefax — bl.a. genom ett telefonsamtal från tjänstgörande länspolismästaren — bara drygt två timmar innan gruppen anlände till

Helsingborg. Att detta medförde en särskild press på Krister Jacobsson är uppenbart, och den rättsliga felbedömning som han gjorde måste ses mot denna bakgrund. Högsta domstolen har i en dom den 18 september 1990 uttalat att det inom rättsskipningen måste finnas ett betydande utrymme för olika uppfattningar i lagtolknings- och lagtillämpningsfrågor. I domen sägs vidare att även ganska klara felbedömningar kan förekomma utan att det kan föranleda straffansvar (NJA 1990 s. 542). Vid en samlad bedömning anser jag mig mot denna bakgrund inte kunna styrka att den oaktsamhet som Krister Jacobsson har gjort sig skyldig till är grov. Jag lägger därför ned förundersökningen.

Det finns anledning att påpeka att polisen även i olika avseenden brustit i den formella hanteringen av avvisningsärendena i fråga om de 21 personer som avvisades direkt. Allvarligast är att man inte hållit några dokumenterade förhör med var och en av de avvisade. Det går därför inte att i efterhand med utgångspunkt i handlingarna fastställa vad de avvisade faktiskt uppgav om sin relation till BZ och om syftet med resan till Norge. Vid ett eventuellt överklagande skulle den överprövande instansen därför inte ha haft ett tillfredsställande underlag för sin bedömning. Jag har visserligen förståelse för de svårigheter som det skulle ha inneburit att snabbt få till stånd erforderliga förhör med 24 personer, särskilt som dessa till följd av polisens sätt att genomföra aktionen befann sig i passagen mellan färjan och land och det inom kort skulle anlända nya färjor. Detta var emellertid svårigheter som man enligt min mening hade kunnat förutse, och de kan därför inte ursäktas att man inte gjorde erforderlig utredning.

Samlingsbeslutet har inte heller tillställts de 21 personer som berördes av det. I normalfallet delges avvisningsbeslut genom att den avvisade får underteckna en kopia av handlingen. Eftersom beslutet färdigställdes i efterhand var den möjligheten utesluten i detta fall. Krister Jacobsson synes ha varit av den uppfattningen att polisens uppgifter var slutförda i och med att man beredde en av de avvisade tillfälle att komma till Helsingborg och hämta beslutet. Eftersom det var fråga om ett överklagbart beslut innefattande myndighetsutövning och polisen hade adresser till flertalet av de avvisade borde man emellertid åtminstone ha sänt beslutet till var och en i vanligt brev (jfr 21 § förvaltningslagen, 1986:223). Även om omständigheterna var särpräglade i detta fall fanns det, sedan det akuta skedet var över, inte något skäl att avvika från vad som gäller för normal handläggning.

Avslutningsvis vill jag också ta upp frågan om omhändertagandena av de tre personer som vägrade att låta sig avvisas omgående. Stödet för omhändertagandena var i samtliga fall 13 § polislagen. Grunden för åtgärden har angetts på något olika sätt i de tre fallen men det gemensamma är att polisen ansåg personerna ordningsstörande när de inte frivilligt medverkade vid verkställighet av avvisningsbesluten. Några förhör enligt 16 § polislagen har såvitt framgår av handlingarna inte hållits.

Det är uppenbart att det egentliga syftet med omhändertagandena var att skapa möjlighet att verkställa avvisningsbesluten vid ett senare tillfälle. Den omständigheten att en person inte frivilligt medverkar i

verkställandet av ett avvisningsbeslut enligt utlänningslagen innebär inte i sig ett störande av den allmänna ordningen. En annan sak är att protesterna mot ett beslut kan ta sig sådana former att det föreligger en ordningsstörning. I det här aktuella fallet borde eventuella omhändertaganden ha gjorts med stöd av 11 § polislagen. Om så hade varit fallet skulle omhändertagandena enligt 15 § tredje stycket samma lag ha underställts polismyndigheten, som därvid hade haft att ta ställning till om det fanns skäl för att ta personerna i förvar, vilket är det tvångsmedel som lagstiftaren har anvisat för verkställighet av avvisningsbeslut. Eftersom personerna i stället omhändertogs med stöd av 13 § polislagen kom den frågan aldrig att prövas. Å andra sidan hölls, som jag nyss har nämnt, inte heller några sådana förhör som skall förekomma vid omhändertaganden enligt 13 § polislagen, något som sannolikt var en följd av att syftet med omhändertagandena var att verkställa avvisningsbesluten. Det inträffade illustrerar tydligt hur en felaktig rättstillämpning kan få konsekvenser för hela den senare handläggningen.

Utomstående personers rätt att närvara vid husrannsakan

(Dnr 3026-1990)

I ett brev till JO uppgav Gun A., Vällingby, bl.a. följande. Den 8 oktober 1990 kl. 20.30 såg hon ett TV-program på TV 4 som handlade om arbetet vid den s.k. gatulangningsgruppen hos Stockholmspolisen. I slutet av programmet upptäckte hon till sin förvåning sekvenser tagna i hennes bostadslägenhet. Avsnitten från hennes bostad var insprängda mellan tagningar från en annan lägenhet där narkotika togs i beslag. Hon hade ingen kännedom om att polisen varit i hennes lägenhet, och det obehag hon kände över det inträffade hade orsakat henne psykiska problem.

Viss inledande utredning gav vid handen att man från polisens sida låtit personer närvara vid husrannsakingar trots att lagstöd för detta saknats. ChefsJO Eklundh beslutade därför den 4 april 1991 att inleda förundersökning angående tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken.

Under förundersökningen delgavs kriminalinspektören Hans Strindlund misstanke om tjänstefel enligt följande gärningsbeskrivning.

Kriminalinspektören Hans Strindlund, polismyndigheten i Stockholm, har i sin egenskap av chef för den s.k. gatulangningsgruppen vid Norrmalmspolisen (PO 1) under tiden maj–juli 1990 tillåtit utomstående personer (ett TV-team), som inte omfattats av 28 kap. 7 § rättegångsbalken, att närvara vid genomförandet av husrannsakingar i olika bostadslägenheter i Stockholms län. Hans Strindlund har inte haft lagstöd för att låta dessa personer närvara vid förrättningarna. De utomstående personernas närvaro har därför inneburit intrång i enskildas, gentemot det allmänna grundlagsskyddade hemfrid. Hans Strindlund har därigenom vid sin myndighetsutövning i varje fall av oakt-samhet åsidosatt vad som gäller för uppgiften. Gärningarna är inte att anse som ringa.

Hans Strindlund uppgav att ett TV-team bestående av producenten Jan Mattsson och två medhjälpare varit närvarande i samband med hus-

rannsakingar i fyra olika bostadslägenheter. Han bestred dock ansvar för brott på den grunden att han inte tillåtit TV-teamet att närvara. I tre av fallen hade respektive lägenhetsinnehavare lämnat samtycke till deras närvaro. Vad gällde det fjärde fallet hade han vidtagit de åtgärder som ankommit på honom för att förhindra att utomstående personer skulle komma in i lägenheten under förrättningen. — — —

Under förundersökningen hölls förhör med, förutom Hans Strindlund, länspolismästaren Sven-Åke Hjälmsroth, poliskommissarien Hans Hyllander, dåvarande biträdande polisområdeschefen numera polisintendenten Stig Pettersson, chefen för spaningsenheten vid Norrmalmspolisen poliskommissarien Per-Uno Hågestam, polisassistenten Christina Nilsson och producenten Jan Mattsson.

I beslut den 1 november 1991 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Den enskildes rätt att förfoga över vem som skall ha tillträde till hans hem skyddas genom olika regler i den svenska rättsordningen. I relationen enskilda emellan utgörs skyddet i första hand av bestämmelsen i 4 kap. 6 § brottsbalken om ansvar för hemfridsbrott för den som olovligen intränger eller kvarstannar där annan har sin bostad.

Gentemot det allmänna skyddas den enskildes hemfrid genom regeln om skydd mot husrannsakan i 2 kap. 6 § regeringsformen. Detta skydd gäller i den mån annat inte har bestämts genom lag som uppfyller de krav som uppställs i 2 kap. 12 § regeringsformen.

Ett exempel på bestämmelser som begränsar grundlagsskyddet är reglerna i 28 kap. rättegångsbalken. Enligt 1 och 2 §§ i detta kapitel får husrannsakan under vissa angivna förutsättningar företas i hus, rum eller slutet förvaringsställe för eftersökande av föremål eller personer.

Husrannsakan får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse (3 a §).

Förordnande om husrannsakan av det slag som är aktuellt här meddelas av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten (4 §). Vid fara i dröjsmål får en polisman företa husrannsakan utan sådant förordnande (5 §). Vid husrannsakan får olägenhet eller annan skada inte förorsakas utöver vad som är oundgängligen nödvändigt (6 §).

Vid husrannsakan skall såvitt möjligt ett av förrättningsmannen anmodat trovärdigt vittne närvara. Vid förrättningen får även målsäganden eller hans ombud tillåtas att närvara för att tillhandagå med nödiga upplysningar (7 §). Därvid skall tillses att målsäganden eller ombudet inte får kännedom om vad som yppas i vidare mån än vad som erfordras för detta ändamål. Några regler som möjliggör för någon annan att närvara vid en husrannsakan finns inte.

Av utredningen framgår att utomstående personer (ett TV-team) som inte omfattas av reglerna i 28 kap. 7 § rättegångsbalken vid fyra tillfällen under maj—juli 1990 varit närvarande i bostadslägenheter i Stockholmsområdet i samband med att polispersonal från den s.k. gatulangningsgruppen vid Norrmalmspolisen verkställt husrannsakingar där.

Hans Strindlund har i fråga om tre av dessa fall uppgett att personer som han uppfattat som lägenhetsinnehavare gett sitt samtycke till TV-teamets närvaro. I avsaknad av annan utredning har jag att lägga dessa uppgifter till grund för min bedömning. Eftersom ett samtycke av vederbörande lägenhetsinnehavare varit av beskaffenhet att göra TV-teamets närvaro lovlig, föreligger inte längre någon misstanke om tjänstefel i dessa fall och jag lägger därför ner förundersökningen beträffande dem.

Såvitt gäller husrannsakingen i Gun A:s lägenhet den 7 juni 1990 är utrett att åtminstone två medlemmar av TV-teamet vid tillfället varit inne i denna utan Gun A:s medgivande. Hans Strindlund har uppgett att medlemmarna av TV-teamet olovligen hade berett sig tillträde till lägenheten och att han påträffade dem i lägenhetens hall varifrån han sedan avvisade dem. Gun A. har emellertid vid sin granskning av videoupptagningen tillsammans med tjänstemän vid JO-ämbetet pekat ut bl.a. en särskiljande detalj i lägenhetens kök. Det saknas anledning att ifrågasätta riktigheten av denna uppgift. Om man godtar Hans Strindlunds berättelse har således minst en medlem av TV-teamet uppehållit sig i köket i en tvårumslägenhet under pågående husrannsakan utan att detta uppmärksamrats av någon av de tre polismän som var närvarande vid tillfället. Detta förefaller mindre sannolikt. Vidare framstår Hans Strindlunds redogörelse för hur TV-teamet kan ha tagit sig in i lägenheten som något konstruerad. Eftersom ingen annan utredning föreligger, hänvisas jag emellertid också i detta fall till att lägga Hans Strindlunds redogörelse för det inträffade till grund för min bedömning. Jag har alltså utgå från hans uppgift att TV-teamet utan hans medverkan tagit sig in i Gun A:s lägenhet. Misstanke om tjänstefel kvarstår således inte heller i detta fall, och jag beslutar därför att lägga ned förundersökningen också i denna del.

I 9 § polislagen (1984:387) föreskrivs att en polisman, när han får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal, skall lämna rapport om det till sin förman så snart det kan ske. Hemfridsbrott (4 kap. 6 § brottsbalken) är ett sådant brott. Hans Strindlund har inte rapporterat händelsen hos Gun A. Omständigheterna är emellertid sådana att jag inte finner anledning att gå vidare i saken.

— — —

Jag delar Sven-Åke Hjälmsroths uppfattning att det är viktigt att polisen intar en så öppen attityd som möjligt mot bl.a. företrädare för massmedierna. Jag har gett uttryck för ett sådant synsätt i ett tidigare ärende som gällde polisens medverkan vid en TV-inspelning (JO 1991/92 s. 94). Denna öppenhet får emellertid självfallet inte gå ut över enskildas berättigade krav på skydd för sin integritet.

Som framgår av det föregående är det inte förenligt med gällande rättsregler på området att polisen utan medgivande av den som utsätts för åtgärden bereder ovidkommande personer tillfälle att vara närvarande vid en husrannsakan. Det kan enligt min mening ifrågasättas om polisen över huvud taget bör medverka till att personer som inte har med saken att göra är närvarande vid en husrannsakan i en bostad oavsett om dessa är företrädare för massmedierna eller ej. Man måste i

sammanhanget beakta att den som utsätts för åtgärden normalt är i ett läge där han har svårt att bevaka sina intressen på ett tillfredsställande sätt. Jag vill också erinra om att polisen har ansvaret för att husrannsakingen genomförs på ett ändamålsenligt och korrekt sätt inom ramen för gällande lag. Det kan under inga förhållanden godtas att polisen uppträder som ett slags ombud för exempelvis ett TV-team som vill vara närvarande vid en husrannsakan genom att framföra teamets önskemål till den som utsätts för åtgärden. Det föreligger i sådana fall en uppenbar risk för att denne känner sig mer eller mindre tvungen att lämna det begärda medgivandet. En förutsättning för att polisen över huvud taget skall få lägga ett sådant medgivande till grund för sitt handlande är att det står helt klart att det frivilligt har lämnats av en därtill behörig person som har full insikt om att han har rätt att vägra att medverka. Jag vill i detta sammanhang peka på att Hans Strindlund vid husrannsakan i Södertälje hade en mycket svag grund för sitt antagande att medgivandet lämnades av den som var innehavare av den aktuella lägenheten.

Ärendet ger mig slutligen anledning att påpeka vikten av att ett protokoll över vidtagna tvångsåtgärder upprättas på ett sådant sätt att det kan fylla sitt syfte.

Polismyndighets användning av en grävmaskin utan ägarens samtycke; även fråga om förmans befallning

(Dnr 167-1991)

I ett brev till ämbetet begärde Bo Hammar att JO skulle utreda om polismyndigheten i Stockholm förfarit riktigt i samband med ett ingripande den 4—6 juni 1990 vid en s.k. husockupation på Folkungagatan 164 i Stockholm.

Med anledning av anmälan infordrades och granskades handlingar från polismyndigheten i Stockholm. Vidare inhämtades upplysningar genom förhör med bl.a. ett antal tjänstemän vid myndigheten.

Utredningen gav vid handen att jourhavande polischefen, polisintendenten Leif Jennekvist, under natten till den 5 juni beslutat att polisen med hjälp av låssmed skulle bereda sig tillträde till en grävmaskin som fanns på platsen. Grävmaskinen skulle användas som hjälpmedel i syfte att möjliggöra för polismän att ta sig in i den ockuperade byggnaden. Tillstånd att bruka grävmaskinen hade inte inhämtats från dess ägare. Aktionen hade avbrutits sedan grävmaskinen skadats av ett nedfallande föremål.

Det bolag som ägde grävmaskinen hade begärt ersättning av staten för reparation av maskinen med drygt 126 000 kr.

På grund av vad som framkommit fann chefsJO Eklundh anledning anta att egenmäktigt förfarande enligt 8 kap. 8 § brottsbalken (BrB) hade begåtts och beslutade därför att inleda förundersökning beträffande sådant brott.

Polisintendenten Leif Jennekvist och poliskommissarien Christian Dalsgaard, som var polisinsatschef vid tillfället, delgavs båda misstanke om egenmäktigt förfarande (8 kap. 8 § BrB) bestående i att de beordrat den olovliga användningen av grävmaskinen.

Både Leif Jennekvist och Christian Dalsgaard förnekade brott.

I beslut den 14 januari 1992 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Av utredningen framgår att polisen utan att först ha inhämtat ägarens samtycke använt grävmaskinen i syfte att underlätta för polispersonal att ta sig in i byggnaden. Eftersom s.k. hypotetiskt samtycke inte bör godtas som likvärdigt med faktiskt samtycke (Jareborg, Brotten, Andra häftet, 2 uppl., s. 38 f.), har tagandet och användandet av maskinen skett olovligen. De objektiva rekvisiten för brottet egenmäktigt förfarande enligt 8 kap. 8 § BrB är således uppfyllda.

Det har inte varit fråga om någon nödsituation (24 kap. 4 § BrB), och det har inte heller förelegat någon annan sådan omständighet som gör den straffbelagda gärningen tillåten.

För att straffrättsligt ansvar skall kunna utkrävas fordras emellertid härutöver att de objektiva rekvisiten täcks av uppsåt hos den befattningshavare som beordrat användningen av grävmaskinen. Det krävs bl.a. att denne har varit medveten om att det rörde sig om ett olovligt tagande, alltså att samtycke från ägarens sida saknades.

Jag har inte någon anledning att ifrågasätta riktigheten av Christian Dalsgaards uppgifter, att han vid telefonsamtalet med Leif Jennekvist på natten upplyst denne om att han inte fått tag på ägaren till grävmaskinen samt att Leif Jennekvist därefter, som Christian Dalsgaard uppfattade saken, ändå beslutade att maskinen skulle användas. Med tanke på Leif Jennekvists roll som jourhavande polischef och mot bakgrund av det samtal om grävmaskinen som tidigare under kvällen hade ägt rum mellan denne och Christian Dalsgaard är den naturliga förklaringen till telefonsamtalet att Christian Dalsgaard ville utverka ett beslut i fråga om användningen av maskinen.

Efter samtalet med Leif Jennekvist föranstaltade Christian Dalsgaard om användning av grävmaskinen i medvetande om att ägarens samtycke saknades. Vid bedömningen av frågan om straffrättsligt ansvar kan utkrävas av Christian Dalsgaard med anledning av det inträffade måste man emellertid beakta regeln i 24 kap. 6 § BrB om den ansvarsbefriande verkan av förmans befallning. Jag anser mig inte kunna hävda något annat än att Christian Dalsgaard handlat i den uppfattningen att användningen av grävmaskinen beordrats av Leif Jennekvist, som var hans förman, och att denne därvid kände till att ägarens samtycke saknades. Enligt min mening var förhållandena sådana att Christian Dalsgaard haft att lyda en sådan order. Misstanken att han genom sitt handlande gjort sig skyldig till brott föreligger därför inte längre.

Vad sedan gäller Leif Jennekvist anser jag mig böra beakta de särskilda risker för missförstånd som följde av att samtalet fördes per telefon och inte vid ett personligt sammanträffande och av att det ägde rum nattetid i en pressad situation. Jag tar också hänsyn till den av

Leif Jennekvist gjorda tjänsteanteckning som jag har återgett i det föregående (ej återgiven i referatet). Vid en samlad bedömning finner jag att det inte kan uteslutas att Leif Jennekvist vid samtalet med Christian Dalsgaard inte uppfattade att samtycke av grävmaskinens ägare saknades. Jag anser mig därför inte kunna styrka att Leif Jennekvist gjort sig skyldig till brott. Det framstår emellertid som anmärkningsvärt att han, mot bakgrund av vad som tidigare förevarit i saken, inte förvissade sig om att man hade fått kontakt med grävmaskinens ägare. Med tanke på Leif Jennekvists roll som jourhavande polischef är det vidare ägnat att förvåna att han enligt de uppgifter som han lämnat under förundersökningen tydligen ansett att det varit en uppgift för Christian Dalsgaard att på egen hand besluta om användningen av grävmaskinen.

Mot bakgrund av det anförda beslutar jag att lägga ned förundersökningen.

Husrannsakan hos en bank med anledning av en utredning om misstänkt skattebrott, begånget av en hos banken anställd direktör; särskilt om behovs- och proportionalitetsprinciperna samt rättens tillstånd

(Dnr 2504-1989)

JO Ragnemalm anförde följande i ett beslut den 12 december 1991.

1 Bakgrund

Länsskattemyndigheten i Stockholm ingav den 25 augusti 1989 till regionåklagarmyndigheten i Stockholm en anmälan mot bankdirektören Jacob Palmstierna om misstänkt skattebrott taxeringsåren 1983—1987. Målet lottades på statsåklagaren Bengt Strömberg. Av anmälan framgick att Jacob Palmstierna de aktuella åren i sina deklarationer inte redovisat någon bostadsförmån. Sedan revision vidtagits hos Skandinaviska Enskilda Banken (SE-banken), hans arbetsgivare, hade framkommit att Jacob Palmstierna i allt fall sedan juli 1980 och fram till mars månad 1987 hyrt en villafastighet av banken, varför fråga uppkom om han erhållit en naturaförmån från arbetsgivaren. Länsskattemyndigheten ansökte därefter i länsrätten om bl.a. eftertaxering för inkomst av tjänst med respektive 42 000 kr, 47 000 kr, 49 000 kr, 52 000 kr och 57 000 kr för ettvar av de aktuella åren samt skattetillägg. Länsrätten biföll i domar den 27 april 1989 länsskattemyndighetens yrkanden. Den undanhållna skatten uppgick enligt länsrättens domar till 35 700 kr, 36 132 kr, 21 944 kr, 19 340 kr respektive 43 690 kr eller sammanlagt 156 806 kr. Av anmälan framgick slutligen att domarna överklagats av Jacob Palmstierna. Den 25 augusti 1989 inkom emellertid till regionåklagarmyndigheten en handling från länsskattemyndigheten, utvisande att Jacob Palmstierna återkallat sin talan mot domarna.

Bengt Strömberg beslutade den 5 september 1989, att husrannsakan skulle företas hos SE-banken för eftersökande av handlingar, som

skäligen kunde antas äga betydelse för utredning om brottet. I hans beslut finns antecknat bl.a. att skäligen anledning misstänka skattebedrägeri avseende åren 1980—1987 förelåg, samt att det upplysts, att handlingar rörande saken fanns hos SE-banken. Vidare angavs i beslutet att akterna rörande Jacob Palmstiernas deklARATIONER och akt rörande hans anställningsförhållanden skulle genomgå för eventuella beslag.

Av protokoll, som ingår i förundersökningen, framgår att husrannsakan genomfördes vid flera tillfällen i SE-banken. Vid flertalet förrättningar beslagtogs olika handlingar. Enligt vad som anges genom kryssmarkering på protokollsformulären gjordes därjämte vid andra tillfällen separata beslag, utan samband med husrannsakan.

Den 21 september 1989 gjordes sålunda husrannsakan på SE-bankens huvudkontor vid Kungsträdgårdsgatan, avd. JUC, samt på bankens centralkontor vid Sergels torg, fastighetsavdelningen. Av handlingar, som togs i beslag, märks bl.a. anställningsavtal och hyresavtal mellan banken och Jacob Palmstierna samt handlingar om den aktuella fastigheten Fjalar 51 i Danderyds kommun.

Samma dag, den 21 september, beslutade Bengt Strömberg, att husrannsakan skulle företas i Jacob Palmstiernas bostad. Beslutet verkställdes dock inte.

Den 25 september 1989 gjordes husrannsakan på centralkontoret, notariatsavdelningen och deklARATIONSavdelningen, samt vid avdelningen för skattejuridik. Av ett protokoll framgår att husrannsakan återupptogs vid deklARATIONSavdelningen mot slutet av arbetsdagen och avslutades den 27 september. Beslag gjordes av bl.a. deklARATIONSunderlag, vissa upprättade deklARATIONER samt handlingar avseende Fjalar 51.

Den 27 september 1989 gjordes husrannsakan på huvudkontoret, personalavdelningen. En personalmapp rörande Jacob Palmstierna gick genom, men något beslag företogs inte.

Den 27 september 1989 gjordes vidare ett beslag av en handling på centralkontoret, fastighetsavdelningen. Handlingen överlämnades av en företrädare för banken.

Den 29 september 1989 underrättades Bengt Strömberg per telefon av banken om att handlingar rörande Fjalar 51 påträffats i en mapp rörande en annan fastighet, Gårdarike 4 i Danderyds kommun. Bengt Strömberg beslutade, att husrannsakan skulle förrättas, och att akten angående Gårdarike 4 skulle gås igenom. Husrannsakan genomfördes samma dag på centralkontoret, avdelning M 3 och fastighetsavdelningen. Beslag gjordes av handlingar avseende Gårdarike 4.

Den 29 september 1989 beslöt Bengt Strömberg också om husrannsakan hos ABV, numera NCC. Husrannsakan genomfördes den 2 oktober 1989. Beslag gjordes av handlingar rörande Fjalar 51.

Den 2 och 5 oktober 1989 gjordes beslag av handlingar på bankens huvudkontor respektive centralkontor. Beslagen avsåg arkivjournaler, fakturor och bankallegat. Av beslagsprotokollet den 2 oktober framgår att handlingar överlämnades av företrädare för banken.

Den 10 oktober 1989 gjordes beslag av handlingar rörande Fjalar 51 hos NCC. På protokollet är antecknat att handlingarna överlämnats efter anmodan.

Den 18 oktober 1989 gjordes ett beslag omfattande bankens kontrolluppgifter avseende Jacob Palmstierna. Dessa hade översänts av banken efter hemställan av utredningsmannen. Ytterligare beslag gjordes den 27 oktober och den 13 november 1989.

Bengt Strömberg väckte i januari 1990 åtal mot Jacob Palmstierna för grovt skattebedrägeri avseende inkomståren 1978—1987 alternativt vårdslös skatteuppgift beskattningsåren 1983—1987. I ansökan om stämning väcktes även talan mot SE-banken angående företagsbot. Den av Jacob Palmstierna undanhållna skatten angavs i stämningsansökan till sammanlagt 252 423 kr. I samband med huvudförhandling i målet i månadsskiftet augusti-september 1990 justerade Bengt Strömberg åtalet, vilket medförde bl.a. en nedsättning av totalbeloppet till 181 330 kr.

Stockholms tingsrätt ogillade i dom den 7 september 1990 såväl åtalet som talan om företagsbot. Domen har vunnit laga kraft.

2 Anmälan

I en anmälan begärde riksdagsledamoten Nic Grönvall JO:s granskning av beslutet om husrannsakan hos SE-banken. Begäran om granskning avsåg även verkställigheten av beslutet samt det förhållandet att pressen tycktes ha varit informerad i förväg om beslutet.

3 Utredning

Upplysningar har inhämtats genom att en tjänsteman vid JO-expeditionen den 26 oktober 1989 granskat akten hos regionåklagarmyndigheten och samtalat med Bengt Strömberg. Därefter upprättades inom JO-expeditionen en promemoria, som översändes till regionåklagarmyndigheten för upplysningar och yttrande. Remissvaren kommunicerades med Nic Grönvall, som inkom med påminnelser. Från SE-banken inkom en skrift med synpunkter på samma remissvar. Bengt Strömberg har beretts tillfälle att yttra sig över denna skrift.

I remisspromemorian begärdes yttrande i sex olika hänseenden. Dessa redovisas nedan och i anslutning till varje punkt även regionåklagarmyndighetens yttrande. Detta består av dels ett yttrande från Bengt Strömberg, dels ett yttrande avseende punkterna 3—5 av överåklagaren Solveig Riberdahl.

1. Vilka överväganden gjordes beträffande möjligheten att anträffa underlag för utredningen hos den misstänkte, t.ex. i hans bostad eller på hans tjänsterum?

Bengt Strömberg:

Normalt har de misstänkta kopior med underlag till sina deklarationer i bostaden. I detta fall visar en stämpel på baksidan av flera av de till skattemyndigheten ingivna deklarationerna att Skandinaviska Enskilda Bankens notariatsavdelning hade haft att göra med deklarationerna. Jag

bedömde därför att visst underlag kunde finnas i bostaden och/eller hos banken i deklarationsakter. Palmstiernas tjänsterum har inte varit aktuellt i sammanhanget.

1992/93:JO1

2. Varför verkställdes inte beslutet om husrannsakan i Jacob Palmstier-
nas bostad?

Bengt Strömberg:

Deklarationsakterna fanns hos Skandinaviska Enskilda Banken. Även annat material av intresse fanns hos banken. Det blev därför inte aktuellt med husrannsakan i bostaden.

3. Fanns det synnerlig anledning att anta att handlingar av betydelse för utredningen skulle anträffas på SE-banken och i så fall på vilken grund?

Bengt Strömberg:

Husrannsakan ägde rum för att eftersöka handlingar, allegat och avtal med anknytning till Palmstiernas bostadsförhållanden. Frågan om skattepliktig förmån diskuterats under upprättandet av deklarationerna var intressant för att ge underlag till en bedömning av det subjektiva rekvisitet. Vidare var det intressant att klargöra vilka kostnader som banken fått svara för och vilka ägaren (ABV) erlagt. Detta särskilt enär det förelåg rätt för Palmstierna att återköpa fastigheten. Material av båda lagen återfanns (fu-prot. s. 109—128 och 142). Som ovan nämnts fanns bankens stämpel på till skattemyndighet ingivna deklarationer. Det fanns därmed synnerlig anledning anta att ovannämnda material kunde finnas hos Skandinaviska Enskilda Banken. Det var för övrigt den enda säkra plats där vissa handlingar — fakturorna — av eftersökt slag kunde tänkas finnas.

Solveig Riberdahl:

Av Strömbergs yttrande framgår att vissa av de deklarationer som ingivits till skattemyndigheterna var försedda med en stämpel som visar att Skandinaviska Enskilda Bankens notariatavdelning hade haft att göra med Palmstiernas deklarationer. Därtill kommer att banken i egenskap av Palmstiernas arbetsgivare naturligen kunde förväntas hos sig förvara handlingar som rörde de bostadsförmåner Palmstierna åtnjöt i och för sin anställning i banken. Det förelåg således vid tiden för beslutet påtagliga omständigheter som gjorde att Strömberg med fog kunna förvänta sig att vid en husrannsakan i banken anträffa handlingar som hade betydelse för utredningen. På grund härav anser jag att det fanns synnerlig anledning att besluta om husrannsakan i banken.

Här vill jag också kort beröra frågan om det i en situation som denna kan finnas något mindre ingripande alternativ än husrannsakan. Misstanke om grovt skattebedrägeri förelåg vid tiden för beslutet om husrannsakan. Skattebedrägeriet bestod i att Palmstierna under en följd av år underlåtit att i sina deklarationer ta upp en skattepliktig bostadsförmån som han kommit att åtnjuta genom sin anställning i banken. Det var av vikt för utredningen att få fram inte bara underlaget till Palmstiernas deklarationer utan också handlingar som rörde Palmstier-
nas anställningsförhållanden. Bankens intresse att endast på en förfrågan av åklagaren leta reda på handlingarna och lämna över ett fullständigt material till utredande myndigheter torde ha varit begränsat. Om en åklagare väljer att vända sig till banken med en begäran att få ta del av handlingar i saken, finns det självfallet en risk för att material

som kan vara av intresse försvinner och att man måhända härigenom inte förmår att utreda förhållandena på avgörande punkter. Husrannsakan torde i en situation som denna vara den enda åtgärd som står åklagare till buds, om man också skall tillgodose kravet på effektivitet i utredningen.

4. Gjordes några överväganden i frågan om domstols tillstånd borde inhämtas till husrannsakan hos SE-banken och i så fall vilka?

Bengt Strömberg:

Inför husrannsakan gjorde jag en bedömning om en husrannsakan på SE-banken kunde stå i rimlig proportion till vad som stod att vinna med åtgärden samt om det förelåg skäl att vända sig till domstol.

I förevarande fall rörde det sig om en arbetsgivare och en anställd. De särskilda regler som är avsedda att skydda bankens kunder (6 § bankrörelselagen) var inte aktuella. Inför beslutet studerade jag bl.a. prop. 1988/89:124 s. 26-29. Det rörde sig i detta fall inte om intrång i tredje mans rättsligt skyddade intressen.

Jag gjorde bedömningen att rannsakan som sådan var av relativt ringa omfattning och kunde utföras diskret samt inte kunde vålla avbrott i bankens normala verksamhet. Påpekas kan att massmedia trots bevakning aldrig fick klart för sig när rannsakan ägde rum. Vidare var Palmstiernas skatteförhållanden med anknytning till den av banken förhyrda bostaden kända av massmedia som framfört kritiska och till och med elaka kommentarer. Media hade även uppmärksammat att anmälan rörande grovt skattebedrägeri var överlämnad till åklagaren. Med hänsyn härtill ansåg jag inte att det kunde utgöra synnerlig olägenhet för banken att verkställa en husrannsakan. Skadan var redan skedd. Det fanns dessutom när beslutet fattades ingen anledning anta att detta skulle komma till massmedias kännedom. Det görs numer ett stort antal husrannsakingar i banker som inte blir uppmärksammade.

I aktuellt fall råkade en journalist från TT upptäcka ett beslut om husrannsakan i vårt diarium. Detta var en möjlighet som inte föresvävat mig eftersom namn på misstänkta inte längre finns i diarierna, och som inte inträffat tidigare vid någon myndighet där jag arbetat såvitt mig är bekant.

Solveig Riberdahl:

Processlagberedningen har som exempel på när beslut bör fattas av rätten bl.a. angett när husrannsakan skall företas i större affärslokaler, kontor eller hotell. En viss förändring torde dock ha skett i hur lagen på denna punkt bör tolkas. Numera synes sådana omständigheter som att tunga integritetsintressen står mot intressen som genom åtgärden skall tillgodoses vara av särskild betydelse för bedömningen av om frågan bör underställas rätten. (Se Gullnäs m.fl., Rättegångsbalken I, 2 avd., sid. 28:13.)

I det här aktuella fallet har husrannsakan varit inriktad på förhållanden som har berört banken i dess egenskap av arbetsgivare. Den har inte kunnat medföra att förhållanden beträffande bankens kunder avslöjats och att banksekretessen härigenom trätts för när. Strömberg har i sitt beslut begränsat husrannsakan till handlingar som rör Palmstiernas deklarationer och anställningsförhållanden. Husrannsakingen kunde därför knappast antas bli av stor omfattning.

5. Samtliga husrannsakingar hos SE-banken grundar sig på ett enda beslut. De båda husrannsakingarna hos NCC grundar sig också på ett enda beslut. Har åklagaren vid varje tillfälle gjort en förnyad bedömning av förutsättningarna för husrannsakan och varför har detta i så fall inte dokumenterats? Frågan om det över huvud taget är möjligt att ge ett beslut om husrannsakan en sådan omfattning att det kan utnyttjas för verkställighet vid ett stort antal tillfällen under en längre tidrymd bör belysas i detta sammanhang.

Bengt Strömberg:

I grunden finns ett beslut om husrannsakan i banken. Som ovan anmärkts förekom besök i banken vid fyra tillfällen. Det var ett bestämt material som skulle efterforskas. När polisen avrapporterade besöket på banken den 21 september 1989 framgick att materialet som då återfunnits utgjorde en bråkdel av det som måste finnas. Man hade bland annat inte återfunnit deklarationsakterna trots att personal i banken som torde haft kännedom om var akterna förvarats tillfrågades. Mot denna bakgrund beordrade jag polisen att fortsätta rannsakan till dess materialet var komplett. Det är mycket vanligt att rannsakingar av aktuellt slag tar flera dagar i anspråk. Att handlingar förvarats på olika platser i banken förstod jag då det bland annat skulle eftersökas bokföringsunderlag rörande fastigheter, löneuppgifter rörande en anställd, avtal rörande förhyrda fastigheter och deklarationsakt på notariatavdelningen. Jag kan inte se detta som annat än en fortsatt husrannsakan till dess syftet med rannsakan är uppnått. Någon anledning att meddela nya beslut fanns inte. Husrannsakingar brukar ofta ta flera dagar i anspråk när antingen materialet som efterfrågas är stort eller finns i ett stort material och på flera platser. Polisen avrapporterade efterhand fynden och fick besked av mig att fortsätta till dess syftet var uppnått. Det framgår för övrigt direkt av ett protokoll (Er bilaga 9) att det rört sig om fortsatt husrannsakan.

Den 29 september 1989 underrättade mig kriminalinspektör Leif Ledin att en tjänsteman i banken anträffat en akt rörande fastigheten Gårdarike 4. Jag beslutade om husrannsakan i akten. Även detta måste ses som en fortsättning av den inledda husrannsakan. Här förelåg ett drag av samtycke som gjorde att jag särskilt tryckte på att det var fråga om husrannsakan och inget annat.

Efter den 29 september 1989 visste jag exakt vilka handlingar som måste finnas och därmed kunde de ytterligare handlingar jag ville ha fram beställas och beslagtas. Ytterligare husrannsakingar blev därför inte nödvändiga. Hos NCC har skett en rannsakan.

Jag anser varken att det förekommit husrannsakan vid ett stort antal tillfällen — här fyra besök på banken — eller under en längre tidsrymd — här en dryg vecka.

Något lagligt hinder att utan att meddela nya beslut fortsätta en husrannsakan under en längre tid när behov att genomgå ett omfattande material föreligger har inte uppställts av lagstiftaren. Inte heller känner jag till att denna sak varit föremål för kommentarer i litteraturen.

Solveig Riberdahl:

Hos banken har husrannsakan gjorts den 21, 25, 27 och 29 september 1989. Över dessa förrättningar har protokoll upprättats. Övriga protokoll som bifogats gäller beslag av handlingar.

— — —

Husrannsakan är ett tvångsmedel som ger utredande myndigheter möjligheter att under vissa förutsättningar söka efter föremål. Tagande i beslag är ett i förhållande till husrannsakan självständigt tvångsmedel som kan användas när föremål är tillgängliga för myndigheten. Om polis eller åklagare begär att få ett föremål av en person och denne på grund härav lämnar över föremålet, kan detta tas i beslag, eftersom det då blir tillgängligt för myndigheten. Något beslut om husrannsakan behöver inte fattas. Den omständigheten att husrannsakan tidigare har gjorts hos personen i fråga innebär inte att saken skall bedömas på annat sätt. Inte heller det förhållandet att polisen hämtar föremålet borde inverka på bedömningen, givetvis under förutsättning att föremålet verkligen överlämnas och att inget eftersökande behöver göras.

Jag anser sålunda att husrannsakan har företagits hos banken endast den 21, 25, 27 och 29 september 1989 och hos NCC endast den 2 oktober 1989.

Det är självfallet så att ett och samma beslut om husrannsakan inte kan ligga till grund för många upprepade förrättningar under lång tid. Förhållandena är emellertid inte sådana i detta fall. Förrättningarna den 21, 25 och 27 september har skett med en arbetsdags mellanrum och under samma förutsättningar. Jag kan inte finna att det kan riktas någon invändning mot att ett och samma beslut låg till grund för dessa förrättningar som enligt min mening företagits i ett sammanhang.

Inför förrättningen den 29 september 1989 har Strömberg gjort en förnyad bedömning av förutsättningarna för husrannsakan. Detta har dokumenterats genom Ledins anteckning på Strömbergs beslut.

6. Har åklagaren — utöver vad som framgår av det skriftliga materialet — lämnat några direktiv för verkställigheten av husrannsakningarna och i så fall vilka?

Bengt Strömberg:

Jag lämnade exakta besked om vilka sorts material som skulle eftersökas. Rannsakan utfördes av mycket kompetent personal. Kriminalinspektör Leif Ledin omtalade hur han avsåg gå tillväga. Jag fann förfaringsättet lämpligt och hade inte anledning ge några ytterligare anvisningar.

Den vid samtalet med Bengt Strömberg den 26 oktober 1989 upprättade promemorian innefattar följande beträffande vad Strömberg därvid uppgivit om misstanken mot Jacob Palmstierna.

Misstanken mot Palmstierna avsåg grovt skattebedrägeri. Det var fråga om undandragna belopp i storleksordningen 240 000—260 000 kronor. Det rörde sig dessutom om ett förfarande över flera år. Att misstanken angivits ömsom som grovt skattebedrägeri, ömsom som skattebedrägeri är rena skrivfel. Den korrekta uppgiften är att Palmstierna misstänktes för grovt skattebedrägeri.

Den ursprungliga misstanken avsåg uteslutande de förhållanden som togs upp i länsskattemyndighetens anmälan, — — —. Det var denna misstanke som låg till grund för Strömbergs beslut om husrannsakan på SE-banken.

I sitt yttrande har Bengt Strömberg — i ett inledande avsnitt med allmänna synpunkter — gjort bl.a. följande påpekande.

Brottets svårighetsgrad bedöms mot bakgrund av det totala undanhållna beloppets storlek — här 156 856 kr — relaterat till basbeloppet. I de fall undandraget belopp uppgår till mer än sex till åtta basbelopp anses brottet som grovt.

1992/93:JO1

I sin ovannämnda inlaga har SE-Banken sammanfattningsvis anfört:

Av det sagda framgår att banken på allt sätt sökt efterkomma polispersonalens önskemål att få ta del av olika handlingar. Omedelbart efter det att vissa handlingar efterfrågats har sökandet efter dessa igångsatts. När handlingarna framkommit har de — utan att banken dessförinnan genomgått dem — ställts till polispersonalens förfogande.

Som i olika sammanhang framhållits från bankens sida skulle banken självfallet ha tillmötesgått önskemål från polis och åklagare att få ta del av materialet även om begäran härom hade framställts till banken utan att husrannsakan hade företagits. Att materialet i sådant fall skulle ha tillhandahållits i oförändrat skick vore en självklarhet. Banken vill bestämt tillbakavisa varje antydning om att banken i en sådan situation skulle ha förfarit på annat sätt än som nu sagts.

4 Rättslig reglering

Bestämmelser om husrannsakan finns i 28 kap. rättegångsbalken (RB). Förekommer anledning, att brott förövats, varå fängelse kan följa, må enligt 1 § första stycket i hus, rum eller slutet förvaringsställe husrannsakan företagas för eftersökande av föremål, som är underkastat beslag, eller eljest till utredning om omständighet, som kan äga betydelse för utredning om brottet.

Hos annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet må enligt 1 § andra stycket husrannsakan dock företagas allenast om brottet förövats hos honom eller den misstänkte gripits där eller eljest synnerlig anledning förekommer, att genom rannsakingen föremål, som är underkastat beslag, skall anträffas eller annan utredning om brottet vinnas.

Husrannsakan får enligt 3 a § beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

Enligt 4 § meddelas förordnande om husrannsakan, utom i visst fall som inte är aktuellt här, av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten. Förordnande om husrannsakan för delgivning av stämning i brottmål skall alltid meddelas av rätten. Kan i annat fall husrannsakan antas bli av stor omfattning eller medföra synnerlig olägenhet för den hos vilken åtgärden företas, bör, om ej fara är i dröjsmål, åtgärden inte vidtas utan rättens förordnande.

5 Bedömning

I min granskning tar jag först upp de i 28 kap. 1 § RB fastlagda grundläggande förutsättningarna för husrannsakan (5.1). Därefter behandlas de sekundära frågorna, om iakttagande av behovs- och proportionalitetsprinciperna (3 a §) borde ha föranlett åklagaren att avstå från husrannsakan, även om han funnit de grundläggande kriterierna för

en sådan uppfyllda (5.2 och 5.3). I en fjärde punkt granskas Bengt Strömbergs beslut att själv förordna om husrannsakan i stället för att anlita den i 4 § angivna möjligheten att hänskjuta avgörandet till rätten (5.4). Påföljande avsnitt ägnas det förhållandet, att ett och samma beslut om husrannsakan synes ha föranlett verkställighet vid flera tillfällen (5.5). Efter några ord om den i anmälan framförda förmodan, att pressen i förväg informerats om husrannsakan hos SE-banken (5.6), aktualiserar jag på basis av gjorda iakttagelser frågan om översyn av regelsystemet på vissa punkter (5.7). Jag avslutar bedömningen med några sammanfattande slutord (5.8).

5.1 De grundläggande förutsättningarna för husrannsakan (1 §)

5.1.1 Frågeställningarna

28 kap. 1 § RB har konstruerats på ett sätt, som gör det nödvändigt att se de båda inledande styckena i ett sammanhang. Första stycket anger inte i något fall uttömmande villkoren för att en husrannsakan skall få ske. För att man skall stanna vid de där angivna rekvisiten krävs ytterligare, att husrannsakan avses äga rum hos den som är "skäligen misstänkt" för brottet. Om husrannsakan avses skola äga rum hos en person, mot vilken misstanken inte är så stark att han är skäligen misstänkt, eller hos någon, mot vilken över huvud ingen misstanke föreligger, gäller — utöver de i första stycket angivna rekvisiten — de i andra stycket uppställda förutsättningarna, av vilka här den tredje och sista är av intresse, dvs. att det föreligger "synnerlig anledning" att genom husrannsakan föremål, som är underkastat beslag, skall anträffas eller annan utredning om brottet vinnas.

Av det sagda följer att frågan om det förelåg "skäligen misstanke" mot Jacob Palmstierna — tvärtemot vad som framkommit i pressdebatten kring ingripandet — saknar betydelse vad gäller husrannsakan hos SE-banken. Här är det i och för sig tillräckligt, att det enligt första stycket "förekommer anledning, att brott förövats, varå fängelse kan följa" — vilket markerar en tämligen låg misstankegrad (se JO 1986/87 s. 83 och 85) — men därtill kommer således de ytterligare förutsättningar som anges i andra stycket och som inte behöver föreligga, då husrannsakan skall äga rum hos den som är "skäligen misstänkt" för brottet. Även om det alltså för bedömning av den här centrala frågan, om de grundläggande villkoren för husrannsakan hos SE-banken varit uppfyllda, inte är nödvändigt att undersöka, om det förelåg "skäligen misstanke" mot Jacob Palmstierna, anser jag det av flera skäl motiverat att ändå beröra saken. En anledning är, att Bengt Strömberg i beslutet den 5 september 1989 om husrannsakan hos banken uttryckligen anger, att skäligen misstanke förelåg. En annan är, att den beslutade — men inte verkställda — husrannsakan i Jacob Palmstiernas bostad uppenbarligen var tänkt att vidtagas i anledning av att han var skäligen misstänkt för brott och inte med stöd av bestämmelserna i andra stycket — med dess ytterligare rekvisit — om husrannsakan hos någon mot vilken en lägre grad av misstanke föreligger.

Innan jag går in på frågan, om sådan "synnerlig anledning" som krävdes för aktionen hos SE-banken förelegat (5.1.3), diskuterar jag av nyssnämnda skäl den för husrannsakan i Jacob Palmstiernas bostad gällande förutsättningen, att han var "skäligen misstänkt"; i samband därmed berör jag också det sätt på vilket sistnämnda tvångsmedelsärendet avslutades (5.1.2).

5.1.2 "Skälig misstanke"

Att misstanken mot Jacob Palmstierna växelvis angetts avse skattebedrägeri och grovt skattebedrägeri har förklarats bero på rena skrivfel. Bengt Strömberg har uppgett, att han ansåg, att skälig misstanke om grovt skattebedrägeri förelåg, och att han grundade detta på vad som framgick av anmälan från länsskattemyndigheten och länsrättens domar. Eftersom fängelse ingår i straffskalan även för normalgraden av skattebedrägeri och gränsdragningen mellan de båda brottsvarianterna saknar direkt betydelse för frågan om förutsättningar för husrannsakan förelegat, saknas anledning att vidare uppehålla sig vid saken. Jag vill emellertid framhålla vikten av att beslut och protokoll på ett korrekt sätt återger vad misstanken omfattar.

Det är naturligtvis omöjligt att med någon högre grad av precision i generella termer ange, när en "skälig misstanke" mot någon skall anses föreligga. JO har i annat sammanhang uttryckt saken så, att det krävs, att det finns "konkreta omständigheter av viss styrka som pekar på att den misstänkte begått det antagna brottet" (JO 1986/87 s. 83). Ett inte obetydligt utrymme för olika i och för sig försvarbara bedömningar, huruvida omständigheterna i ett visst fall utgör tillräcklig grund för en skälig misstanke om brott, måste accepteras. Tilläggas bör att uttrycket "skäligen misstänkt" markerar en lägre grad av misstanke än då det i andra sammanhang talas om att någon "på sannolika skäl" är misstänkt för brott.

Bengt Strömberg har till grund för sin misstanke haft domarna från länsrätten. I och med att länsrätten ansett, att Jacob Palmstierna åtnjutit en skattepliktig förmån, som han underlåtit att redovisa i sina deklarationer, har Bengt Strömberg haft ett gott underlag för bedömningen vad gäller den objektiva sidan. För att sådant skattebedrägeri som avses i 2 § första stycket skattebrottslagen skall föreligga krävs emellertid också att det aktuella handlandet skett uppsåtligen. Applicerat på förevarande fall innebär detta, att Jacob Palmstierna skall ha varit medveten om att han utelämnat en skattepliktig förmån i deklarationerna i avsikt att felaktiga skattebeslut skulle fattas. Även ett s.k. eventuellt uppsåt är emellertid tillräckligt för ansvar. Därmed avses att gärningsmannen inte med säkerhet vet om förmånen är skattepliktig, men att han, även om han haft full visshet, skulle ha utelämnat uppgiften om denna i avsikt att för låg skatt skulle påföras honom.

I länsrättens domar finns uppgifter från Jacob Palmstierna om hans egen inställning. Av domarna framgår att han ansåg sig ha betalat en skälig och marknadsmässig hyra för sin bostad, och att han därför inte hade haft en tanke på att omnämna hyresförhållandet i deklarationer-

na. Vidare hade hans hyra exklusivt bestämts av bankens styrelseordförande, och personalavdelningen hade därför inte angett hyresförhållandet på kontrolluppgiften.

För en skäligen misstanke mot Jacob Palmstierna bör det mot bakgrund av dessa uppgifter ha förelegat omständigheter, som förringade trovärdigheten av uppgifterna. Jag vill här endast peka på att Jacob Palmstierna i deklarationerna inte redovisat, att han hyrt bostad av banken, att han gjort ett extra skatteavdrag enligt 25 § 3 mom. kommunalskattelagen i äldre lydelse avseende en annan fastighet än den som han hyrt av banken — vilket avdrag bara tillkommer den som är mantalsskriven, dvs. bosatt, där — samt att det förelåg en beloppsmässigt avsevärd diskrepans mellan förmånsvärdena enligt domarna och den hyra han erlagt. Vid bedömningen av bl.a. omständigheter som dessa måste det — i enlighet med vad som ovan antytts — finnas utrymme för olika åsikter i uppsätsfrågan. Mot denna bakgrund anser jag mig inte ha fog för att kritisera Bengt Strömberg för hans uppfattning, att det fanns skäligen misstanke mot Jacob Palmstierna.

Vad så gäller den beslutade husrannsakan i Jacob Palmstiernas bostad — för vilken, enligt vad som framgått ovan, krävdes skäligen misstanke — har Bengt Strömberg förklarat, att någon verkställighet ej påfordrades, då deklarationsakter och annat material av intresse återfanns hos SE-banken. Huruvida beslutet över huvud borde ha fattats framstår emellertid som tveksamt bl.a. mot bakgrund av att verkställighet inte aktualiserades ens sedan förrättningen hos banken initialt gett ett otillfredsställande resultat. Även om det inte uttryckligen sagts, utgår jag från att beslutet med hänsyn till bedömningen i verkställighetsfrågan också återkallades av åklagaren, eller att det i vart fall mellan honom och utredningsmännen stod helt klart, att beslutet inte skulle verkställas. Ett beslut om återkallelse borde emellertid ha dokumenterats av honom. — Jag ser ingen anledning att fortsättningsvis uppehålla mig vid detta beslut; vad som anförs i det följande avser således uteslutande husrannsakan hos SE-banken.

5.1.3 "Synnerlig anledning"

En förutsättning för husrannsakan hos SE-banken har varit, att det förekommit "synnerlig anledning", att föremål, som är underkastade beslag, skulle anträffas vid husrannsakan, eller att annan utredning om brottet skulle vinnas. Säkra indikationer på att husrannsakan skulle ge angivet resultat krävs alltså. JO har i ett tidigare ärende (JO 1988/89 s. 68) uttalat, att det skall föreligga "någon faktisk omständighet som påtagligt visar att man med fog kan förvänta sig att man påträffar föremål, som är underkastat beslag eller vinner annan utredning om brottet" (s. 70).

De handlingar som eftersöktes var bl.a. avtal med anknytning till Jacob Palmstiernas anställnings- och bostadsförhållanden, allegat och fakturor rörande kostnader för den uthyrda fastigheten samt deklarationsunderlag. Vissa av dessa handlingar har rimligen med nödvändighet förvarats hos banken. Jag delar därför Bengt Strömbergs och

Solveig Riberdahls uppfattning, att det funnits synnerlig anledning att anta, att handlingar, som kunnat beslagtas, skulle finnas i banken. Någon anledning till kritik mot Bengt Strömberg på denna punkt föreligger inte.

1992/93:JO1

5.2 Behovsprincipen

Även om lagliga förutsättningar enligt 1 § för ett beslut om husrannsakan i och för sig förelegat, är det inte givet, att sådan åtgärd i det konkreta fallet är acceptabel. Ytterligare begränsningar måste iakttagas. För all tvångsmedelsanvändning gäller således vissa allmänna, i praxis utbildade och i väsentliga stycken även kodifierade principer. En sådan är den s.k. behovsprincipen, innebärande att ett tvångsmedel får tillgripas endast då det föreligger ett påtagligt behov och det avsedda resultatet inte kan uppnås med mildare metoder. Att behovsprincipen skall beaktas i samband med husrannsakan underströks av föredragande statsrådet i den proposition (1988/89:124 s. 26 f.) som låg till grund för införandet av en ny 3 a § i 28 kap. RB med bestämmelser om den närliggande s.k. proportionalitetsprincipen (se 5.3 nedan).

Bedräffande behovet av husrannsakan hos SE-banken kan först konstateras att misstanken om skattebrott avsåg ett förfarande över flera år och betydande belopp. Av avgörande betydelse för bedömningen av brottsmisstanken var bl.a. frågan om vilket värde bostadsförmånen kunde åsättas. I detta sammanhang var uppgifter om bankens kostnader för den villafastighet som hyrdes ut av intresse. Även för bedömningen av Jacob Palmstiernas uppsåt hade dessa uppgifter betydelse. Mot denna bakgrund får det ur utredningssynpunkt i och för sig anses ha förelegat ett behov av att få tillgång till aktuella handlingar. Fråga är emellertid, om det erfordrats en husrannsakan för att nå detta mål.

Från anmälarens och SE-bankens sida har anförts att banken självfallet på begäran och utan att tvångsåtgärder behövde tillgripas skulle ha tillhandahållit det material som åklagaren var intresserad av. I en situation, där den hos vilken husrannsakan kan komma ifråga inte på något sätt själv är inblandad i eller har något intresse av de förhållanden som är under utredning, kan åklagaren naturligtvis i många fall räkna med att utan vidtagande av tvångsåtgärd få tillgång till önskat material. Föreligger ett samband, ställer sig saken något annorlunda. Solveig Riberdahl har mot bakgrund av att brottsutredningen avsåg ett förhållande mellan banken och Jacob Palmstierna anført, att bankens intresse av att leta reda på och överlämna ett fullständigt material torde ha varit begränsat, samt rent allmänt hänvisat till risken för att intressant material försvinner vid enbart en förfrågan.

Vad som kunnat vara i bankens intresse i den situation som förelåg vid tiden för husrannsakan är måhända inte alldeles givet. Mycket talar dock för att det bäst gynnade banken att ge full insyn och all hjälp åt polis och åklagare. Det rör sig om en stor och välrenommerad affärsbank, som bl.a. står under offentlig tillsyn genom finansinspektionen, tidigare bankinspektionen. För dess framgång och ställning i

såväl samhälls- som affärslivet har förtroendet för dess verksamhet den största betydelse. Även från en annan utgångspunkt kan nödvändigheten av att tillgripa en husrannsakan hos SE-banken ifrågasättas:

Av utredningen framgår att lång tid förflöt mellan beslutet om husrannsakan och verkställigheten. Husrannsakan genomfördes i huvudsak av två polismän, som besökte bankens olika avdelningar vid olika tidpunkter. Av SE-bankens uppgifter framgår att polismännen frågade efter handlingar, som letades fram av bankens personal. Den personal som kände till var handlingarna fanns var vid några tillfällen inte på plats. Polismännen kom därför tillbaka vid en senare tidpunkt. Av Bengt Strömbergs yttrande drar jag slutsatsen, att det sätt på vilket husrannsakan utfördes också var det planerade. Det var således inte alls fråga om något s.k. tillslag mot banken, där man på allt sätt ville gardera sig mot att material undanskaffades eller förstördes. Härefter ligger enligt min mening att inte heller Bengt Strömberg hyste några mera preciserade farhågor för att banken inte skulle medverka till att efterfrågade handlingar överlämnades.

Även om det sålunda med skäl kan ifrågasättas, om inte mindre ingripande åtgärder än husrannsakan kunnat anlitas för att nå önskat resultat, kan ur åklagarens perspektiv saken vid beslutstillfället ha tett sig annorlunda. Jag anser således inte, att man helt kan negligera invändningen, att bankens samarbetsvillighet kunde tänkas reduceras av det förhållandet, att banken själv var involverad i de transaktioner som omfattades av brottsutredningen. Vid en samlad bedömning kan jag dock inte undgå att ge uttryck för allvarliga betänkligheter beträffande nödvändigheten av husrannsakan hos SE-banken. Jag anser, att övervägande skäl talar för att hänsynen till behovsprincipen borde ha föranlett Bengt Strömberg att avstå från denna tvångsåtgärd. Då det emellertid, som framgått, rör sig om en bedömningsfråga, där man kan komma till olika resultat, utan att något av dem kan betecknas som direkt felaktigt, anser jag mig sakna fog för att hävda, att åtgärden ligger utanför lagens ram. Jag lämnar frågan med detta konstaterande.

5.3 Proportionalitetsprincipen (3 a §)

Som framgått av närmast föregående avsnitt gäller ytterligare begränsningar. Även om en husrannsakan bedöms som nödvändig för att uppnå det avsedda resultatet — även om den nyss berörda behovsprincipen alltså inte skulle anses lägga hinder i vägen — är saken därmed inte klar. Proportionalitetsprincipen kräver därjämte, att man i varje enskilt fall prövar, om arten och varaktigheten av ingripandet står i rimlig proportion till det önskade målet. Skulle åtgärden i sig få allvarliga skadeverkningar, kan avvägningen böra leda till att man väljer något annat maktmedel eller till att man helt avstår från att anlita tvångsåtgärder.

Principen uttrycks i 3 a § sålunda, att "husrannsakan får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse". I den proposition som låg till grund för införandet av

paragrafen (1988/89:124) underströk föredragande statsrådet (s. 27 f.), att inte bara de direkta följderna för den som utsätts för tvångsmedlet skall beaktas. Även indirekta verkningar skall vägas in, t.ex. att det rör sig om intrång i tredje mans rättsligt skyddade intressen. Som exempel på situationer, där sådana indirekta effekter kan uppstå, nämndes bl.a. husrannsakan på tidningsredaktioner och advokatkontor samt i kyrkolokaler. (Se även Gullnäs m.fl., Rättegångsbalken s. 23:57.)

En typ av tänkbart "men" som inte i förarbetena eller annorstädes omnämnts i anslutning till 3 a § utgör de negativa följderna av massmedial uppmärksamhet. Däremot har denna aspekt framhållits som ett beaktansvärt moment vid tillämpningen av bestämmelsen i 4 § om att rätten — inte åklagaren — bör förordna om husrannsakan, som kan medföra "synnerlig olägenhet för den mot vilken åtgärden företas"; särskilt har i sammanhanget nämnts "husrannsakan hos myndighet eller huvudkontoret hos börsnoterat företag" (Gullnäs m.fl., a.a. s. 28:13). Både i utredningsmaterialet i förevarande JO-ärende och i pressdebatten kring husrannsakan hos SE-banken har frågan om aktionens eventuella "publicitetsskador" på samma sätt knutits till 4 §. Enligt min mening är det emellertid mera logiskt att primärt undersöka, om uppmärksamheten kan sägas innefatta sådant "men" för — i första hand — banken, att husrannsakan enligt proportionalitetsprincipen över huvud ej bort komma till stånd. Blir bedömningen denna, saknas ju anledning att diskutera valet av beslutsfattare. Att en sådan turordning följs vid bedömningen ter sig också naturligt mot bakgrund av att vad som enligt 3 a § skall beaktas är "intrång eller men" — alltså inte någon kvalificerad form av skadeverkan — medan det i 4 § talas om "synnerlig olägenhet". (Jag återkommer i avsnitt 5.7 till frågan om relationen mellan de båda paragraferna.)

Ser vi på det aktuella fallet, kan inledningsvis konstateras att husrannsakan hos SE-banken — som den, enligt vad som framkommit vid utredningen här, planerats — inte kunde beräknas bli särskilt omfattande. Det förelåg inte heller någon anledning att befara, att bankens normala verksamhet i förhållande till affärskontakter eller allmänhet skulle störas, eller att förhållanden rörande bankens kunder skulle avslöjas. Några integritetsintressen av det slag som kan stå på spel vid husrannsakan på tidningsredaktioner (anonymitetsskyddet enligt tryckfrihetsförordningen) eller hos advokater (sekretessskyddet i förhållandet advokat—klient) aktualiserades inte.

Vad gäller den menliga inverkan för banken som den negativa uppmärksamheten i massmedia kring en husrannsakan kunde tänkas få, vill jag först allmänt påpeka, att *det rättsliga systemet* — innefattande möjlighet att företa sådan åtgärd hos annan än den brottsmisstänkte — i och för sig inte ger grund för slutsatsen, att den som blir föremål för husrannsakan gjort sig skyldig till något suspekt; denne kan ju t.o.m. vara offret för det brott husrannsakan avser. Att en husrannsakan hos annan än den brottsmisstänkte uppmärksammas och kommenteras i press, radio och TV *borde* alltså vid en korrekt rapportering, baserad på kunskap om hur institutet fungerar, inte förorsaka något beaktansvärt men för vederbörande. Olägenheten ligger således

principiellt inte däri, att husrannsakan företagits, utan får snarare tillskrivas det förhållandet, att detta av press och allmänhet *uppfattas* så, att någon misstanke även måste föreligga mot den hos vilken husrannsakan ägt rum.

Även om denne sålunda med utgångspunkt från det rättsliga systemet inte bör ha anledning att lida men av en husrannsakan, är det uppenbarligen så, att förfäret till följd av nämnda förhållande ändå *faktiskt* kan bli betydande. Skadan av att bli omnämnd som delaktig i brottslig verksamhet kan bli lika stor, även om påståenden eller antydningar därom skulle vara osanna eller obestyrkta och bygga på oriktiga slutsatser om innebörden av en husrannsakan. Om man i princip skulle acceptera, att risk för "publicitetsskador" av denna typ medför i 3 a § avsett "men", kan emellertid ifrågasättas riktigheten av att fästa avseende härvid endast då husrannsakan företas hos de större och allmänt betydelsefulla institutioner som uttalandena i denna riktning tagit sikte på, alltså myndigheter, börsnoterade företag och — kanske — banker. Ser man saken från *den av uppmärksamheten drabbades* synpunkt, är det ingalunda givet, att just väletablerade storföretag, banker och liknande normalt ekonomiskt starka subjekt är förtjänta av särskilt skydd. För t.ex. ett företag på en mindre ort — vilket för sin överlevnad är helt beroende av förtroende från affärskontakters, kunders och banks sida — kan de negativa effekterna av en i massmedia uppmärksammas husrannsakan sannolikt bli betydligt allvarigare. Jag kan därför inte finna det riktigt att i berört hänseende tillerkänna ur ett allmänt samhällsekonomiskt perspektiv viktigare inrättningar en privilegierad ställning. Om risken för nu aktuella skadeverkningar skall tillmätas betydelse vid tillämpningen av 3 a §, bör detta gälla även "den lille mannen" (eller kvinnan), som ofta befinner sig i en mera utsatt position. Det är enligt min mening en fråga om likhet inför lagen.

Det framstår sålunda som osäkert, huruvida risken för rena publicitetsskador — inte sammankopplade med negativa konsekvenser för någon som har anspråk på integritetsskydd i sina relationer till den hos vilken husrannsakan äger rum (typ klient hos advokat eller uppgiftslämnare hos tidningsredaktion) — bör hänföras till sådant "men" som avses i 3 a §; detsamma gäller avgränsningen av den krets som i så fall bör omfattas av skyddet. Hur det än må förhålla sig därmed, kan konstateras att Bengt Strömberg — med den uppläggning av husrannsakan som lagts fast — inte hade anledning att räkna med att åtgärden skulle bli känd och uppmärksam i massmedia. Mot denna bakgrund finner jag inte heller ur den senast aktuella aspekten grund för att hävda, att proportionalitetsgrundsatsen åsidosatts. Jag erinrar emellertid om vad jag i närmast föregående avsnitt anför om iakttagandet av den i förhållande här till primära behovsprincipen.

Enligt 28 kap. 4 § RB "bör" rätten förordna om husrannsakan, om denna kan antas bli av "stor omfattning" eller medföra "synnerlig olägenhet" för den hos vilken den företas. Föreligger fara i dröjsmål — något som här ej påståtts — kan åklagaren dock själv besluta även i sådant fall.

Stadgandet har i här relevanta delar inte undergått några förändringar, sedan RB trädde i kraft för drygt fyrtio år sedan. I de på denna punkt knapphändiga motiven förklarade processlagberedningen, att rättens tillstånd i regel borde inhämtas, om husrannsakan kunde väntas bli av större omfattning, t.ex. då den skulle äga rum i större affärslokaler, kontor eller hotell, eller eljest kunde antas medföra väsentligt intrång för den som berördes därav (SOU 1938:44 s. 329). Uttryckssättet ger närmast vid handen, att åtgärdens omfattning rent fysiskt skulle vara avgörande, medan risken för i och för sig allvarliga olägenheter av annat slag, som kan följa av en begränsad husrannsakan, inte skulle behöva beaktas vid valet av beslutsfattare. Då lagtexten emellertid skiljer mellan å ena sidan husrannsakens "omfattning" och å andra sidan den "olägenhet" den kan förorsaka, kan dessa äldre förarbetsuttalanden härvidlag inte tillmätas någon avgörande betydelse. Under förutsättning att en därifrån avvikande tolkning håller sig inom ramen för regelns språkliga utformning måste den kunna accepteras. I den nya kommentaren till RB hävdas i linje härmed att bestämmelsen numera torde böra förstås så, att rätten bör besluta i sådant fall, "där särskilt tunga integritetsintressen står mot de intressen som åtgärden skall tillgodose, t.ex. husrannsakan i lokaler tillhöriga tidningsredaktioner, kyrkor, advokater"; detsamma påstås — som ovan (5.3) nämnts — böra gälla, om "den mot vilken åtgärden riktas kan vållas synnerlig olägenhet genom den uppmärksamhet åtgärden väcker, t.ex. husrannsakan hos myndighet eller huvudkontoret hos börsnoterat företag" (Gullnäs m.fl., a.a. s. 28:13).

Liknande aspekter framkommer i olika avgöranden av JO och JK vad gäller husrannsakan på tidningsredaktioner och advokatkontor (se JO:s ämbetsberättelse 1975/76 s. 153 och 1977/78 s. 44). JO och JK synes emellertid här ha velat gå ytterligare ett steg, då man i sammanhanget uttalat, att det funnits anledning att utverka rättens förordnande, om orsak till tveksamhet förelegat beträffande brottsmisstankens styrka, den rättsliga bedömningen av den gärning misstanken avsåg (jfr 5.1 ovan) eller behovet av husrannsakan (jfr 5.2 ovan).

Jag har redan konstaterat (5.3), att husrannsakan hos SE-banken inte kunde antas bli av större omfattning, och att det inte förelåg anledning att befara störningar i bankens normala verksamhet eller nämnda integritetskränkningar. Även eventuella olägenheter av uppmärksamheten kring åtgärden har berörts. Jag kan sålunda beträffande dessa moment hänvisa till vad jag anfört i närmast föregående avsnitt om proportionalitetsprincipen; om "men" enligt 3 a § inte anses föreligga, kan rimligen inte den mera kvalificerade formen "synnerlig

olägenhet" vara för handen. Återstår så de ytterligare prövningskriterier som JO och JK i några tidigare avgöranden ansett böra beaktas vid tillämpningen av 4 §. Härtill vill jag säga följande.

Ur saklig synpunkt kan det naturligtvis anses befogat att låta rätten förordna om husrannsakan i sådana fall, då viss osäkerhet föreligger i angivna bedömningsfrågor. Det kan synas lämpligt, att en mera kvalificerad instans får fälla avgörandet vid tveksamhet i berörda hänseenden; då detta sker på yrkande av åklagaren, kommer ju frågan därmed också att bli prövad av två av varandra oberoende organ.

Även om det av JO och JK hävdade synsättet sålunda förefaller tilltalande, måste jag konstatera, att *lagtexten* — som kräver beaktande av husrannsakens "omfattning" och dess "olägenhet" för den utsatte — inte ger någon indikation på att dylika överväganden bör ske; är osäkerheten beträffande uppfyllandet av de lagliga förutsättningarna för husrannsakan betydande, bör man naturligtvis helt avstå från åtgärden. Jag har visserligen uttalat tveksamhet särskilt beträffande frågan om behovet av en husrannsakan (5.2), men jag kan mot angiven bakgrund inte från laglighetssynpunkt kritisera Bengt Strömberg — som själv inte tycks ha känt någon osäkerhet härvidlag — för att han inte ansåg domstols prövning nödvändig. Då det emellertid är åklagaren obetaget att vända sig till rätten även i andra fall än de direkt i *lagtexten* nämnda, kan däremot lämpligheten av hans ställningstagande diskuteras, men då är man inne på ett område, där ett visst spelrum för olika ståndpunkter måste accepteras. Det bör därvid observeras, att bestämmelsen endast anger de fall då rätten "bör" besluta men inte utpekar någon situation, där detta är obligatoriskt.

Sammanfattningsvis anser jag således inte, att Bengt Strömberg kan anses ha förfarit i direkt strid med 4 §, då han själv fattade beslutet om husrannsakan hos SE-banken. Ur flera aspekter kan emellertid ifrågasättas, om det ändå inte i den föreliggande situationen varit lämpligt att låta rätten pröva frågan. Då det enligt min mening framstår som oklart, vilka aspekter som skall eller kan tillmätas relevans vid de bedömningar som enligt stadgandet skall göras, synes lagstiftaren via regeringen böra uppmärksammas på härmed sammanhängande problem. Jag återkommer till detta i avsnitt 5.7 nedan.

5.5 Husrannsakens utsträckning i tiden

I remisspromemorian har frågan, huruvida ett beslut om husrannsakan kan ligga till grund för verkställighet vid flera tillfällen, uppmärksamats. I anslutning härtil har ställts ett antal frågor.

Som framgått av åklagarnas yttranden och som också redovisats i avsnitt 1, har husrannsakan enligt upprättade protokoll förekommit hos SE-banken den 21, 25, 27 och 29 september 1989 och hos NCC den 2 oktober 1989. Beslag har emellertid gjorts även vid andra tillfällen.

I de allra flesta fall kan en husrannsakan påbörjas och avslutas samma dag. Reglerna i 28 kap. RB torde inte heller ha annan utgångspunkt än att ett beslut om husrannsakan kan och skall verk-

ställas i ett sammanhang. I samband med utredningar om ekonomisk brottslighet, där husrannsakan kan avse ett stort material, som skall tas om hand, är detta emellertid inte alltid möjligt. Hur därvid bör förfaras har i olika sammanhang varit föremål för JO:s bedömning (se ämbetsberättelsen 1956 s. 95 och 1982/83 s. 47; jfr även Gullnäs m.fl., a.a. s. 27:6 f.). Den i förevarande ärende aktuella situationen synes emellertid inte tidigare ha prövats.

Något principiellt hinder mot att låta ett beslut om husrannsakan ligga till grund för en förrättning, som sker i ett sammanhang men sträcker sig över mer än en dag, torde inte föreligga. Förrättningen bör då vara, att förrättningen pågår kontinuerligt med avbrott endast för nattvila (jfr 28 kap. 6 § RB). Flera skäl talar dock för att en sådan fortgående förrättning måste begränsas till några få dagar. Med tiden kan förrättningarna för beslutet ha ändrats. Ju längre tid förrättningen pågår, desto större blir olägenheten för den hos vilken husrannsakan företas. Om längre tid erfordras, bör åklagaren således vara skyldig att på nytt pröva, om förrättningar föreligger för beslut om husrannsakan. Vad nu sagts avser beslut om husrannsakan på en plats; fattar åklagaren beslut om husrannsakan på flera olika platser, dvs. flera beslut, är det naturligtvis inget som hindrar, att förrättningarna sammantaget äger rum under en längre tid.

Enligt Bengt Strömberg har ett och samma beslut legat till grund för husrannsakingarna hos SE-banken. Av vad han själv uppgett och av den anteckning som en av utredningsmännen gjort framgår emellertid att ett nytt beslut fattades inför förrättningen den 29 september 1989. Detta beslut borde ha dokumenterats av Bengt Strömberg själv. Vad som återstår att bedöma är således de på ett enda beslut grundade förrättningarna den 21, 25 och 27 september. SE-banken har uppgett, att anledningen till att förrättningen inte fortsatte den 22 september var, att den befattningshavare som utredningsmännen sökte — och som kände till var Jacob Palmstiernas deklarationsakt förvarades — var bortrest. Utredningsmännen fick på eftermiddagen besked om att akten då fanns tillgänglig men bestämde sig för att återkomma efter veckoslutet, dvs. den 25 september. Anledningen till att uppehåll gjordes den 26 september har inte framkommit under utredningen. Min slutsats blir, att husrannsakan som den genomfördes inte kan anses ha skett i ett sammanhang. Bengt Strömberg borde således ha tagit förnyad ställning till om förrättningar för en husrannsakan förelåg och fattat formliga beslut därom.

Avslutningsvis vill jag tillfoga något om de ytterligare åtgärder som företagits mellan den 27 september och mitten av november och som enligt utredningsmännens kryssmarkeringar på protokollsformulären avsett beslag utan samband med husrannsakan. Beträffande flertalet av dessa — men inte alla — har gjorts noteringar, som tydligtvis skall visa, att aktuella handlingar översänts eller överlämnats utan att något för husrannsakan typiskt "efterforskande" (28 kap. 1 § första stycket RB) förevarit. Mot bakgrund av att banken av allt att döma konsekvent visat samarbetsvillighet vid verkställigheten, kan — i de fall då förrättningen ägt rum i bankens lokaler — skillnaden mellan ett renodlat

beslag och ett under husrannsakan företaget sådant sakligt sett ha tett sig oklar. Jag har inte funnit tillräckliga skäl att genom ytterligare utredningsåtgärder söka få belyst, om någon av de genom kryssmarkering i protokollet som beslag noterade åtgärderna möjligen ägt rum under sådana förhållanden, att det i realiteten varit fråga om en "fortsatt" husrannsakan. Att jag ändå velat uppmärksamma frågan skall ses mot bakgrund av Bengt Strömbergs upprepade uttalanden i remissvaret om att den beslutade husrannsakan hos SE-banken skulle fortsätta till dess materialet var komplett och syftet uppnått.

5.6 Förhandsinformation till pressen

I sin JO-anmälan har Nic Grönvall även begärt granskning av det förhållandet, att pressen i förväg synes ha varit informerad om att husrannsakan skulle ske hos SE-banken. Härtill vill jag säga följande.

Vad gäller utomståendes kännedom om den planerade åtgärden har Bengt Strömberg förklarat, att en journalist upptäckte beslutet om husrannsakan i regionåklagarmyndighetens diarium. Uppgifterna var emellertid knapphändiga på det sättet, att diariebladet — vilket infordrats — inte upptog uppgift om vare sig Jacob Palmstiernas namn eller den plats som beslutet avsåg. Jag har mot den bakgrunden inte funnit skäl att närmare utreda hur utlämnandet av uppgifterna, som ingick i ett i princip öppet diarium, gick till och om någon sekretessprövning ändå skedde. I vad mån någon person lämnat uppgifter härutöver till någon journalist är jag på grund av bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen förhindrad att efterforska. För uppgifter av här aktuellt slag gäller trots förundersökningssekretessen meddelarfrihet.

5.7 Reformfrågor

Vad som förevarit väcker vissa frågor om behov av översyn av regelsystemet, som på några punkter framstår som oklart, ofullständigt och därmed svårtillämpat. Genom översändande av detta beslut till justitiedepartementet vill jag fästa uppmärksamheten på följande moment.

Som framgått av avsnitt 5.1 ovan, har 1 § i 28 kap. RB givits en komplicerad utformning, som skymmer blicken för det väsentliga förhållandet, att de i första stycket upptagna rekvisiten inte i något fall uttömmande anger de grundläggande villkoren för att en husrannsakan skall få äga rum. Ett väsentligt element saknas. Enligt min mening vore det att föredra, om det direkt av texten i första stycket framgick, att uppfyllandet av där angivna förutsättningar är tillräckligt endast om förrättningen skall ske hos den som är "skäligen misstänkt" för brottet. Andra stycket kunde då på ett tydligare sätt reserveras för regler om husrannsakan hos dels den mot vilken misstankarna inte är så starka att han är "skäligen misstänkt" för brottet, dels den som över huvud inte är föremål för misstanke; det borde också klarare anges, att de i andra stycket upptagna rekvisiten för husrannsakan hos sådana personer gäller utöver vad som enligt första stycket krävs för sådan förrätt-

ning hos den som är "skäligen misstänkt". — Tilläggas bör att vad jag nu har sagt om husrannsakan också är tillämpligt på bestämmelsen i 28 kap. 11 § RB om kroppsvisitation.

Den 1989 i 28 kap. RB infogade 3 a § har enligt min mening fått en utformning, som mindre väl harmonierar med framför allt 4 §. Som jag ovan (5.3) påpekat, synes det knappast logiskt att vid tillämpningen av den i 3 a § fastlagda proportionalitetsprincipen kräva, att skälen för en husrannsakan skall vägas mot det "intrång eller men" som åtgärden innebär, och samtidigt i 4 § rekommendera, att frågan om tvångsmedelsanvändning hänskjuts till rätten, om åtgärden medför "synnerlig olägenhet". Förekomsten av enkelt "men" kan alltså vid en intresseavvägning medföra, att beslut om husrannsakan över huvud inte får meddelas, medan den kvalificerade formen — "synnerlig olägenhet" — utgör riktmärke vid valet av beslutsfattare. En jämförelse ger vidare vid handen, att det men eller intrång som enligt 3 a § skall beaktas avser följderna för "den misstänkte eller för något annat motstående intresse" — alltså en vidare krets — medan domstolsförordnande enligt 4 § anvisas endast för det fall att husrannsakan medför synnerlig olägenhet för "den hos vilken åtgärden företas"; jag har svårt att se det motiverade i denna skillnad.

Därtill kommer att 4 § i sig synes erbjuda föga ledning för valet av beslutsfattare. Redan det förhållandet, att bestämmelsen endast anvisar vissa omständigheter under vilka rätten — och inte åklagaren — "bör" förordna om husrannsakan, synes diskutabelt. De nu tämligen ålderstigna lagmotiven innefattar inte heller några säkra hållpunkter beträffande de aspekter som skall eller kan tillmätas relevans. En betydande rättsosäkerhet illustreras av de ovan (5.4) nämnda, mera långtgående rekommendationer — vid sidan av vad lagtexten kan anses innefatta — som framkommit i senare uttalanden i litteraturen. Tiden synes mogen för en översyn i syfte att skapa stadga på området.

5.8 Slutord

I korthet kan mina anmärkningar sammanfattas sålunda:

- Jag delar inte Bengt Strömbergs uppfattning, att husrannsakan hos SE-banken var nödvändig för att få tillgång till önskade handlingar. Detta är enligt min mening det centrala och mest tveksamma momentet i handläggningen av tvångsmedelsärendet.
- Jag anser inte, att husrannsakan hos SE-banken, verkställd vid förrättningar den 21, 25 och 27 september 1989, genomförts i ett sådant omedelbart sammanhang, att den bort baseras på ett enda beslut. Förnyad ställning borde ha tagits efter uppehållet i verkställigheten.
- Den rättsliga regleringen i 28 kap. RB framstår på flera punkter som oklar och ofullständig. Jag har genom översändande av detta beslut till justitiedepartementet velat fästa uppmärksamheten på vissa både formella och innehållsmässiga brister vad gäller bestämmelserna om de grundläggande förutsättningarna för husrannsakan (1 §), proportionalitetsprincipen (3 a §) och valet av beslutsfattare (4 §).

(Dnr 3278-1990)

JO Ragnemalm anförde följande i ett beslut den 12 december 1991.

1 Bakgrund

Sedan länsskattemyndigheten i Stockholm i augusti 1989 ingivit en anmälan mot bankdirektören Jacob Palmstierna om misstänkt skattebrott taxeringsåren 1983—1987, inledde statsåklagaren Bengt Strömberg vid regionåklagarmyndigheten i Stockholm en förundersökning. Enligt anmälan hade Jacob Palmstierna hyrt en villafastighet av sin arbetsgivare Skandinaviska Enskilda Banken (SE-banken) men inte redovisat någon bostadsförmån i sina deklarationer de aktuella åren. Det framgick vidare, att länsrätten i domar den 27 april 1989 höjt Jacob Palmstiernas inkomst av tjänst med 42 000 kr, 47 000 kr, 49 000 kr, 52 000 kr och 57 000 kr för erhållen bostadsförmån respektive år. Genom ett brev den 7 november 1989 underrättades SE-banken om att bestämmelserna i 36 kap. brottsbalken angående företagsbot också kunde komma att aktualiseras mot bakgrund av att banken i kontrolluppgifter till skattemyndigheten avseende Jacob Palmstierna underlåtit att uppge bostadsförmånen. Sedan förundersökningen avslutats väckte åklagaren åtal mot Jacob Palmstierna för grovt skattebedrägeri avseende inkomståren 1978—1987 alternativt vårdslös skatteuppgift avseende beskattningsåren 1983—1987. Åklagaren väckte även talan mot SE-banken om åläggande av företagsbot. Med anledning av en dom från kammarrätten i Stockholm angående Jacob Palmstiernas taxering år 1988 justerade åklagaren vid huvudförhandlingen i målet sin talan mot Jacob Palmstierna på så sätt att förmånsvärdet för bostaden höjdes för åren 1978—1979 men sänktes för åren 1980—1987 samt att alternativt yrkades ansvar för vårdslös skatteuppgift endast för beskattningsåret 1986. I fråga om talan om företagsbot gjordes en justering — påståenden om brott mot uppbördslagen uteslöts — så att grunden för yrkandet angavs enligt följande:

SE-banken har i sådan kontrolluppgift som avses i 37 § 1 mom taxeringslagen underlåtit att uppge den ovannämnda bostadsförmånen för åren 1978—1987. Banken har därjämte underlåtit att redovisa och betala arbetsgivaravgift som skulle utgått med mellan 30 och 40 procent.

Genom vad som förekommit har företrädare och tjänstemän hos banken dels möjliggjort Jacob Palmstiernas gärning dels åsidosatt bestämmelser i kommunalskattelagen, skattebrottslagen och taxeringslagen som direkt eller indirekt är straffsanktionerade. Följande lagrum kan här anges: 32 § 1 mom och 42 § kommunalskattelagen, 2 § skattebrottslagen och 37 § 1 mom taxeringslagen. De brott och åsidosättanden som skett har begåtts i utövande av bankens näringsverksamhet och innefattat, bl.a. genom att oriktig kontrolluppgift avlämnats, medverkan till Jacob Palmstiernas skattebedrägeri antingen av grov oaksamhet eller uppsåtligt. Brottligheten har inneburit dels ett grovt åsidosättande av de särskilda skyldigheter som är förenade med

verksamheten — här skyldigheten för arbetsgivare att följa skattebestämmelserna — dels varit av allvarligt slag, enär skattemyndighets möjlighet att kontrollera Jacob Palmstiernas deklarationer försvårats genom att felaktiga kontrolluppgifter ingivits.

SE-banken har slutligen låtit de bostadsförmåner som verkställande direktörer i banken erhållit särbehandlas och inte använt sig av bankens i och för sig väl uppbyggda organisation, vilket innebär att banken inte kan anses ha gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten.

I dom den 7 september 1990 ogillade Stockholms tingsrätt, avd. 17, åtalet mot Jacob Palmstierna samt talan om företagsbot mot SE-banken.

2 Anmälan

I en anmälan har SE-banken ifrågasatt, om Bengt Strömberg inte genom sitt beslut att väcka talan om företagsbot mot banken på ett straffvärt sätt avvikit från sina yrkesplikter som statsåklagare. SE-banken har hänvisat till följande punkter.

Stadgandet om företagsbot trädde i kraft den 1 juli 1986. Jacob Palmstiernas bostadsförmån upphörde den 31 mars 1987. Av den påstådda gärningen kunde grundlagsenligt endast nio månader prövas.

Åklagaren har påstått, att banken underlåtit att under angiven tid redovisa och betala arbetsgivaravgifter, trots att han vid särskild förberedelse i brottmålet upplysts om att han misstagit sig på grundläggande beräkningsmetoder. Inte ens sedan åklagaren fått in utredning från skattemyndigheten har han beaktat, att bankens påpekande varit riktigt.

Påståendet att SE-banken lämnat oriktig kontrolluppgift åren 1986 och 1987 uppfyller, som tingsrätten konstaterat, inte det krav på brottslighet som avses i reglerna om företagsbot.

Grunden för åklagarens talan innehåller vidare ett påstående om medverkan till Jacob Palmstiernas skattebrott. Påståendet saknar all grund i processmaterialet. Tingsrätten har tillagt, att påståendet om medverkan inte haft tillräcklig precision för att kunna medföra bifall till åklagarens yrkande.

3 Utredning

3.1 Utredningsåtgärder

Sedan en remisspromemoria upprättats begärdes yttrande från överåklagaren vid regionåklagarmyndigheten i Stockholm efter hörande av Bengt Strömberg. Yttrandet skulle avse hela handläggningen avseende talan om företagsbot men främst vilka utredningsåtgärder som vidtagits och när dessa skett, vilka överväganden som legat bakom yrkandet samt vilka åtgärder som förekommit sedan talan väckts och överväganden i samband därmed. Även de frågor som SE-banken tagit upp skulle belysas i yttrandet.

Sedan infordrade yttranden avgivits, har en komplettering begärts och ytterligare två remissvar inkommit.

3.2 Utredningens resultat

3.2.1 Uppgifter ur tingsrättens akt

Av förundersökningsprotokollet och Stockholms tingsrätts akt B 17-196-89 framgår följande.

I en skrivelse den 7 november 1989 från kriminalinspektören Leif Ledin på åklagarens uppdrag underrättades SE-banken om att brottsbalkens bestämmelser om företagsbot kunde komma att aktualiseras vad avsåg bankens underlåtenhet att lämna kontrolluppgift om den utgivna bostadsförmånen. Vidare begärdes uppgift om vem som enligt bankens förmenande var ansvarig för att korrekta kontrolluppgifter avlämnades, om banken hade något att anföra och om någon särskild utredning påfordrades. I ett svarsbrev den 28 november 1989 uppgav banken, att chefen för personalavdelningen vid centralkontoret i Stockholm var ansvarig såvitt gällde detta kontor samt för huvudkontorets kontrolluppgifter. SE-banken uppgav vidare, att det var svårt att för dagen yttra sig, då det inte framgick vilka omständigheter i sak som utgjorde grund för talan om företagsbot. Så snart detta klarlagts, skulle banken yttra sig i sak och ange om ytterligare utredning krävdes.

Den 12 december 1989 upprättades en anmälan mot SE-banken av Leif Ledin. Denna ingick sedermera i förundersökningsprotokollet, som översändes till SE-banken för delgivning. I anmälan upptogs följande.

Skandinaviska Enskilda Banken har under utövning av näringsverksamhet grovt åsidosatt en arbetsgivares särskilda skyldigheter i samband med upprättande av kontrolluppgifter genom att underlåta att medtaga alla förmåner som tillkommit Jacob Palmstierna i egenskap av anställd hos banken.

Detta har lett till att Palmstierna kunnat underlåta att uppta förmåner avseende bostad, eller underhåll av bostad, till betydande belopp i enlighet med vad som upptagits i gärningsbeskrivning avseende skattebrott.

Banken har inte haft en sådan organisation att besked angående förmån meddelats personalkontoret som haft att upprätta kontrolluppgifter.

I samband med delgivningen ställde SE-bankens ombud, advokaten Björn Edgren, tre frågor till Leif Ledin. Han anförde därvid, att det föreföll lämpligt, om utlåtande från bankens revisorskollegium om bankens personaladministrativa organisation inhämtades.

I en skrivelse den 12 januari 1990 lämnade Bengt Strömberg svar på frågorna:

1. Upprättande av kontrolluppgift åligger varje näringsidkare som särskild skyldighet i sin verksamhet.
2. Att utfärda felaktiga kontrolluppgifter innefattar när det rör summor av ifrågavarande omfattning en allvarlig brottslighet. Här kan framhållas 2 § skattebrottslagen, 80 § uppbördslagen och 37 § taxeringslagen.

3. I förhör och i skriftlig redogörelse i förundersökningen finns belägg för att organisationen varit av god standard. Detta ifrågasätts inte.

1992/93:JO1

Samma dag upprättades stämningsansökan mot Jacob Palmstierna och SE-banken. Stockholms tingsrätt utfärdade sedermera stämning.

I en skrift till tingsrätten den 30 januari 1990 begärde Björn Edgren, att målet skulle utsättas till muntlig förberedelse, eftersom förtydliganden av åklagarens talan behövdes. Förberedelse sattes ut till den 9 maj 1990. Med anledning av att tingsrätten, utan SE-bankens hörande, satte ut målet till huvudförhandling i juni 1990, tillskrev Björn Edgren ånyo tingsrätten och begärde, att förhandlingen skulle flyttas, då han på grund av andra engagemang inte kunde närvara på den utsatta tiden. I skriften framförde han bl.a. som ett alternativ, att talan mot SE-banken handlades för sig. Han påpekade i sammanhanget, att "målet mot Palmstierna rör en tidsperiod på nästan tio år — — — medan målet mot banken inte kan avse annan tid än vad som ligger efter den 1 juli 1986, även om åklagaren synes ha förbisett den grundlagsskyddade rättigheten att man inte kan dömas enligt ett straffstadgande som inte var i kraft när den påstådda gärningen begicks". I ett yttrande motsatte sig Bengt Strömberg, att målen skildes åt, och uppgav bl.a., att samma bevisning var aktuell i målen. I en skrift, som kom in till tingsrätten den 7 maj 1990, upprepade Björn Edgren, att åklagarens talan var oklar och oprecis. Som exempel anförde han, att SE-banken, tvärtemot åklagarens påstående, inte haft skyldighet att redovisa socialavgifter eller dra preliminär skatt på bostadsförmånen.

Under sammanträde inför tingsrätten den 9 maj 1990 uppgav Bengt Strömberg bl.a., att yrkandet mot banken avsåg omständigheter hänförliga till tiden efter den 1 juli 1986, samt att han skulle tillskriva länsskattemyndigheten angående bankens skyldighet att redovisa arbetsgivaravgifter m.m. avseende bostadsförmånen. Sedan länsskattemyndigheten yttrat sig till Bengt Strömberg, meddelade denne, att han inte längre gjorde gällande, att bestämmelser i uppbördslagen åsidosatts. Under huvudförhandlingen, som ägde rum den 27, 30 och 31 augusti samt den 5 september 1990, justerade Bengt Strömberg sin talan mot banken på så sätt, att påstående att banken underlåtit att dra av och inbetala källskatt inte längre gjordes. Vidare utgick hänvisningar till lagrum i uppbördslagen. Under huvudförhandlingen vidgick Bengt Strömberg på nytt, att yrkandet om företagsbot endast avsåg tiden efter den 1 juli 1986.

3.2.2 Remissvaren

Yttrandena från Bengt Strömberg och överåklagaren Solveig Riberdahl fogas som bilaga 1—4 till detta beslut (anm. uteslutna i detta referat). Här följer en redigerad sammanfattning av remissvaren.

a) Handläggningen på utredningsstadiet

Bengt Strömberg

Handläggningen är redovisad i förundersökningsprotokollet, där tidpunkten för olika åtgärder, förhör m.m. finns återgivet. Den utredning

som företagsbott har gett tillräckligt underlag för att föra talan om företagsbot. Banken har gjorts uppmärksam på att frågan om företagsbot varit aktuell. Banken har upplysts om att kontrolluppgifter förefallit felaktiga, och att det varit detta som i sak kunnat utgöra grund för talan om företagsbot. I brev i januari 1990 har bankens ombud fått svar på sina frågor. Banken har inte begärt ytterligare utredning eller rådrudd.

Solveig Riberdahl

Företagsbot är att anse som särskild rättsverkan. Vad gäller förfarandet torde de bestämmelser som gäller för brott för vilket inte svårare straff än böter är stadgat vara tillämpliga. Enligt bestämmelsen i 23 kap. 22 § rättegångsbalken är förundersökning inte erforderlig beträffande sådana brott, om tillräckliga skäl för åtal ändå föreligger. Banken har beretts möjlighet att lämna synpunkter. Banken har inte begärt ytterligare utredning.

b) Talans tidsmässiga omfattning

Bengt Strömberg

Förtydligande av omfattningen har skett vid två förhandlingar inför tingsrätten. Redan i februari 1990 förklarade han per telefon för Björn Edgren vad som avsågs. Beskrivningen att banken underlåtit att ta upp bostadsförmånen i kontrolluppgifter åren 1978—1987 är i sig korrekt, och den under en lång följd av år upprepade underlåtenheten utgör en försvårande omständighet. Däremot anser han sig inte ha gjort gällande ansvar avseende hela tidsperioden. Det har varit så självklart för honom, att han inte ansett en justering nödvändig. Rätten har också nöjt sig med muntliga förtydliganden.

Solveig Riberdahl

Bengt Strömberg har muntligen förtydligat sitt yrkande vid två tillfällen. Yrkandet kunde ha uttryckts klarare.

c) Påståendet angående arbetsgivaravgifter

Bengt Strömberg

Han har av misstag i sin slutliga talan tagit med påståendet, att arbetsgivaravgifter avseende bostadsförmånen skulle ha erlagts av banken. Han gör numera en annan tolkning av ett av de aktuella lagrummen. För tid före 1985 skulle hans tidigare resonemang ha haft relevans.

Solveig Riberdahl

Av skrivelsen från skattemyndigheten framgår att banken inte varit skyldig att betala arbetsgivaravgift på förmånen, eftersom den hyra som Jacob Palmstierna erlagt överstiger schablonvärdet. Bengt Strömberg har inte tolkat skrivelsen så utan haft uppfattningen, att kontrolluppgiftens innehåll skulle påverka den slutliga arbetsgivaravgiften. Han

borde ha tagit bort påståendena om arbetsgivaravgift. Hans felsyn kan förklaras av att bestämmelserna inte är helt lätta att tolka samt att han haft en pressad arbetssituation.

1992/93:JO1

d) Grunden för talan i övrigt

Bengt Strömberg

Med anförande av vissa exempel hävdar han, att Stockholms tingsrätts dom har sådana svagheter, att den inte kan utgöra underlag för kritik mot honom.

Det är inte nödvändigt, att en viss gärningsman till brottet utpekas, men det måste stå klart, att ett brott har blivit begånget (prop. 1985/86:23 s. 62). Han har ansett, att Jacob Palmstierna begått ett allvarligt brott, och att det var utfärdandet av oriktiga kontrolluppgifter — i sig ett brott — som orsakat eller möjliggjort dennes brott. När det gäller Jacob Palmstiernas gärning och medhjälp till denna, har tillräcklig precision förelegat. Han är mer tveksam, när det gäller utfärdandet av felaktiga kontrolluppgifter. Lagstiftaren har uttalat, att företagsbot bör kunna åläggas, även om det inte går att klarlägga vem som haft det direkta ansvaret (a. prop. s. 63). Ett av de starkaste skälen till införandet av företagsbot har varit, att företag skulle kunna drabbas av kännbara påföljder, trots att det inte gått att klargöra det personliga ansvaret. Mot bakgrund av vad som framkommit i utredningen i målet har han ansett, att Jacob Palmstierna måste ha förstått, att han var skyldig att uppge sin bostadsförmån i deklarationen. Om den ansvarige på banken som utfärdat kontrolluppgifterna fått besked att Jacob Palmstierna hyrt en bostad av banken under de villkor som gällt, borde denne också ha insett, att förmånen skulle redovisas i kontrolluppgiften. Personalavdelningen har emellertid undanhållits denna information. Något personligt straffansvar har inte kunnat utkrävas. Inom näringsverksamhet föreligger en särskild skyldighet enligt lag att ha en korrekt redovisning av löner och löneförmåner samt att avge kontrolluppgifter. Om man under en lång följd av år utelämnar en löneförmån rörande en bestämd personalkategori, föreligger ett grovt åsidosättande av dessa skyldigheter. Mot bakgrund av att Jacob Palmstierna upprepat sitt beteende under flera år och att kontrolluppgifterna hela tiden varit felaktiga, är uttrycket "upprepade förseelser" adekvat.

Kontrolluppgiften fyller en mycket väsentlig funktion i taxeringsförfarandet. Skattekontrollen bygger på att arbetsgivaren lämnar kontrolluppgifter. Den ökade betydelsen av kontrolluppgifterna har föranlett en skärpning av straffet för underlåtenhet att fullgöra uppgiftsskyldigheten. Ansvar för avgivande av felaktiga kontrolluppgifter inträder i första hand enligt skattebrottslagens bestämmelser. Den som av grov oaktsamhet avger felaktig kontrolluppgift kan dömas för vårdslös skatteuppgift till böter eller fängelse i högst två år. Beroende på situationen kan även medhjälp till en annan persons brott förekomma. Mot den bakgrunden framstår tingsrättens slutsats, att påståendet om medverkan till skattebrott inte ens uppfyller det krav på brottslighet som

avses med reglerna om företagsbot, som märklig och felaktig. Medhjälp till vårdslös skatteuppgift, vårdslös skatteuppgift eller brott mot taxeringslagen kan inte anses som bagatellbrott. Visserligen kan det påstås, att det rör sig om enstaka gärningar, men saken måste ses mot bakgrund av att det rör sig om ett upprepat förfarande, och att kategorin verkställande direktörer särbehandlats.

Att företagsbot kan förekomma vid relativt lindriga brott framgår bl.a. av att även oaktsamhetsbrott omfattas av bestämmelsen. Enligt uttalanden i propositionen kan även brott, för vilka maximistraffet utgörs av fängelse i sex månader men som normalt leder till bötespåföljd, aktualisera företagsbot.

Solveig Riberdahl

Att lämna en ofullständig kontrolluppgift kan vara att bedöma som medhjälp till skattebedrägeri eller vårdslös skatteuppgift eller som brott mot 120 § taxeringslagen. Någon inom banken har underlåtit att underrätta personalavdelningen om Jacob Palmstiernas bostadsförmån och därigenom orsakat oriktigheten. Det har inte kunnat utredas vem det är. Detta är emellertid inte en förutsättning för att företagsbot skall kunna åläggas. Det måste dock vara klarlagt, att ett brott i verksamheten har begåtts.

I det aktuella målet finns omständigheter — bl.a. har bostadsförmåner upptagits i kontrolluppgifter för vissa tjänstemän men inte för dem i ledande ställning — som med viss styrka talar för att någon anställd i banken förfarit oaktsamt på sätt som kunnat föranleda ansvar för medhjälp till vårdslös skatteuppgift eller i vart fall för brott mot 120 § taxeringslagen. Medhjälpen till vårdslös skatteuppgift torde vara av så allvarlig beskaffenhet, att företagsbot kan komma i fråga.

Beträffande brott mot 120 § taxeringslagen kan diskuteras om företagsbot kan åläggas, då normalpåföljden är böter. Om fängelse ingår i straffskalan, vilket är fallet här, torde företagsbot dock kunna komma i fråga också vad gäller brott, som är hänförliga till specialstraffrätten (prop. 1985/86:23 s. 64). Endast den omständigheten, att fängelse ingår i straffskalan, kan emellertid inte tas som intäkt för att företagsbot skall åläggas (a. prop. s. 112), utan en samlad bedömning av omständigheterna i varje särskilt fall måste göras. Med beaktande av vad som sägs i ovan angivna förarbeten och i förarbeten till ändringar i 120 § taxeringslagen (prop. 1984/85:180 s. 50) får Bengt Strömberg anses ha haft fog för sin talan.

Yrkandet om företagsbot hade måhända kunnat uttryckas tydligare. Det framgår dock vad han avsett med sitt yrkande.

Enligt 36 kap. 7 § första stycket brottsbalken skall för brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet, på yrkande av åklagare, företagsbot åläggas näringsidkare, om

1. brottsligheten har inneburit ett grovt åsidosättande av de särskilda skyldigheter som är förenade med verksamheten eller annars är av allvarligt slag och

2. näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten.

Bestämmelserna om företagsbot trädde i kraft den 1 juli 1986 och gäller inte för brott som begåtts före ikraftträdandet.

I JO:s ovannämnda remisspromemoria återges huvuddragen av lagmotiven sålunda:

En grundläggande förutsättning för att reglerna om företagsbot skall vara tillämpliga är att det har förekommit brott i en näringsverksamhet. Samtliga objektiva och subjektiva rekvisit i ett straffstadgande måste enligt förarbetena vara uppfyllda (prop. 1985/86:23 s. 62). Brott skall anses vara begånget i näringsverksamhet om gärningen typiskt sett har en klar anknytning till den verksamhet som bedrivs av gärningsmannen i hans egenskap av näringsidkare eller av företrädare eller anställd hos den som bedriver näring.

Man skiljer mellan brott av två slag; sådana som inneburit ett grovt åsidosättande av de särskilda skyldigheter som är förenade med verksamheten och brott som annars är av allvarligt slag. Med särskilda skyldigheter som åvilar näringsidkare avses sådana förpliktelser som följer av utpräglat näringsreglerande bestämmelser som t.ex. bokföringsbrott, brott mot arbetstidslagen eller arbetsmiljölagen (se närmare härom prop. s. 63 f.). Med brott som eljest är av allvarligt slag avses i första hand överträdelse av centrala straffbestämmelser, exempelvis bedrägeri, häleri eller brott mot 13 kap. brottsbalken.

Av förarbetena till bestämmelserna om företagsbot framgår vidare att det inte har ansetts befogat att använda företagsbot vid enstaka förseelser och mindre allvarliga brott (a. prop. s. 29 ff.). Förseelser och bagatellbrott lämnas således utanför tillämpningsområdet. Det är den samlade bilden av brottslighetens art och omfattning som bör vara avgörande. Enbart den omständigheten att fängelse ingår i straffskalan för det aktuella brottet kan inte tas till intäkt för att brottsligheten skulle ha inneburit ett så grovt åsidosättande att företagsbot skall ådömas (prop. s. 112). Vid riksdagsbehandlingen betonades särskilt att det för åläggande av företagsbot krävs att brottsligheten har inneburit ett åsidosättande som varit *grovt* eller också varit av *allvarligt* slag (JuU 1985/86:13 s. 14).

När det gäller frågan om vilka krav som skall ställas på näringsidkaren med avseende på förebyggande åtgärder sägs i förarbetena att utgångspunkten bör vara att företagsbot skall komma i fråga endast då någon särskild betingelse föreläggat som innebär att näringsidkaren framstår som klandervärd genom att han inte försökt att hindra brottet. Det måste kunna fastställas att företagaren borde ha haft anledning att räkna med att det fanns en viss risk för att det aktuella brottet eller annan likartad brottslighet skulle kunna begås i hans verksamhet och att näringsidkaren också haft rimliga möjligheter att eliminera denna risk (prop. s. 112). Bevisbördan i frågan huruvida näringsidkaren har gjort vad som kan krävas av honom ligger på åklagaren.

Enligt lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m. gäller för talan om företagsbot, när frågan inte rör någon som är tilltalad för brott ("angår den som är tilltalad för brottet" enligt stadgandets ursprungliga lydelse), i tillämpliga delar reglerna i rättegångsbalken om åtal för brott på vilket inte kan följa svårare straff än böter. Förarbetena till bestämmelserna om företagsbot ger ingen närmare ledning angående vilken utredning som krävs som underlag för ett yrkande om företagsbot.

I åklagarens talan om företagsbot anges vissa lagrum. Av 32 § 1 mom. kommunalskattelagen (KL) framgår att till intäkt av tjänst hänförs bl.a. förmån i bostad som utgått för tjänsten. Enligt 42 § KL beräknas värdet av bostadsförmån med ledning av i orten gällande hyrespris eller, om tillfälle till sådan jämförelse saknas, efter annan lämplig grund. Arbetsgivare, bl.a. bankaktiebolag, skall enligt 37 § 1 mom. i den i det aktuella fallet tillämpliga taxeringslagen (1956:623; TL) lämna kontrolluppgift rörande bl.a. anställds avlöning, arvode, annan ersättning eller förmån, oavsett om den utgått kontant eller som naturaförmån. Om vederlag har erlagts av den anställda, skall uppgift lämnas både om förmånen och vederlaget. Kontrolluppgiften skall enligt 4 mom. i samma stadgande lämnas senast den 31 januari under taxeringsåret, dvs. året efter det då förmånen utgått.

Den som uppsåtligt eller av grov oaksamhet underlåter att fullgöra skyldigheten att lämna kontrolluppgift döms enligt 120 § TL till böter eller fängelse i högst sex månader. Ansvar inträder emellertid inte om gärningen är belagd med straff i skattebrottslagen. Enligt 2 § i denna lag skall den som till ledning för myndighets beslut i fråga om skatt eller avgift uppsåtligt avger handling med oriktig uppgift och därigenom föranleder att skatt eller avgift påförs med för lågt belopp dömas för skattebedrägeri till fängelse i högst två år. Motsvarande oaksamhetsbrott, vårdslös skatteuppgift (5 §), där det oriktiga uppgiftslämnandet skall medföra fara för nämnda skattekonsekvenser och gärningen röra betydande belopp, bestraffas med böter eller fängelse i högst två år.

5 Bedömning

Jag behandlar först åklagarens hantering på utredningsstadiet av frågan om företagsbot (5.1), hans sätt att tidsmässigt bestämma talans omfattning (5.2) och hans påstående om bankens skyldighet att betala arbetsgivaravgift (5.3). De omständigheter som bildat grund för talan granskas därefter mot bakgrund av de i bestämmelsen om företagsbot uppställda rekvisiten (5.4—5.6). Avslutningsvis gör jag en sammanfattande slutbedömning (5.7).

5.1 Handläggningen på utredningsstadiet

Särskilda regler om hur en utredning om företagsbot skall bedrivas saknas. I analogi med bestämmelsen, att talan i domstol i princip skall handläggas enligt reglerna för bötesmål, torde förundersökning inte vara obligatorisk (jämför 23 kap. 1 och 22 §§ rättegångsbalken).

Normalt torde dock fråga om företagsbot uppkomma i samband med en brottsutredning. Det är därför naturligt, att reglerna om förundersökning tillämpas även avseende frågan om företagsbot.

SE-banken har underrättats om att frågan om företagsbot aktualiserats, fått tillfälle att framföra synpunkter och ange den utredning som önskades samt delgetts resultatet av den utredning som förelåg vid tidpunkten för underrättelsen. Det kan emellertid ifrågasättas, om SE-banken innan talan väcktes i tillräcklig utsträckning fick del av de omständigheter åklagaren lade till grund för sin talan. En jämförelse mellan den i förundersökningsprotokollet ingående anmälan och yrkandet i stämningsansökan ger vid handen, att påståenden och omständigheter — innefattande antydningar om medverkan till skattebedrägeri på något annat sätt än genom avgivande av kontrolluppgift — tillkommit. Enligt min mening borde SE-banken ha fått del av dessa och beretts tillfälle att yttra sig över dem, innan Bengt Strömberg fattade beslut om att väcka talan. Om så skett, hade på ett tidigt stadium preciseringar kunnat påfordras och bl.a. påståendet om skyldighet att erlagga arbetsgivaravgift kunnat avföras.

5.2 Talans tidsmässiga omfattning

Bengt Strömberg har, enligt vad han framfört i sitt yttrande, ansett det så självklart, att företagsbot inte kunde åläggas för tid före den 1 juli 1986, att någon formell justering av talan inte var nödvändig. Mot bakgrund av de upprepade frågor som ställts till honom om vad han avsett i detta hänseende är det anmärkningsvärt, att han inte ens då funnit skäl att justera sin talan. Bengt Strömberg tycks anse, att det rör sig endast om en formuleringsfråga, och att det var underförstått vad som avsågs. Saken kan emellertid inte ses på det sättet.

Talan har enligt ordalydelsen bestämts sålunda, att Bengt Strömberg gör gällande, att företagsbot skall åläggas SE-banken för brott begångna under hela den angivna tiden, dvs. åren 1978—1987. Då lagligt stöd för ett sådant yrkande saknades, skulle det självfallet inte ha framförts. Att Bengt Strömberg, trots att han var medveten om lagens begränsning i tiden, ändå utformade talan på det sätt som skedde, finner jag särskilt allvarligt.

En helt annan sak är, att det stått honom fritt att vid talans utförande påstå, att SE-banken även i tidigare kontrolluppgifter underlåtit att ta upp bostadsförmånen, något som för övrigt torde ha varit ostridigt.

5.3 Påståendet angående arbetsgivaravgifter

Bengt Strömberg har vidgått, att hans påstående, att SE-banken varit skyldig att betala arbetsgivaravgift avseende bostadsförmånen, varit felaktigt. Även Solveig Riberdahl är av uppfattningen, att detta påstående inte skulle ha framförts. Anledningen till att så ändå skedde är enligt Bengt Strömberg, att han feltolkat bestämmelserna. Noteras bör emellertid, att det redan av länsskattemyndighetens yttrande i maj 1990 framgick, att skyldighet att betala arbetsgivaravgift år 1986 och 1987

saknades. Detta borde åtminstone ha föranlett Bengt Strömberg att justera sin talan. Jag ställer mig alltså kritisk till vad som härvidlag förevarit.

1992/93:JO1

5.4 Brottspåståendet

Åläggande av företagsbot förutsätter, att det förekommit brott i näringsverksamhet. Vilket eller vilka brott som Bengt Strömberg anser ha begåtts kommer emellertid inte till klart uttryck. Han har nöjt sig med att beskriva den för honom grundläggande omständigheten, att SE-banken underlåtit att i kontrolluppgifter ta upp Jacob Palmstiernas bostadsförmån, och i anslutning härtill endast hänvisat till vissa lagrum. Den återopade omständigheten kan i och för sig innefatta ett brott mot 120 § TL. Den kan också vara att bedöma som medverkan till skattebedrägeri eller vårdslös skatteuppgift, beroende på om uppsåt eller oaksamhet ligger uppgiftslämnaren till last.

Om Bengt Strömberg velat göra gällande, att personal hos banken gjort sig skyldig till uppsåtligt brott, kan han inte anses ha haft fog för detta. Det rör sig om oidentifierade personer, vilkas avsikter är okända. Vad som härvidlag kvarstår kan inte vara annat än påståenden om brott mot taxeringslagen eller medverkan till vårdslös skatteuppgift. Anmärkningsvärt är emellertid, att Bengt Strömberg inte medtagit vare sig 120 § TL eller 5 § skattebrottslagen i sin uppräknings av tillämpliga lagrum. Då dessa brottspåståenden förs fram i remissvaren, synes också argumentationen ofullständig och oklar. Jag vill fästa uppmärksamheten på följande moment.

Vad gäller medverkansbrottet måste beaktas att det bankens förfarande som skulle konstitueras sådan medverkan skett i två led, och att den påstådda oaksamheten inte omedelbart knutits till själva utfärdandet av kontrolluppgiften, vilket ombesörjdes av personalavdelningen, utan till det bakomliggande förfarande varigenom personalavdelningen försågs med uppgifter som underlag för kontrolluppgiften; Bengt Strömbergs uttalande, att den som utfärdat kontrolluppgiften, om han informerats om att Jacob Palmstierna hyrt en bostad av banken under angivna villkor, borde ha insett, att förmånen skulle redovisas i kontrolluppgiften, avser ju en tänkt situation, som av åklagaren inte ens påstås ha förelegat. Beträffande brott mot 120 § TL, som maximalt bestraffas med fängelse i sex månader, kan ifrågasättas om inte preskription åtminstone i viss del inträtt med följd att talan om företagsbot enligt 36 kap. 14 § brottsbalken får väckas endast om det är påkallat ur allmän synpunkt; i remissvaren berörs frågan över huvud inte.

I talan förekommer också antydningar om att företrädare för banken skulle ha medverkat till Jacob Palmstiernas påstådda skattebedrägeri på något annat sätt än genom att i kontrolluppgifter utelämna bostadsförmånen; det är "bl.a." genom nämnda förtigande som banken påstås ha medverkat. Om denna medverkan i annan form avser hjälp vid

upprättandet av Jacob Palmstiernas deklARATIONER eller något ytterligare framgår inte. Jag finner det oacceptabelt, att dylika substanslösa antydningar framförs i en talan avseende särskild rättsverkan av brott.

Mitt sammanfattande omdöme på denna grundläggande punkt är, att Bengt Strömbergs brottspåstående präglas av en anmärkningsvärd brist på pregnans.

5.5 Brottslighetens art, grad och omfattning

Ytterligare förutsättning för åläggande av företagsbot är, att brottsligheten inneburit ett grovt åsidosättande av de särskilda skyldigheter som är förenade med näringsverksamheten eller annars är av allvarligt slag. Vad gäller brottslighetens *art* synes det kunna hävdas, att brott mot 120 § TL eller medverkan till vårdslös skatteuppgift, som grundas på att näringsidkare avgett oriktig kontrolluppgift, i sig innebär ett åsidosättande av sådan särskild skyldighet. Däremot rör det sig knappast om sådan till sin typ allvarlig brottslighet som avses i det andra alternativet; som framgått åsyftas här i första hand brott mot centrala straffbestämmelser, främst brottsbalksbrott.

Det är emellertid inte tillräckligt, att arten av brottslighet är den angivna. Åläggande av företagsbot förutsätter också, att fråga är om en kvalificerad *grad* av sådan brottslighet. Åsidosättandet av de särskilda skyldigheterna skall vara "grovt"; vad gäller den alternativa grunden ligger redan i beskrivningen av den avsedda brottsligheten, att denna skall vara av "allvarligt slag". Därtill kommer att bedömningen enligt förarbetena innefattar även en kvantitativ aspekt; i både proposition och utskottsbetänkande uttalas att den samlade bilden av brottslighetens art och *omfattning* bör vara avgörande.

I remissvaren har som stöd för att medverkan till brottet vårdslös skatteuppgift och brott mot 120 § TL bör rymmas under beskrivningen av sådan brottslighet som kan föranleda företagsbot särskilt framhållits betydelsen för taxeringsförfarandet av att korrekta kontrolluppgifter lämnas. Ytterligare har pekats bl.a. på att det rört sig om ett upprepat förfarande, och att kategorin verkställande direktörer särbehandlats.

Även med beaktande av att varken lagtext eller lagmotiv ger någon mera exakt ledning för bedömningen av frågan, om den påstådda brottsligheten kan anses vara av så kvalificerat slag som krävs för åläggande av företagsbot, har enligt min mening åklagarens talan i aktuellt hänseende saknat sådant stöd som bör krävas för en talan om särskild rättsverkan av brott. Det synes mig främmande att vid den samlade bedömning av "brottslighetens art och omfattning" som enligt förarbetena skall göras karakterisera bankens underlåtenhet som sådan brottslighet som innefattar ett "grovt åsidosättande" av de särskilda skyldigheter som är förenade med verksamheten eller som eljest varande av "allvarligt slag". Särskilt kan Bengt Strömbergs talan ifrågasättas på den grunden, att omfattningen av vad som med hänsyn till tidpunkten för ikraftträdandet av bestämmelserna om företagsbot lagligen kunnat läggas banken till last inte rimligen uppfyller kraven.

Något bör också tillfogas om det sista kriteriet för att talan om företagsbot skall aktualiseras — att "näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten". Som skäl för att banken inte fullgjort sina åligganden härvidlag har Bengt Strömberg åberopat, att man "låt de bostadsförmåner som verkstäl- lande direktörer i banken erhållit särbehandlas och inte använt sig av bankens i och för sig väl uppbyggda organisation".

Påståendet synes i sig avse en relevant omständighet. Särbehandling av vissa personalkategorier synes kunna innefatta risk för avvikelser från eljest tillämpade rutiner beträffande vad som skall upptas i en kontrolluppgift. Enligt förarbetena skall emellertid "någon särskild betingelse ha förelegat som innebär att näringsidkaren framstår som klandervärd genom att han inte försökt att hindra brottet"; det "måste kunna fastställas att företagaren på grund av något sådant förhållande borde ha haft anledning att räkna med att det fanns en viss risk för att det aktuella brottet eller annan likartad brottslighet skulle kunna begås i hans verksamhet" (a. prop. s. 112 f.).

Nämnda särbehandling — vilken kan vara grundad på helt godtagbara skäl — innebär naturligtvis inte i sig, att banken i stadgandets mening förfarit klandervärdt. Huruvida omständigheterna i övrigt kan anses ge stöd för att så varit fallet framstår som tveksamt. Då mina principiella anmärkningar mot det sätt på vilket talan om företagsbot utformats hänför sig till de ovan behandlade primära rekvisiten, anser jag mig emellertid kunna lämna denna fråga.

5.7 Slutomdöme

Jag vill först understryka, att tingsrättens dom självfallet inte utgör något facit vid bedömningen av åklagarens agerande vad gäller talan om företagsbot. Bengt Strömbergs förfarande skall här prövas mot bakgrund av den situation som förelåg, då han vidtog sina olika åtgärder. Min granskning avser den utredning som föregått beslutet att väcka talan och det sätt på vilket talan utformats; ytterst är det fråga om att bedöma, om det fanns fog för att framställa yrkandet. Att domstolen — som till grund för sitt avgörande haft att lägga vad som framkommit vid huvudförhandlingen — ogillat talan innebär naturligtvis inte i sig, att yrkandet inte borde ha framställts.

Som framgått har jag funnit Bengt Strömbergs hantering av frågan om företagsbot bristfällig i flera avseenden. Kommunikation med banken har inte skett i erforderlig utsträckning (5.1). Hans yrkande har oriktigt grundats på omständigheter hänförliga till tid före regleringens ikraftträdande, och han har trots upprepade påpekanden härom inte justerat sin talan (5.2). Han har felaktigt framställt påstående om bankens skyldighet att erlagga arbetsgivaravgift och inte heller härvidlag justerat sin talan, sedan det rätta förhållandet klarlagts (5.3). Allvarligast är att grunden för talan — vad gäller påstående om brott och om brottslighetens art, grad och omfattning — utformats utan stringens och på ett i sak ytterst diskutabelt sätt (5.4 och 5.5).

Vad sålunda förevarit aktualiserar fråga om ansvar för tjänstefel. Jag har emellertid inte funnit skälen för att inleda förundersökning tillräckligt starka. Jag har då särskilt beaktat, att stadgandet i sig är svårtillämpat, att uttalandena i förarbetena inte heller är helt klarläggande och att prejudicerande domstolsavgöranden saknas.

Jag avslutar därför ärendet med den allvarliga kritik som ligger i det ovan anförda.

Frihetsberövande av en gravid diabetessjuk kvinna; läkarundersökning och övervakning

(Dnr 2890-1989)

Med anledning av uppgifter i en tidningsartikel att en gravid diabetes-sjuk kvinna fött ett dött barn efter att ha varit frihetsberövad under två dygn, beslöt *chefsJO Eklundh* att på eget initiativ utreda om någon tjänsteman förfarit felaktigt. Beslut i ärendet gavs den 2 december 1991.

1 Bakgrund

Under hösten 1989 bedrev narkotikaroteln vid polismyndigheten i Nacka spaning på Dick F. efter tips om att denne försålde cannabis. Den 19 oktober 1989 inträdde distriktsåklagaren Stefan Bergman vid regionåklagarmyndigheten i Stockholm som förundersökningsledare. Dick F. och hans sambo Pia S. sammanträffade den 21 oktober 1989 med en person på Kornhamnstorg. Denne person greps därefter tillsammans med ytterligare två personer som var i hans sällskap. De gripna innehade cannabis som togs i beslag. Stefan Bergman beslöt kl. 15.00 den 21 oktober att Dick F. och Pia S. skulle anhållas i sin frånvaro som misstänkta för narkotikabrott. De greps i sin bostad kl. 17.45. Det framgick därvid att Pia S. var gravid och diabetiker. Hon tog med sig mediciner och de tillhörigheter hon behövde med anledning av sin sjukdom. Dick F. och Pia S. fördes till polisstationen i Nacka. Sedan förhör hållits beslöt Stefan Bergman kl. 22.10 att anhållandena skulle bestå. Efter ytterligare förhör med bl.a. Pia S. den 22 och 23 oktober, frigavs hon kl. 15.20 den 23 oktober 1989. Hon skjutsades hem av polismän. En tid senare födde hon ett dött barn. — Den 16 november 1989 lades förundersökningen ned avseende Pia S. med motiveringen att brott inte kunde styrkas.

2 Utredning

2.1 Det faktiska omhändertagandet av Pia S.

Handlingar infordrades från regionåklagarmyndigheten och länspolismästaren i Stockholms län.

Av en promemoria daterad den 14 november 1989 upprättad av kriminalinspektören Rickard Johansson, polismyndigheten i Nacka, framgår bl.a. följande.

Polisassistenterna Carina Petersson och Liz Hallgren körde Pia S. till Nacka polisstation. De var framme kl. 18.10. I arresten upprättades ett arrestantblad. Där förtecknades bl.a. de mediciner som Pia S. hade tagit med sig. Hon sattes in i arresten kl. 18.25. Det första förhöret hölls med henne kl. 20.30—21.00. Rickard Johansson, som var förhørsledare, kontaktade därefter Stefan Bergman på telefon. Rickard Johansson upplyste Stefan Bergman bl.a. om att Pia S. var gravid i sjunde månaden, att hon skulle föda i mitten av december med kejsarsnitt samt att hon hade diabetes. Stefan Bergman beslutade att anhållningsbeslutet skulle bestå. Flera förhör hölls med Pia S. Vid samtliga förhörstillfällen frågade Rickard Johansson henne om hennes tillstånd. Hon rapporterade inte några besvär. Vid varje tillfälle pratade han också med arrestantvakterna och påtalade hur viktigt det var att Pia S. fick sin mat på fasta tider på grund av hennes sjukdom. Arrestantvakterna var vid varje tillfälle införstådda med detta. Då hon senare kördes hem företedde hon inga synliga tecken på att må dåligt. Hon berättade inte heller något som tydde på detta.

Av arrestantblad med bilaga framgår bl.a. följande:

På bilagan finns antecknat "diabetiker + havande". Tillsyn av Pia S. har skett med högst en timmes mellanrum. Hon fick te och smörgåsar kl. 21.20 den 21 oktober. Följande dag fick hon måltider kl. 8.00, 11.00, 17.00 och 21.30. Dagen hon frigavs fick hon mat kl. 8.00 och 12.00.

Utredning och yttrande begärdes från länsstyrelsen i Stockholms län angående polismyndighetens i Nacka omhändertagande av Pia S.

Av förhör med Pia S. framgår bl.a. följande:

Hon fick inte ha insulin och sprutor i cellen men fick vad hon behövde då hon skulle ta sina sprutor. Hon tog spruta fyra gånger per dygn som hon brukar. Första natten hon var anhållen slutade det sparka i magen. Hon fick insulinkänning på natten och bad då om mjölk. Enligt den hon talade med fanns det ingen mjölk. I stället fick hon smörgåsar och te. Det går dock inte ut i blodet lika fort som mjölk. På morgonen visade det sig att det fanns mjölk. Hon var också chockad och magen kändes som en sten. Hon talade om för förhørsledaren att hon mådde dåligt. En vecka efter frigivningen besökte hon mödravårdscentralen. Då konstaterades att fostret var dött. Man har tagit prover från henne och fostret men inte hittat något fel. Man har sagt till henne att sådant här kan hända om man blir chockad. Hon tycker att hon blivit behandlad fel genom att man över huvud taget tog henne med när situationen var som den var. När hon fick insulinkänningen på natten fick hon inte rätt mat. Hon begärde inte att komma till läkare eller att en läkare skulle komma men påpekade hela tiden att hon mådde dåligt. Hon tycker att de borde ha sett hur hon mådde och förstått vad som borde göras. Eftersom hon var diabetiker stod hon under särskilt noggrann kontroll av mödravårdscentralen. Hon var emellertid inte av den uppfattningen att hennes sjukdom medförde några särskilda risker för barnet. Hon ansåg inte att det fanns någon

anledning för henne att uppsöka läkare eller mödravårdscentralen omedelbart efter frigivandet. Hon gick i stället dit den tid som var bestämd sedan tidigare.

I yttrande till länsstyrelsen har polismyndigheten i Nacka genom polismästaren Lennart Enocsson anfört följande.

Av företagen utredning framgår att Pia S. har kontrollerats varje timma under de två dygn som hon var frihetsberövad och placerad i arrest. Kontrollerna har varit utan anmärkning. Hon påkallade ej någon särskild omsorg, förutom att det finns noterat när hon tagit sin medicin.

De omständigheterna att Pia S. befunnit sig i en arrest, behöver således inte under rådande förhållanden medföra allvarliga kroppsliga men för henne, oaktat hon var havande i sjunde månaden.

I utredningen har inte framkommit något, som visar att det finns ett samband mellan frihetsberövandet och barnets död. Efter frigivningen den 23 oktober, väntade Pia S. i en vecka med att gå till vårdcentralen.

Även om det föreligger svårigheter i att ta ställning till medicinska frågor vid ett frihetsberövande, finner polismyndigheten att ärendet handlagts enligt de rutiner och den lagstiftning som gäller vid omhändertagande av gravida kvinnor.

Länsstyrelsen genom biträdande länspolismästaren Gösta Welanders har som sitt yttrande till JO återopat polismyndighetens i Nacka yttrande.

2.2 Besluten om frihetsberövande

Ärendet remitterades till regionåklagarmyndigheten i Stockholm för upplysningar och yttrande efter hörande av Stefan Bergman.

Stefan Bergman har lämnat följande upplysningar.

Ärendet initierades vid regionåklagarmyndigheten i Stockholm torsdagen den 19 oktober 1989 genom en föredragning av Krinsp Helge Dahlin. Enligt Dahlin hade till polisen i Nacka inkommit ett trovärdigt tips, innebärande att Dick F. via underförsäljare sålde omkring 2–3 kg cannabisharts per vecka. Spaning sedan slutet av augusti 1989 hade givit vid handen att Dick F. tillsammans med sin fästmo Pia S. så gott som dagligen sammanträffade med för polisen i narkotikasammanhang välkända personer, varvid misstänkta narkotikaöverlåtelser hade kunnat iaktas.

Lördagen den 21 oktober 1989 blev jag kontaktad av Krinsp Dahlin. Han berättade att polisen skuggat paret Dick F. och Pia S. under hela lördagen och att polisen blivit vittne till en misstänkt narkotikaöverlåtelse. Den misstänkte köparen och hans två kamrater hade skuggats och var gripna. Hos dem hade anträffats ett parti cannabisharts.

Mot bakgrund av polisens spaningsiakttagelser gjorde jag bedömningen att den misstänkta narkotikabrottsligheten hade bedrivits av Dick F. och Pia S. gemensamt och i samråd. Jag beslutade dels om husrannsakan i parets gemensamma bostad i Saltsjö Boo, dels om anhållande i sin frånvaro av Dick F. såsom på sannolika skäl misstänkt för narkotikabrott i Nacka och Stockholm under hösten 1989, dels om anhållande i sin frånvaro av Pia S. såsom skäligen misstänkt för narkotikabrott i Nacka och Stockholm under hösten 1989. Skälen till anhållningsbesluten var väsentligen motiverade av risken för att de misstänkta genom undanröjande av bevis kunde försvåra sakens utredning och i viss mån risken för fortsatt brottslig verksamhet.

Vid husrannsakan i Dick F:s och Pia S:s bostad anträffades 46 500 kronor i kontanter och en större mängd cannabisharts.

Omkring klockan 22.00 kontaktades jag av krinsp Rickard Johansson som redogjorde för resultatet av husrannsakan samt vad förhören jämlikt RB 24:8 med Dick F. och Pia S. givit vid handen. Pia S. förnekade brott, förnekade kännedom om att narkotika överlåtits under eftermiddagen i deras bil och förnekade kännedom om den narkotika och de pengar som tagits i beslag i deras bostad.

Jag har tagit del av Johanssons yttrande till JO i vilket han gör gällande att han vid föredragningen också lämnat information om att Pia S. var diabetiker och gravid i sjunde månaden. Trots att jag varken minns, eller gjort anteckning härom på tvångsmedelsblanketten, ifrågasätter jag inte Johanssons uppfattning om vad som sagts härom vid föredragningen. Denna inställning grundar jag dels på det faktum att jag tydligt minns att föredragningen var mycket klar, detaljrik och välstrukturerad, dels att min allmänna uppfattning om Johansson är sådan att jag ej rimligen kan anta att han skulle ha missat att lämna en sådan information. Omständigheterna graviditet och diabetes sedda var för sig är icke sådana att jag med hänsyn till utredningsläget skulle ha underlåtit att anhänga Pia S. i avvaktan på ytterligare utredning om hennes brott. Då jag inte heller hade medicinska kunskaper om att kombinationen av diabetes graviditet kunde innebära någon särskild fara för barnets eller moderns liv eller hälsa, hade vetskap om kombinationen av tillstånden fått mig att fatta något annat beslut såvitt avser Pia S:s fortsatta frihetsberövande.

Med hänsyn till att Pia S. alltså var skäligen misstänkt för brott som hon helt förnekade, att ny husrannsakan skulle företas under morgondagen i dagsljus, att det på fri fot alltså fanns personer som genom tips och spaning blivit misstänkta i ärendet, bedömde jag kollusionsfaran som mycket påtaglig, och att det var av synnerlig vikt att Pia S. kvarhölls i förvar i avvaktan på ytterligare utredning om hennes brott. Då det enligt min uppfattning inte heller framkommit sådana uppgifter angående Pia S:s personliga förhållanden som talade mot ett fortsatt frihetsberövande, beslutade jag att anhållandet skulle kvarstå.

Under söndagen den 22 oktober 1989 hade jag ett längre telefonsamtal med både krinsp Dahlin och krinsp Johansson. Ärendet genomgicks mycket noga och vi resonerade om dess vidare handläggning. Vid samtalet nämndes att Pia S. var gravid i sjunde månaden och att hon hade diabetes. Jag ställde frågor om hennes hälsotillstånd och fick försäkringar om att hon omhändertogs väl och att hon mätte bra. Ingenting angående Pia S:s hälsotillstånd fick mig att reagera för att hon skulle vara i behov av någon särskild vård eller undersökning. Jag vill i detta sammanhang än en gång påpeka att jag ej hade medicinska kunskaper om att kombinationen av graviditet och diabetes kunde innebära någon särskild fara för barnets eller moderns liv eller hälsa.

Jag beslöt att anhållandet skulle kvarstå och att Pia S. bl a skulle höras närmare om den större summa pengar som anträffats i en rosa sminkväska tillsammans med hennes personliga tillhörigheter.

Efter förhör under måndagen den 23 oktober 1989 frigavs Pia S. och blev av polisen hemskjutsad till bostaden.

Eftersom jag uppfattade informationen om Pia S:s hälsotillstånd så att Pia S. mätte bra, fränsett det som det alltid innebär att sitta frihetsberövad, övervägde jag aldrig att hålla Pia S. anhållen eller övervakad på annan plats än polisstationen i Nacka.

För regionåklagarmyndigheten har t.f. överåklagaren Birgit Thunved yttrat bl.a. följande.

Beslutet att anhålla Pia S. var med hänsyn till de uppgifter som förelåg väl motiverat. Någon anledning att rikta någon kritik mot Bergman i den delen föreligger inte.

Vidkommande frågan om det efter 24:8 förhör fortfarande förelåg skälig brottsmisstanke mot Pia S. samt om det förelåg anhållningsskäl gör jag följande bedömning. Med hänsyn till vad som påträffats i samband med husrannsakan och till de uppgifter som förelåg angående Pia S:s närvaro i samband med narkotikaöverlåtelser fanns fortfarande skälig misstanke mot henne om narkotikabrott. Det är inte ovanligt i narkotikasammanhang att hustrur eller fästmän anlitas att förvara narkotikapengar eller medföljer i bil vid narkotikaöverlåtelser för att ge bilfärden sken av att vara en ren familjeutflykt. Det bör i detta sammanhang påpekas att en av de tre personer, som gripits tidigare under dagen, vid 24:8 förhör kl 21.00 uppgivit, att han mottagit en cannabisförpackning i Dick F:s bil samma dag. Pia S. hade suttit i framsätet bredvid Dick F., som vänt sig om och överlämnat partiet till mannen ifråga med orden "Här har du. Det är 35 gram. Jag vill ha 2 100 kronor". Anhållningsskäl förelåg fortfarande.

Vidkommande uppgiften om att Pia S. var gravid i sjunde månaden och led av diabetes vill jag anföra följande.

I 24 kap 4 § 1 st rättegångsbalken föreskrivs att om det på grund av den misstänktes ålder, hälsotillstånd eller någon annan liknande omständighet kan befaras att häktning skulle komma att medföra allvarligt men för den misstänkte, får häktning ske endast om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas. I prop 1986/87 sid 59 sägs att bestämmelsen tar sikte på kvinnor i tiden strax före eller efter en förlossning. Någon närmare kommentar ges inte till bestämmelsen. Inte heller i prop 1980/81:201 ges någon ytterligare vägledning.

Mot den bakgrunden anser jag inte att en graviditet i sjunde månaden i sig är en sådan omständighet, som bör föranleda en prövning enligt 4 § 1 st. Inte heller en diabetes i sig är av den karaktären att ett anhållande skulle anses utgöra ett allvarligt men under förutsättning att den anhållne har tillgång till medicin.

Den fråga som därefter infinner sig är om en graviditet i sjunde månaden i förening med diabetes är ett sådant hälsotillstånd som kräver beaktande av 4 § 1 st. De allmänna kunskaper i medicinska frågor som en åklagare kan förväntas ha ger i och för sig inte tillräcklig grund för det antagandet att kombinationen i fråga skapar sådana hälsorisker med avseende på barnet och modern att ett frihetsberövande inte bör ske. Denna fråga kan besvaras först efter en medicinsk utredning i det enskilda fallet. Vad som kan ifrågasättas är emellertid om inte omständigheterna varit sådana att Bergman bort tillse att en sådan utredning kom till stånd innan han tog ställning till om anhållningsbeslutet skulle kvarstå avseende Pia S. Jag anser med beaktande av samtliga omständigheter i ärendet emellertid inte att det finns anledning att rikta kritik mot Bergman för att han inte lät genomföra en sådan undersökning. Jag fäster därvid särskilt avseende vid att Pia S. inte lämnat sådana uppgifter som gett någon antydning om att hennes hälsotillstånd påkallade särskilda omsorger. Jag vill också i denna del tillägga att i den föreliggande utredningen inte framkommit något som visar på att det förelegat ett samband mellan anhållandet och den för tidiga förlossningen och barnets död. Ärendet visar på de särskilda svårigheter en åklagare möter då han har att ta ställning till medicinska frågor i samband med frihetsberövande. Det finns därför anledning att överväga om inte 4 § borde kompletteras med en regel av innebörd att medicinska bedömningar bör ske i samråd med läkare.

Yttrande begärdes från socialstyrelsen angående vissa frågor som upptogs i en remisspromemoria. I yttrandet, som på socialstyrelsens vägnar avgetts av styrelsens rättsliga råd, ansluter sig detta till vad överläkaren och docenten Göran Rybo, medlem av socialstyrelsens vetenskapliga råd i obstetrik och gynekologi, och professorn i endokrinologi Kerstin Hall har yttrat. Om inte annat framgår är det Göran Rybos yttrande som återges.

1. Kan något generellt uttalande göras angående inom vilka tidsramar före respektive efter förlossningen som häktning från medicinsk synpunkt kan befaras medföra ett allvarligt men för en kvinna?

Under en normal graviditet kan akuta komplikationer givetvis inträffa. Vanligen rör det sig om blödning, smärtor, vattenavgång eller att förlossningsvärkar börjar. Risken för att detta skall inträffa ökar när modern närmar sig fullgången tid. Komplikationer kan inträffa varhelst kvinnan befinner sig, t ex i hemmet eller annorstädes. Adekvat åtgärd är då transport till förlossningsavdelning.

Om den blivande modern är i en polisarrest kan nämnda komplikationer givetvis också inträffa. För att adekvat åtgärd skall kunna vidtagas måste modern ha tillsyn och möjlighet att meddela sig med välinformerad vaktpersonal/motsvarande om komplikationer tillstötter eller förlossningsvärkar börjar. Om dessa förutsättningar är uppfyllda kan man ur strikt medicinsk (obstetrisk) synpunkt inte hävda att den omständigheten att kvinnan befinner sig i en arrest skulle behöva medföra allvarliga kroppsliga men.

Efter en normal förlossning krävs viss övervakning för att konstatera att komplikationer ej inträffar. Risken för akuta postpartumkomplikationer är störst under de första 1–3 dygnen efter förlossningen. Rimligen bör därför en nyförlöst kvinna ur strikt medicinsk synpunkt inte förvaras i häkte förrän efter det att minst 3 dygn förflutit efter en normal förlossning. I sammanhanget måste då bortses från alla olägenheter och psykologiska problem som häktning kan innebära vad gäller separation från barnet, amningsnedläggning etc.

2. Vilken bedömning i fråga om men kan göras beträffande en normal graviditet i sjunde månaden?

Vad som sagts under punkt 1 beträffande arrestförvaring före förlossning äger tillämpning även i sjunde graviditetsmånaden. Risken för de flesta av akuta komplikationer som ovan nämnts måste betraktas som mindre än om kvinnan är närmare fullgången tid.

3. Kan diabetes i normalfallet anses medföra sådana hälsorisker för en kvinna att ett frihetsberövande innebär allvarligt men?

Denna bedömning faller egentligen utanför mitt kompetensområde som varande obstetriker och frågan bör därför om så anses erforderligt belysas av internmedicinsk expertis.

Allmänt kan dock sägas, att det torde väl inte vara helt ovanligt att diabetiker förvaras i arrest eller fängelse och regler och praxis för dessa människors tillsyn och vård under sådana omständigheter har måhända belysts i andra sammanhang. Med adekvat, regelbunden kost och motion, noggrant fullföljande av insulin- och annan medicinering samt möjligheter till blodsockerkontroller borde enligt min mening frihetsberövandet i sig inte behöva medföra allvarliga kroppsliga men ur medicinsk synpunkt.

För en individ med insulinberoende diabetes är det livsnödvändigt att vid alla tidpunkter under dygnet kunna genomföra blodsockerkontroll samt ha tillgång till insulin och kost. Detta krävs för att på ett tillfredsställande sätt kunna styra blodsockernivån och är speciellt viktigt i situationer med stress då insöndring av stresshormoner försvårar inställningen av blodsockernivån. Den med diabetes bör kunna kontakta vaktpersonal för att få kontakt med läkare för undersökning och hjälp med blodsockerinställning.

Uppfylls ovannämnda krav föreligger enligt min mening inga medicinska skäl att en diabetiker behöver inta särställning vid frihetsberövande. Att ej förse diabetikern med möjlighet till blodsockerbestämning och injektioner av insulin samt måltid på begäran så kan frihetsberövandet vara livshotande.

4. Kan något generellt uttalande göras beträffande kombinationen diabetes och graviditet? Innebär denna kombination att ett frihetsberövande alltid kan antas medföra allvarligt men för en kvinna eller är risken för allvarligt men olika i skilda skeden av graviditeten?

En diabetessjuk kvinna som blir gravid kräver speciella omsorger och medicinsk övervakning. Blodsockerkontroller måste göras i ökad omfattning, insulindosering eventuellt ändras, och livsföring, t ex vad gäller kost och motion, måste uppmärksammas mer under graviditeten. Risk för fosterdöd är avsevärt högre för en diabetiker jämfört med friska gravida kvinnor och risken ökar ju svårare diabetessjukdomen är och ju mer framskriden graviditeten är.

Den insiktsfulla diabetessjuka gravida kvinnan är vanligen väl medveten om de åtgärder som är nödvändiga vad gäller kontroll och behandling, som idag i stor utsträckning sker polikliniskt, men beroende på främst diabetessjukdomens svårighetsgrad kan sjukhusvård bli nödvändig under vissa perioder av graviditeten.

Det är svårt att göra en generell bedömning av vad ett frihetsberövande betyder ur medicinsk synpunkt för en gravid diabetiker, och beror som ovan antytts främst på sjukdomens svårighetsgrad och hur behandling sker, men i viss mån också på hur långt framskriden graviditeten är. Allmänt torde man dock kunna säga att ett kortvarigt frihetsberövande med adekvat, frekvent tillsyn, kost och motion, adekvat insulintillförsel och möjlighet till blodsockerkontroller och att vid behov kunna kontakta vaktpersonal som är medveten om det medicinska tillståndet inte nödvändigtvis och alltid behöver innebära att kvinnan åsamkas allvarligt kroppsligt men sett ur en strikt medicinsk synpunkt.

5. Vilken bedömning i fråga om men kan göras beträffande en diabetiker som är gravid i sjunde månaden?

De synpunkter som redovisats under punkt 4 äger tillämpning även under detta skede av graviditeten.

6. Vilket underlag krävs för att göra en bedömning av hälsoriskerna vid en normal graviditet respektive beträffande en gravid diabetiker?

Vid en helt normal graviditet torde det inte föreligga behov av något extraordinärt underlag. Svårighet kan givetvis finnas vid avgörande om graviditeten är normal eller ej. Om kvinnan hävdar att hennes graviditet på något sätt är onormal bör läkarbedömning göras snarast i anslutning till frihetsberövandet för att man i det enskilda fallet skall

kunna avgöra om frihetsberövandet kan medföra mer eller mindre allvarliga hälsorisker. Så bör också enligt min uppfattning ske vid frihetsberövande av gravid diabetiker.

1992/93:JO1

7. Om ett frihetsberövande ändå tillgrips, vilka åtgärder bör då vidtas för att minska hälsoriskerna för kvinna som är gravid och diabetiker?

Som ovan nämnts, måste modern ha adekvat tillsyn, kost och motion, tillgång till insulin och andra erforderliga mediciner och möjlighet till blodsockerkontroll. Viktigt är också att vaktpersonalen görs medveten om att kombinationen graviditet och diabetes kan vara ett allvarligt medicinskt tillstånd för såväl fostret som modern och att vid minsta misstanke på hotande komplikation bör läkare kontaktas alternativt modern transporterats till kvinnoklinik för omhändertagande.

3 Den rättsliga regleringen

Av 4 § första stycket jämfört med 17 § första stycket lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. framgår att man vid behandlingen av en anhållen person skall ta hänsyn till hans hälsotillstånd. En anhållen som bedöms behöva hälso- och sjukvård eller som begär att läkare skall tillkallas, skall så snart det kan ske undersökas av läkare, om inte sådan undersökning uppenbarligen är obehövlig.

Den som på sannolika skäl är misstänkt för ett brott, för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller däröver, får enligt 24 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken (RB) häktas, om det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet finns risk för att han avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring eller straff, genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning eller fortsätter sin brottsliga verksamhet. Av tredje stycket framgår att häktning får ske endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

Om det finns skäl att häkta någon får han enligt 24 kap. 6 § RB anhållas i avvaktan på rättsens prövning av häktningsfrågan. Finns inte fulla skäl till häktning men är den misstänkte skäligen misstänkt för brottet, får han anhållas om det är av synnerlig vikt att han tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning. Beslut om anhållande meddelas av åklagaren. I beslutet skall anges det brott misstanken avser och grunden för anhållandet. Med brottet avses det konkreta handlande som läggs den misstänkte till last och inte brottstypen i åberopat lagrum (prop. 1986/87:112 s. 62). Den avsedda gärningen skall beskrivas på ett individualiserande sätt varvid tid, plats och handlingssätt i korthet skall anges (a. prop. s. 85). Beslutet skall ges skriftlig form (se JK 1985 s. 30).

Om det på grund av den misstänktes ålder, hälsotillstånd eller någon annan liknande omständighet kan befaras att häktning skulle komma att medföra allvarligt men för den misstänkte, får enligt 24 kap. 4 § första stycket RB häktning ske endast om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas. Detsamma gäller om en kvinna

har fött så kort tid förut att häktning kan befaras medföra allvarligt men för barnet. Vill den misstänkte inte underkasta sig övervakning, skall häktning ske.

I förundersökningskungörelsen (1947:948) finns bestämmelser om övervakning. Enligt 26 § skall åklagaren, om det med hänsyn till vad som föreskrivs i 24 kap. 4 RB finns anledning att anta att häktning inte får ske om övervakning ordnas, så snart det kan ske försöka ordna nödvändig övervakning. Sådan får anordnas i den misstänktes hem eller annat enskilt hem eller genom att den misstänkte placeras i lämplig institution. Av 28 § följer att ett anhållningsbeslut skall hävas om övervakning ordnas.

4 Bedömning

4.1 Utredningens inriktning

Min utredning avser inte frågan om det finns något orsakssamband mellan frihetsberövandet och fostrets död. Det är för mig känt att Pia S. hos justitiekanslern har gjort en framställning om skadestånd med anledning av det som inträffat. Utredningen har i stället inriktats på att undersöka om de befattningshavare som haft med frihetsberövandet att göra har följt de bestämmelser som finns.

4.2 Det faktiska omhändertagandet av Pia S.

Utredningen har inte gett vid handen att någon befattningshavare vid polismyndigheten i Nacka förfarit felaktigt vad gäller behandlingen av Pia S. under hennes vistelse på polisstationen. Jag vill i sammanhanget särskilt påpeka att Pia S. inte begärde att läkare skulle tillkallas eller kontaktas, och att det inte heller framkommit att man på polisstationen hade sådana informationer om Pia S:s tillstånd att det kunde krävas att en sådan åtgärd ändå vidtogs.

4.3 Besluten om frihetsberövande

En grundläggande förutsättning för ett beslut att anhålla en person är i normalfallet att denne är i varje fall skäligen misstänkt för ett brott som kan föranleda fängelse i ett år eller däröver. Det är svårt att i generella termer ange när det skall anses föreligga en skäligen misstanke mot någon. JO har i tidigare beslut uttryckt att det krävs att det finns konkreta omständigheter av viss styrka som pekar på att den misstänkte begått det antagna brottet (se bl.a. JO 1986/87 s. 83 f.). Vad som innefattas i detta får avgöras från fall till fall. Det ligger också i sakens natur att det i ett visst fall kan finnas ett inte obetydligt utrymme för olika i och för sig försvarbara bedömningar av om omständigheterna utgör tillräcklig grund för en skäligen misstanke om brott. Mot bakgrund av de upplysningar som lämnats om vilka omständigheter som låg till grund för beslutet att anhålla Pia S. finner jag ingen anledning till kritik mot Stefan Bergman med anledning av detta.

Det finns emellertid anledning att beröra frågan om dokumentationen av beslutet. På tvångsmedelsblanketten har Stefan Bergman angett

brottmisstanken enbart genom användningen av rubriceringen narkotikabrott. Som framgår av vad jag sagt i det föregående skall emellertid tid, plats och handlingssätt kortfattat anges på sådant sätt att gärningen blir individualiserad. Stefan Bergman kan inte undgå kritik för sin underlåtenhet i detta hänseende.

Sedan besluten att anhålla Dick F. och Pia S. verkställets, husrannsakn företagits och s.k. anhållningsförhör enligt 24 kap. 8 § RB hållits, hade Stefan Bergman att ta ställning bl.a. till om Pia S. skulle förbli anhållen. Förutsättningar för ett fortsatt anhållande var att hon alltså var skäligen misstänkt för brott och att det var av synnerlig vikt att hon hölls i förvar i avvaktan på ytterligare utredning. Stefan Bergman har redovisat sina överväganden i dessa hänseenden i sitt yttrande. Regionåklagarmyndigheten har för sin del också funnit att förutsättningar för ett fortsatt anhållande med stöd av 24 kap. 6 § andra stycket RB förelegat. Jag har inga invändningar mot vad som anförts. Uppgifterna om Pia S:s graviditet och sjukdom ger emellertid anledning att ställa frågan om Stefan Bergman borde ha gjort några ytterligare överväganden innan han fattade beslutet att hon skulle kvarhållas.

Även om de formella förutsättningarna för häktning respektive anhållande är uppfyllda, får som nämnts ett beslut om en sådan åtgärd ändå inte fattas om inte skälen för den uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte. Detta är innebörden av den s.k. proportionalitetsprincipen, som blev lagfäst den 1 september 1989, men som ansetts gälla redan dessförinnan. Härutöver uppställs i 24 kap. 4 § RB särskilda begränsningar avseende möjligheterna att frihetsberöva personer som på grund av sin ålder, sitt hälsotillstånd eller någon annan liknande omständighet kan befaras lida allvarligt men om de tas i förvar. Detta lagrum framstår närmast som en precisering av proportionalitetsprincipen vad gäller den där angivna personkretsen.

Reglerna i 24 kap. 4 § RB innebär bl.a. att sjuka personer och kvinnor som befinner sig i ett sent stadium av ett havandeskap, om det kan befaras att de skulle lida allvarligt men av ett frihetsberövande, får häktas endast om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas (prop. 1986/87:112 s. 59). När det som här är fråga om ett anhållningsbeslut ankommer det på åklagaren att bedöma om övervakning i stället skall tillgripas.

I åklagarnas remissvar har den åsikten framförts att varken graviditet i sjunde månaden eller diabetes i sig är sådana tillstånd att det finns anledning att befara allvarliga men vid ett frihetsberövande. Den åsikten motsägs inte av det medicinska utlåtande som föreligger i ärendet. En självklar förutsättning är emellertid som där sägs att personen i fråga får tillgång till mat och nödvändig medicin samt blir föremål för en tillfredsställande övervakning och själv har möjlighet att påkalla hjälp. Att dessa krav skall vara tillgodosedda följer redan av vad som i allmänhet gäller om behandlingen av häktade och anhållna. Beträffande en person som både är gravid och har diabetes är, som

framgår av utlåtandet, läget mera svårbedömt. Enligt utlåtandet bör en läkarbedömning alltid göras i sådana fall och detsamma sägs gälla när en gravid kvinna hävdar att hennes graviditet inte är normal.

Stefan Bergman har uppgett att han inte kände till att kombinationen av graviditet och diabetes kunde innebära någon särskild fara. Enligt vad som sägs i regionåklagarmyndighetens yttrande kan en sådan kunskap knappast förväntas av en åklagare. Det kan visserligen ifrågasättas om inte redan vetskapen om att Pia S. var gravid och diabetiker trots detta borde ha föranlett Stefan Bergman att kontakta läkare för säkerhets skull. Med hänsyn till vad han uppgett om att han inte kände till de särskilda risker som var förbundna med denna kombination av omständigheter och till att han inte heller i övrigt hade någon särskild anledning att anta annat än att Pia S:s allmänna hälsotillstånd var gott, kan jag emellertid ha viss förståelse för att han inte vidtog någon sådan åtgärd och inte heller undersökte möjligheterna att anordna övervakning av Pia S. som ett alternativ till anhållande. Jag vill i sammanhanget påpeka att det av de uppgifter som Pia S. lämnat under utredningen framgår att hon inte själv var medveten om att hennes tillstånd innebar några särskilda risker. Det finns därför anledning att tro att ytterligare förfrågningar hos henne inte skulle ha förändrat Stefan Bergmans beslutsunderlag på något avgörande sätt.

Med anledning av de uppgifter som socialstyrelsen lämnat i ärendet vill jag emellertid framhålla vikten av att en läkarbedömning görs i fall av det slag som anges i utlåtandet. Jag vill vidare rent allmänt uttala att en åklagare i en situation, där frågan om tillämpning av bestämmelsen i 24 kap. 4 § första stycket RB aktualiseras, på lämpligt sätt måste förhöra sig närmare om hur personen mår och om det finns några särskilda omständigheter som han bör känna till. Med utgångspunkt i de uppgifter som lämnas av personen själv eller som kommer fram på annat sätt får åklagaren sedan ta ställning till behovet av läkarundersökning.

I regionåklagarmyndighetens yttrande framförs tanken att man bör överväga att komplettera reglerna i 24 kap. 4 § rättegångsbalken med en bestämmelse av innebörd att medicinska riskbedömningar av det slag som avses i detta lagrum bör göras i samråd med läkare. Det finns å andra sidan inte något hinder mot att en åklagare redan med utgångspunkt i gällande regler konsulterar en läkare om han gör den bedömningen att medicinsk sakkunskap behövs. Det ankommer alltid på åklagaren att använda sitt omdöme och avgöra när det finns skäl för en sådan åtgärd. Jag översänder emellertid ett exemplar av detta beslut för kännedom till justitiedepartementet.

(Dnr 1845-1988)

1 Inledning

I ett ärende som behandlades hos JO år 1985 hade klaganden med anledning av uppgifter i pressen bl.a. ifrågasatt lagligheten av att chefen för rikskriminalsektionen vid rikspolisstyrelsen (RPS) polisintendenten Tommy Lindström ombesörjt att ett aktiebolag registrerats i bilregistret som ägare till ett antal av RPS tjänstefordon. Eftersom det i ärendet upplystes att rikspolischefen beslutat om en kartläggning angående vad som skett i saken och utredningen påbörjats fann JO det inte vara meningsfullt att ta upp saken till behandling (JO:s dnr 2912-1985).

JO följde emellertid upp ärendet och begärde in utredningen, som hade gjorts av dåvarande polisöverintendenten Björn Klang, samt vissa andra handlingar. I Björn Klangs utredningsmaterial fanns bl.a. en av honom i december 1985 upprättad sammanställning över eventuella brott och förseelser m.m. med anknytning till det aktuella bolaget, Aktiebolaget Carac, sedermera namnändrat till C.L. Carac Leasing Aktiebolag, nedan kallat bolaget. I sammanställningen angavs bl.a. att det eventuellt förelåg dels tjänsteförseelse beträffande inköpet av bolaget, dels bokföringsbrott såvitt gällde bolagets bokföring, dels trolöshetsbrott avseende uttag av medel från bolaget. Med anledning av vad som framkommit beslutade JO Anders Wigelius i augusti 1988 att granska bl.a. de förhållanden som Björn Klang tagit upp.

Under utredningen infordrades handlingar från RPS, riksåklagaren (RÅ) och åklagarmyndigheten i Stockholm. Vidare inhämtades muntliga upplysningar från personer med kunskap om de aktuella förhållandena.

Ärendet remitterades till RPS och RÅ. RPS anmodades att avge yttrande angående bl.a. lagligheten och lämpligheten av inköpet av bolaget och Tommy Lindströms förfaranden med anknytning till bolaget.

2 Utredning

2.1 Dokumentation angående bolagsförvärvet, bolaget m.m.

Inköpet av bolaget och bolagets verksamhet

Av utredningen framgick att bolaget inköptes av Tommy Lindström för statens — RPS — medel. Bolagets tillgångar bestod vid inköpet av ett aktiekapital om 145 000 kr och en reservfond om 34 900 kr. Dessa tillgångar utgjordes av kontanta medel inestående i bank.

Enligt kvitto den 25 mars 1983 hade en advokatbyrå i Stockholm av Tommy Lindström mottagit 185 000 kr som likvid för bolaget. Av detta belopp sattes 179 900 kr in på ett bankkonto i bolagets namn. Enligt anteckning hos redovisningscentralen vid RPS utanordnades

den 25 mars 1983 185 000 kr till Tommy Lindström. Som bokföringsunderlag till transaktionen fanns hos RPS en "räkning". Handlingen som var daterad den 23 mars 1983 har följande lydelse: "Rikskriminalsektionen har haft kostnader i samband med narkotikaspaning med 185 000 kr. Utbetalningsbeslutet har fattats av överdirektören Lennart Printz. Beloppet utbetalas till polisintendenten Tommy Lindström."

Det förelåg inte någon attest av Lennart Printz på "räkningen". Tommy Lindström som undertecknat handlingen hade på denna också dels tecknat ett utbetalningsbesked, dels kvitterat beloppet. På den konteringsuppgift som fanns på "räkningen" var som kostnadsslag angivet kontot avseende vissa kostnader för förundersökning m.m. och som kostnadsbärare kontot gällande förhyrning av spaningslägenhet.

Aktierna i bolaget, aktiebok, årsbok och dagbok m.m. torde enligt en skrivelse ha överlämnats till Tommy Lindström i februari 1984. RPS hade inte antecknats som innehavare av aktierna i aktieboken och fanns inte heller antecknad som innehavare på aktiebrevet.

Av de uppgifter som i juni 1983 registrerades hos patent- och registreringsverket framgick att bolagets verksamhet skulle bestå i leasingverksamhet med bilar, uthyrning av fordon och kontorsinventarier m.m. Maivor Ekelund var upptagen som styrelseledamot och Örjan Norlin som suppleant. Firman tecknades av styrelseledamoten och suppleanten var för sig.

Det upplystes att Maivor Ekelund sammanbodde med Tommy Lindström och att Örjan Norlin tjänstgjorde vid rikskriminalsektionen.

Av hyreskontrakt för lokal, daterat i juli 1983, — — — framgick att — — — lokalen hyrdes i andra hand. Som bilaga till kontraktet fanns ett avtal angående kostnader för viss avskärmning av den aktuella lokalen. Denna kostnad kunde läggas i hyran för en viss period.

I utredningen uppmärksammades att såväl firmatecknare i bolaget som Tommy Lindström på handlingar som getts in till bilregistret hade anmält bolaget som ägare till ett antal fordon som inköpts av RPS. Såvitt kunnat utrönas hade det inte skett någon överlåtelse av fordonen från RPS till bolaget.

Handlingar från patent- och registreringsverket utvisade att likvidationen avseende bolaget avslutats och att en slutredovisning lades fram i maj 1988. Bolaget hade därmed upplösts.

2.2 Muntliga upplysningar

Upplysningar angående bolagsförvärvet och förhållanden med anknytning till detta inhämtades dels genom samtal hos JO med bl.a. tjänstemän vid RPS, dels från Björn Klangs utredningsanteckningar rörande upplysningar lämnade av numera avlidne Lennart Printz.

Tommy Lindström uppgav i huvudsak följande. Han och hans närmaste överordnade byråchefen Esbjörn Esbjörnson hade i slutet av 1970-talet fått i uppdrag att se över vissa metodfrågor gällande narkotikabekämpningen m.m. De hade därvid bl.a. kommit fram till att polisen vid vissa spaningsinsatser borde använda fordon som inte kunde härledas till polisen. Under år 1982 redovisade Tommy Lind-

ström för RPS dåvarande ledning, rikspolischefen Holger Romander och Lennart Printz, olika möjligheter att dölja fordonens rätta identitet. I samband med de diskussioner som då fördes fick Tommy Lindström i uppdrag att komma med något konkret i saken. Esbjörn Esbjörnson och Lennart Printz var Tommy Lindströms kontaktytor i dessa frågor.

Tommy Lindström undersökte inte innan han köpte det aktuella bolaget om RPS hade formella möjligheter till ett sådant förvärv. Han såg inköpet av bolaget, vilket skulle utgöra ett registreringsskydd för vissa spaningsfordon, som en operativ åtgärd som inte skulle hanteras av RPS i plenum. I operativa frågor är rikspolischefen ensam beslutande. Tommy Lindström tror dock inte att han diskuterade inköpet av bolaget med Holger Romander. Han anser däremot att han fick ett medgivande av Lennart Printz att införskaffa bolaget för RPS medel. Tommy Lindström var inte behörig att utanordna medel i den aktuella storleksordningen. Han upprättade "räkningen" och föredde den för Lennart Printz. Tommy Lindström vet inte varför denne inte tecknade något godkännande på handlingen. Det skrevs inte heller något protokoll beträffande godkännandet. Tommy Lindström överlämnade "räkningen" till avdelningsdirektören Ingemar Aronsson vid RPS redovisningscentral och fick därvid kvittera det på handlingen angivna beloppet. Tommy Lindström informerade inte RPS ledning om inköpet av aktiebolaget när detta ägt rum. När han sedermera erhöll aktierna, som han förvarade i ett kassaskåp på sitt tjänsterum, fick ledningen inte heller besked om detta.

Beträffande garagelokalen uppgav Tommy Lindström bl.a. följande. Han kommer inte ihåg vilka som deltog i diskussionen om förhyrning av garaget. Det var emellertid en självklarhet att man, om man skulle använda fordon vilkas rätta identitet skulle döljas skulle garagera dessa utanför polishuset. Det var han som hade kontakterna med uthyraren. Kostnaderna för garageringen i dess helhet togs upp med dåvarande chefen för ekonomibyrån vid RPS Seppo Wuori, som godkände kostnaderna. Beslutet att man skulle ha en serviceman i bolagsgaraget fattades dock av Tommy Lindström. Det är inte säkert att han tog upp frågan om kostnaderna för servicemannen särskilt med Seppo Wuori.

Tommy Lindström uppgav vidare att han i samband med att vissa av RPS tjänstefordon skulle bytas ut lämnade information till teknikbyrån vid RPS om att de nya fordonen skulle registreras i bolagets namn. Maivor Ekelund undertecknade de flesta handlingar som gavs in till bilregistret med uppgift om bolaget som ny ägare till av RPS inköpta fordon, men även Tommy Lindström undertecknade uppgifter av detta slag på ett antal registreringsbevis. Tommy Lindström ansåg att RPS var ägare till fordonen i bolaget eftersom RPS ägde aktierna i detta.

Angående bolagets redovisning ansåg Tommy Lindström att det inte fanns tillräckligt underlag för att skicka in handlingar till patent- och registreringsverket för den första perioden. Tommy Lindström deltog därefter i upprättandet av ett par årsredovisningar. Dessa var "chimärer" såtillvida att man oriktigt redovisade fordonen som en tillgång i bolaget. Vidare angav man felaktigt ett kapital i bolaget. De uppgivna

tillgångarna motsvarades emellertid av en skuld till RPS, eftersom RPS ägde såväl fordonen som kapitalet. För att få ner ränteintäkten till noll konstruerade man avskrivningar. Det fanns således inte någon realitet bakom uppgifterna i årsredovisningarna. Dessa upprättades av det skälet att man var skyldig att lämna redovisning till patent- och registreringsverket.

Den skrivelse angående taxeringen som upprättades i mars 1985 till skattechefen fick Holger Romander del av samma månad. Holger Romander gav därvid Esbjörn Esbjörnson och Tommy Lindström order om att agera för att få skatteproblemet undanröjt genom att anmäla till skattechefen "att det är polisens bolag och ingenting annat". Holger Romander kände således till bolaget och problemet i skattehänseende i mars 1985. Han vidtog dock inte någon annan åtgärd beträffande bolaget vid den tiden än att lämna angivna direktiv. Bolaget skulle således "fortsätta".

Holger Romander uppgav bl.a. följande. Han fick vetskap om det aktuella bolaget vid ett möte med riksåklagaren Magnus Sjöberg och skattechefen Lars Johansson troligen år 1984 eller 1985. Magnus Sjöberg skulle, då han fått kännedom om bolaget, ha anat att det var fråga om ett "hemligt bolag" på grund av att Tommy Lindströms namn figurerade och att bolaget hade anknytning till rikskriminalens spaningsverksamhet. Efter mötet inhämtade Holger Romander uppgifter av Tommy Lindström angående bolaget. Denne uppgav då att han skaffat bolaget för att i detta skydda vissa fordons identitet. Holger Romander underrättade därefter genast Magnus Sjöberg om att dennes förmodan att det rörde sig om ett "hemligt bolag" var riktig. Tommy Lindström hade erhållit medel från RPS till inköpet. När sedermera uppgifter om bolaget förekommit i pressen och det där nämnts att bolaget enligt Tommy Lindström inköpts av Lennart Printz kom denne till Holger Romander och uppgav att han aldrig hört talas om det aktuella bolaget, än mindre köpt det. Holger Romander anser att Tommy Lindström har dåligt stöd för påståendet att han fått ett medgivande till bolagsförvärvet.

Av Lennart Printz uppgifter, såsom de antecknats i Björn Klangs utredningsmaterial, framgick sammanfattningsvis följande. Lennart Printz fick vetskap om det aktuella bolaget genom uppgifter i pressen år 1985. Frågan om döljandet av spaningsbilars identitet hade diskuterats i RPS ledning ett flertal år utan att man hade kommit fram till hur problemet med dessa fordons registreringar skulle lösas. Det hade inte varit aktuellt att inköpa ett aktiebolag eller utanordna medel för ett sådant inköp. Om frågan hade tagits upp med Lennart Printz skulle han ha hänvisat till rikspolischefen som beslutar i operativa frågor. För egen del skulle Lennart Printz ha sagt nej till en framställning härom på grund av att det dels förmodligen erfordras riksdags- eller regeringsbeslut för att bedriva polisverksamhet på sådant sätt, dels är olämpligt att driva polisverksamhet i aktiebolagsform. Lennart Printz hade däremot vid olika tillfällen varit med om att på ett formlöst sätt fatta beslut om tillfälliga utbetalningar för spaningsändamål.

Seppo Wuori upplyste att han inte deltagit i några diskussioner angående registrering av polisens fordon i ett aktiebolag. Hade så varit fallet skulle han ha motsatt sig en sådan lösning av registreringsproblemet.

2.3 RPS remissvar

Som inledningsvis anförts hade RPS anmodats att inkomma med yttrande angående bl.a. bolagsförvärvet och Tommy Lindströms förfaranden med anknytning till bolaget.

I yttrandet slogs till en början fast att den aktuella bolagskonstruktionen var felaktig under förhandenvarande omständigheter och att en rad felaktigheter har begåtts även i den fortsatta hanteringen av bolaget. Dessa felaktigheter kunde till en del förklaras med att bolaget och dess funktion i största möjliga utsträckning skulle hemlighållas utåt. RPS utgick — utan att gå in på de lagliga förutsättningarna — från att det hela hade hanterats som en bulvankonstruktion, där det mellan, å ena sidan, bolaget och dess företrädare och, å den andra sidan, staten genom berörda tjänstemän vid RPS hade varit helt klart att bolaget och dess egendom i realiteten ägdes av staten.

Beträffande lagligheten och lämpligheten av inköpet av bolaget anfördes bl.a. detta:

Det kan konstateras att rikspolisstyrelsen varken har begärt eller fått medel för inköp av det ifrågavarande aktiebolaget. Inköpet torde således inte vara hänförligt till någon anslagspost för rikspolisstyrelsen.

Myndigheter får inte själva bilda eller förvärva aktiebolag. Beslutanderätten i sådana frågor — liksom övrig investeringsverksamhet inom myndigheterna — tillkommer i princip riksdagen. Och eftersom statsmakterna inte har anvisat några medel för inköp av bolaget, får åtgärden sägas ha saknat laglig grund.

Av det nyss anförda följer att styrelsen anser att det var olämpligt att förvärva bolaget under angivna förutsättningar. Därmed är det dock inte sagt att det generellt sett skulle vara olämpligt att använda sig av ett aktiebolag som täckmantel för att dölja ägarförhållandena till polisens spaningsbilar.

Angående förfarings sättet vid inköpet av bolaget uttalades bl.a. följande.

Tommy Lindström uppger att han har diskuterat inköpet av bolaget med dåvarande överdirektören Lennart Printz och trott sig ha fått dennes godkännande, något som Printz emellertid förnekat. Det har inte varit möjligt att klarlägga vad som förekommit mellan Tommy Lindström och Lennart Printz. Ett principiellt beslut av detta slag borde i vart fall ha dokumenterats på vederbörligt sätt, vilket inte har skett.

Att uppge att beloppet använts för att täcka "kostnader i samband med narkotikaspaning" är visserligen inte helt fel men alltför oklart för att ge en riktig redovisning av medelsanvändningen. En korrekt redovisning hade kunnat ges ett tillfredsställande sekretesskydd genom användande av den s.k. N-serien, som får anses lämplig i fall som detta och som sedermera kom att användas i bolagets redovisning. Det var också fel att köpeskillingen betalades ut till Tommy Lindström trots att det saknades attest från någon behörig person.

Den skärpning av rikspolisstyrelsens interna regelverk som senare har genomförts — i fråga om såväl arbetsordning som ekonomiadministrativa rutiner — innebär att en upprepning av det inträffade inte längre torde vara möjlig.

Angående förhållanden med anknytning till bolaget angavs:

Bolagets årsredovisningar m.m.

Bolaget har inte bedrivit någon verksamhet. Årsredovisningarna är därför inte korrekta. De avskrivningar som har gjorts 1983 och 1984 på maskiner och inventarier är en direkt följd av att de aktuella fordonen har tagits upp som anläggningstillgångar i bolaget.

De anläggningstillgångar i form av fordon som har tagits upp i bolagets balansräkningar för verksamhetsåren 1983 och 1984 har endast formellt tillhört bolaget. Den faktiska ägaren har hela tiden varit staten genom rikspolisstyrelsen. Det mycket speciella syftet med bolaget — att enbart fungera som täckmantel för vissa av rikskriminalens spaningsbilar — samt avsaknaden av egentlig verksamhet i bolaget gör emellertid att risken för att någon skulle kunna vilseledas genom bolagets redovisningshandlingar endast har varit teoretisk.

Det bör emellertid noteras dels att Tommy Lindströms förfarande i dessa delar har varit föremål för prövning av åklagare, som inte har funnit skäl att inleda förundersökning beträffande eventuellt bokföringsbrott, dels att skattechefen i Stockholm har varit informerad om de rätta förhållandena.

Fordonsregistrering på bolaget

Att bolaget hos bilregistret har anmälts som ägare av fordonen är i sig inte anmärkningsvärt i belysning av att det var just detta som var bolagets ändamål. — — —

3 Bedömning

I beslut den 16 oktober 1991 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

3.1 Lagligheten av bolagsförvärvet

Tommy Lindström har köpt aktierna i bolaget för statens medel. Befogenheten att bestämma angående användningen av sådana medel regleras ytterst i regeringsformen (RF). Av 1 kap. 4 § andra stycket och 9 kap. 2 § RF framgår att riksdagen bestämmer hur statens medel skall användas. I 9 kap. 8 § RF föreskrivs att anslagen ställs till regeringens disposition. Genom regeringsbeslut, s.k. regleringsbrev, lämnas sedan direktiv till de berörda myndigheterna om den närmare användningen av de anslagna medlen inom ramen för vad som föreskrivits i riksdagsbeslutet. RPS anger i sitt remissvar att RPS varken begärt eller erhållit medel för bolagsförvärvet. Inköpet av bolaget har således skett i strid med förutsättningarna för beviljade anslag.

3.2 Ansvar för inköpet

Tommy Lindström har ombesörjt inköpet av bolaget. Han undersökte dessförinnan inte, enligt vad han själv uppgett, om RPS hade formella möjligheter att införskaffa ett aktiebolag. Detta framstår som minst sagt förvånande med hänsyn till Tommy Lindströms erfarenhet av polis-

verksamhet och till att han i det tidigare nämnda utredningsuppdraget angående olika spaningsmetoder som ett alternativ i fråga om döljande av spaningsbilars rätta identitet tagit upp aktiebolagsformen.

Tommy Lindström har åberopat att han fått "klartecken" av sin överordnade överdirektören Lennart Printz att köpa bolaget. Vad gäller denna uppgift kan följande sägas. Texten på den handling som utgör underlaget för utanordnandet av medlen till inköpet innefattar endast ett påstående av Tommy Lindström att Lennart Printz fattat ett utbetalningsbeslut om 185 000 kr för kostnader som rikskriminalsektionen haft i samband med narkotikaspaning. Däremot saknas attest av Lennart Printz. Enligt då gällande föreskrifter avseende medelsförvaltningen för polisväsendet (PMF 3.2.6) liksom enligt de nu gällande (PEA) skulle den som fattat ett dispositionsbeslut bestyrka detta genom att teckna en attest på verifikationsunderlaget. För Tommy Lindström, som tidigare tjänstgjort vid RPS ekonomibyrå, måste detta ha varit ett väl känt förhållande. Såvitt utredningen utvisar finns inte heller något protokollerat beslut av Lennart Printz i saken — RPS har också i sitt remissvar anmärkt att ett beslut av detta slag i varje fall borde ha dokumenterats på vederbörligt sätt. Lennart Printz har, som framgår av Björn Klangs utredningsmaterial, uppgett att han fick kännedom om bolaget först genom att uppgifter om detta publicerats i pressen år 1985. Lennart Printz uttalande stöds dels — som kommer att framgå av det följande — av de upplysningar i saken som överåklagaren Claes Zeime lämnat under utredningen, dels av att Holger Romander berättat att Lennart Printz inför honom förnekat att han skulle ha varit med om att inköpa bolaget. Holger Romander har vidare uppgett att Tommy Lindström hade dåligt stöd för sitt påstående att det förelåg ett medgivande till köpet. I sammanhanget noterar jag också att Tommy Lindström, som han själv upplyst, inte informerat Lennart Printz om att bolagsförvärvet skett och inte heller om hur han förfarit med aktierna, vilket borde ha varit det naturliga om Lennart Printz medverkat på sådant sätt som Tommy Lindström gjort gällande. Såvitt framgår av utredningen informerade inte heller Tommy Lindström Holger Romander om bolagsförvärvet.

Enligt min mening visar utredningen att Tommy Lindström inte fått något medgivande av överordnad att förvärva bolaget. Ansvar för bolagsförvärvet åvilar därför honom ensam. Jag anser mig däremot inte — med hänsyn bl.a. till Lennart Printz uppgifter om utbetalningar för spaningsändamål — kunna utesluta möjligheten av att Tommy Lindström utverkat ett utbetalningsbeslut i enlighet med "räkningens" innehåll.

3.3 *Det straffrättsliga ansvaret beträffande bolagsförvärvet*

Frågan uppkommer då om Tommy Lindström kan göras straffrättsligt ansvarig för inköpet av bolaget.

Den straffrättsliga reglering som aktualiseras återfinns i 10 kap. 5 § brottsbalken. Om en person, som på grund av förtroendeställning fått till uppgift att för annan sköta ekonomiska angelägenheter eller över-

vaka skötseln av sådana angelägenheter, missbrukar sin förtroendeställning och därigenom skadar huvudmannen, skall han enligt denna bestämmelse dömas för trolöshet mot huvudman, om gärningen inte är att betrakta som ett förskingringsbrott. Vid bedömandet av om brottet skall anses som grovt skall särskilt beaktas, om gärningsmannen begagnat falsk handling eller vilseledande bokföring eller tillfogat huvudmannen betydande eller synnerligen kännbar skada.

Tommy Lindströms befattning som chef för rikskriminalsektionen innefattar enligt min bedömning en sådan förtroendeställning som avses i straffbestämmelsen. Av utredningen framgår att Tommy Lindström begagnat sig av denna förtroendeställning vid utanordnandet av medlen från RPS. Som ovan anförts stod bolagsförvärvet inte i överensstämmelse med de ändamål för vilka medel anslagits till RPS verksamhet. När beloppet 185 000 kr trots detta till följd av Tommy Lindströms förfarande utanordnades av RPS — och därmed statens — medel uppkom en sådan skada som förutsätts i straffbestämmelsen. Jag vill i sammanhanget också peka på att köpet och den fortsatta hanteringen av bolaget sköttes på sådant sätt att staten betogs varje möjlighet att genom behöriga företrädare för RPS utöva kontroll över bolaget och dess förhållanden.

Det sagda innebär att de objektiva rekvisiten för brottet trolöshet mot huvudman enligt min mening är uppfyllda. Preskriptionstiden för normalgraden av trolöshet mot huvudman är emellertid fem år och den utgick således redan i mars 1988. För att något straffrättsligt ansvar nu skall kunna utkrävas med anledning av det inträffade krävs därför att brottet skall vara att betrakta som grovt. Som redan nämnts anges i straffbestämmelsen som exempel på omständigheter som kan göra brottet till grovt att gärningsmannen begagnat falsk handling eller vilseledande bokföring eller tillfogat huvudmannen betydande eller synnerligen kännbar skada. Den s.k. räkningen är visserligen vilseledande till sitt innehåll; den kan emellertid inte betraktas som en falsk handling, och jag anser mig inte heller kunna hävda att den är osann på ett sådant sätt att rekvisiten för brottet osant intygande är uppfyllda. Vid en samlad bedömning av vad som framkommit om omständigheterna vid köpet, skadans omfattning och syftet med förvärvet anser jag att det inte kan anses vara fråga om grovt brott. Jag har därför inte inlett förundersökning i saken.

3.4 Det straffrättsliga ansvaret gällande övriga förhållanden med anknytning till bolaget

Aktiebolagsformen regleras av ett stort antal bestämmelser som syftar till bl.a. att skydda bolagets borgenärer. Hit hör bestämmelsen att redovisningshandlingar årligen skall ges in till patent- och registreringsverket för att där hållas tillgängliga för allmänheten. I bokföringslagen anges att bokföringsskyldighet åvilar aktiebolag. Det finns inte några undantag därvidlag.

Straffbestämmelsen om bokföringsbrott i dess lydelse före den 1 april 1986 återfanns i likhet med nu gällande regler i 11 kap. 5 §

brottsbalken. Om någon som är bokföringsskyldig enligt bokföringslagen (1976:125) uppsåtligt eller av oaktsamhet underlåter att bokföra affärshändelser eller bevara räkenskapsmaterial, lämnar oriktiga uppgifter i bokföringen eller annars åsidosätter bokföringsskyldigheten och om rörelsens förlopp eller ekonomiska resultat eller ställning till följd härav inte kan i huvudsak bedömas med ledning av bokföringen, döms han enligt denna bestämmelse för bokföringsbrott till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter. Är brottet grovt skall han dömas till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. I sin här återgivna lydelse har lagrummet ansetts innebära att förefintligheten av bokföringsskyldighet måste täckas av uppsåt hos gärningsmannen för att straffansvar skall kunna utkrävas.

I 11 kap. 7 § första stycket brottsbalken föreskrevs före den 1 april 1986 bl.a. att, om någon som är i bokföringsskyldigs ställe begår en gärning som avses i 5 §, skall han dömas som om han själv varit bokföringsskyldig. Sedan en ändring år 1986 skett av subjektsskrevet i 11 kap. 5 § brottsbalken kan den som faktiskt handhar bokföringen åt en bokföringsskyldig dömas som gärningsman enligt 5 §.

Enligt min mening har Tommy Lindström, även om han inte ingått i bolagets styrelse, haft en sådan dominerande ställning i detta att han varit ansvarig för att bolagets bokföringsskyldigheter uppfyllts. Det är sålunda Tommy Lindström som, enligt vad utredningen visat, varit den drivande kraften bakom bolaget och som ensam haft hand om bokföringsunderlaget.

Av utredningen framgår att den bokföringsskyldighet som åvilar ett aktiebolag inte har fullgjorts. Dagbok och huvudbok har inte förts. Årsbokslutet avseende år 1983 har inte färdigställts inom föreskriven tid och de därefter ingivna årsredovisningarna avseende 1983 och 1984 innehåller osanna uppgifter. Uppenbart är att det inte med utgångspunkt i bokföringen har varit möjligt att bedöma rörelsens ekonomiska resultat och ställning. Den straffrättsliga bedömningen kompliceras emellertid av det förhållandet att utredningen inte visar annat än att bolagets enda funktion var att fungera som en täckmantel för polisiär verksamhet och att bolaget inte bedrivit någon rörelse i sedvanlig bemärkelse. Några borgenärsintressen av det slag som reglerna om bokföringsskyldighet och straffstadgandet om bokföringsbrott är avsedda att skydda har således rent faktiskt inte förelegat. Inte heller de övriga intressen som ligger till grund för dessa regler har varit för handen (jfr prop. 1981/82:85 s. 15 f.). Även med beaktande av dessa förhållanden anser jag emellertid att omständigheterna när bolagets existens blev känd var sådana att det fanns anledning att anta att bokföringsbrott förekommit. En annan sak är att den nu företagna utredningen i varje fall inte ger mig stöd för att hävda att de subjektiva rekvisiten för detta brott är uppfyllda; det finns enligt min mening inte anledning att anta annat än att Tommy Lindström var av den uppfattningen att någon bokföringsskyldighet i den mening som åsyftas i straffstadgandet inte förelåg. Härtill kommer att preskription inträtt i fråga om såväl ringa bokföringsbrott som brottet i sin normalgrad. Jag har därför inte funnit anledning att gå vidare i saken.

Under utredningen har framkommit att såväl firmatecknare i bolaget som Tommy Lindström på registreringsbevis som lämnats in till bilregistret angett bolaget som ny ägare till ett antal fordon inköpta av RPS. Då någon fordonsöverlåtelse inte skett från RPS till bolaget är dessa uppgifter oriktiga. Vikten av att korrekta uppgifter lämnas till bilregistret framgår av att det enligt 89 § bilregisterkungörelsen (1972:599) är förenat med straffansvar att uppsåtligen eller av oaktsamhet lämna oriktig uppgift vid ansökan eller anmälan. Bestämmelsen är subsidiär till straffbestämmelserna i brottsbalken. Den bestämmelse som där kan komma i fråga är den som gäller osant intygande (15 kap. 11 § brottsbalken). Tommy Lindström kan emellertid på grund av preskriptionsreglerna inte nu göras straffrättsligt ansvarig för agerandet, varför jag inte vidtar någon ytterligare åtgärd i denna del.

3.5 Sammanfattande bedömning

Jag är medveten om att det ibland kan finnas ett välgrundat önskemål att kunna dölja att fordon som används vid spaningsverksamhet tillhör polisen. Det aktuella ärendet visar emellertid med all önskvärd tydlighet att aktiebolagsformen inte är lämplig för ändamålet. Som jag redan har nämnt är denna associationsform omgärdad med ett stort antal bestämmelser som bl.a. syftar till att åstadkomma en offentlig insyn i verksamheten. Om ett aktiebolag skall fylla sin funktion som täckmantel tvingas man därför på det sätt som här har skett att arbeta med en fingerad bokföring, att lämna osanna uppgifter om bolagets ekonomiska förhållanden till skattemyndigheterna och patent- och registreringsverket och att lämna oriktiga uppgifter till bilregistret om äganderätten till de aktuella fordonen. Jag vill i detta sammanhang erinra om polisberedningens uttalanden i delbetänkandet (SOU 1982:63) Polislag om användningen av s.k. okonventionella spaningsmetoder (s. 138 f.). Det sägs där bl.a. (s. 143) att stor försiktighet måste iakttagas när det gäller spaningsmetoder som kan medföra risk för att polisens trovärdighet äventyras och att rykten som sätter polismän i samband med kriminella intressen kommer i omlopp. Än mindre får det självfallet förekomma att polisen begår kriminaliserade handlingar för att lättare kunna avslöja brott. Tommy Lindström har vid sitt handlande vad gäller det aktuella bolaget inte levt upp till de grundläggande krav som måste ställas på all polisverksamhet, och jag ser mycket allvarligt på det inträffade.

De kritiska synpunkter angående användningen av aktiebolagsformen som jag framfört i det föregående träffar i viss utsträckning också ett förfarande för att dölja statens äganderätt till vissa fordon som består i att dessa registreras på olika privaträttsliga subjekt av annat slag. En sådan åtgärd är som nämnts inte förenlig med bilregisterkungörelsens regler och straffbestämmelsen om osant intygande. Om man från statsmakternas sida gör den bedömningen att det finns behov av att kunna förfara på detta sätt, krävs därför en ändring av gällande regler.

Ärendet omfattade även handläggningen hos RPS, RÅ och åklagarmyndigheten i Stockholm av ansvarsfrågorna. JO:s beslut i dessa delar har utelämnats här.

1992/93:JO1

Polismyndighets rätt att lämna ut brottsanmälningar till en brottsofferjour

(Dnr 145-1990)

I ett brev till JO ifrågasattes om sekretesslagen (1980:100) medger att polismyndighet utan målsägandens samtycke lämnar ut brottsanmälningar till en brottsofferjour.

Sedan ärendet remitterats till berörda polismyndigheter och till rikspolisstyrelsen anförde *chefsJO Eklundh* i beslut den 16 oktober 1991 i bedömningsdelen följande:

Innehållet i polismyndigheternas yttranden kan sammanfattas på följande sätt. Polismyndigheten i Gävle hade vid den tidpunkt när yttrandet avgavs över huvud taget inte lämnat ut några kopior av brottsanmälningar till brottsofferföreningen. Polismyndigheten i Sundsvall har lämnat ut ett okänt antal brottsanmälningar som företrädesvis rört våldsbrott, åldringsbrott och även en del andra förmögenhetsbrott. Brottsoffret har dessförinnan tillfrågats om kontakt önskades med brottsofferjouren och om uppgifterna i brottsanmälan fick lämnas ut. Från polismyndigheten i Södertälje har redovisats en sammanställning, av vilken det framgår att under kalenderåret 1989 497 polisanmälningar rörande brott mot person — varav 10 anmälningar avseende sexuellt ofredande — hade skickats över till brottsofferjouren samt att man från stöldroteln översänt samtliga anmälningar, eller ungefär en per dag, avseende inbrott i villor och lägenheter. Inte i något av dessa fall hade polismyndigheten tillfrågat målsäganden om denne önskade någon kontakt med brottsofferjouren. Detta görs emellertid numera. Såväl polismyndigheten i Sundsvall som polismyndigheten i Södertälje tillämpar en ordning med i förväg givna sekretessförbehåll avseende anmälningarnas innehåll för samtliga de personer som deltar i brottsofferjourernas verksamhet. Polismyndigheten i Sundsvall har utfärdat ett särskilt förbehåll för varje enskild person, medan polismyndigheten i Södertälje däremot fattat ett generellt beslut avseende "de som deltagit i nämnda jour", vilket sedan kvitterats ut av medlemmarna. Som grund för förbehållen åberopas reglerna i 14 kap. 9 § sekretesslagen. Anmälningarna synes emellertid inte lämnas ut till de enskilda medlemmarna av jouren utan tillställs denna som sådan. I Södertälje hämtas anmälningarna av jourens brottsofferassistent som sedan fördelar dem bland medlemmarna.

Syftet med brottsofferjourerna har i rikspolisstyrelsens Rapport 1989:1 angetts vara att genom frivilliga insatser lämna stöd åt personer som drabbats av brott. Brottssofferjourernas verksamhet har också uppmärksammat av den av regeringen tillsatta våldskommissionen. I dennas slutbetänkande "Våld och brottsoffer" (SOU 1990:92) framhålls bl.a. (s. 154) att brottsofferjourerna fyller ett stort och viktigt behov, att

deras styrka ligger i att de bygger på ett ideellt och frivilligt mänskligt engagemang och att de inte har ett författningsreglerat förhållningssätt som myndigheter måste ha.

Den fråga som är aktuell i detta ärende är under vilka förutsättningar uppgifter ur en polisanmälan kan lämnas ut till en brottsofferjour. Jag vill här inledningsvis fastslå att brottsofferjourerna är frivilliga sammanslutningar och inte några myndigheter, vilket bl.a. innebär att reglerna i 14 kap. sekretesslagen om överlämnande av sekretessbelagda uppgifter mellan myndigheter inte är tillämpliga. Rätten för dem som verkar i en brottsofferjour att ta del av sekretessbelagt material är således i princip densamma som den som tillkommer vilken enskild person som helst.

Den enskildes rätt att ta del av allmänna handlingar slås fast i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF). Enligt 2 kap. 2 § TF får denna rätt begränsas bl.a. om det är påkallat med hänsyn till intresset av att förebygga eller beivra brott eller med hänsyn till skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Den närmare begränsningen i rätten att ta del av allmänna handlingar framgår av sekretesslagen (1980:100) Reglerna där är resultatet av en avvägning mellan offentlighetsprincipen, å den ena, och sekretessintressena, å den andra sidan. Utgångspunkten vid utformningen av varje särskild sekretessbestämelse har varit att man inte skall åstadkomma mera sekretess än vad som är oundgängligen nödvändigt för att skydda det intresse som har föranlett bestämmelsen. Detta innebär bl.a. att en uppgift inte skall omfattas av sekretess, om man inte kan förutse någon skada som resultat av att den lämnas ut. Det är ibland möjligt att slå fast att röjandet av ett visst slag av uppgifter alltid innebär en viss skaderisk. I de flesta fall kan emellertid utlämnandet av en uppgift som beskrivs på ett visst sätt vara helt harmlöst i vissa situationer men medföra en tydlig skaderisk i andra. Av detta skäl återfinns skaderekvisit i huvuddelen av de materiella sekretessreglerna. I sekretesslagen finns två typer av skaderekvisit, ett "rakt" som innebär presumtion för offentlighet och ett "omvänt" som innebär presumtion för sekretess. Det raka rekvisitet innebär att sekretess föreligger om det kan antas att en viss skada uppkommer om uppgiften röjs.

Bedömningen av om ett rakt skaderekvisit är uppfyllt skall normalt kunna göras med utgångspunkt i själva uppgiften. Avgörande för om sekretess gäller eller ej är således om uppgiften i sig är av sådant slag att ett utlämnande typiskt sett är ägnat att skada det intresse som skall skyddas genom en viss sekretessregel. Frågan om vem som begär en uppgift kan emellertid i vissa fall få betydelse vid bedömningen av sekretessfrågan liksom ändamålet med begäran.

I de regler som är avsedda att skydda enskildas förhållanden används i de flesta fall uttrycken "skada" och "men". Med skada avses uteslutande ekonomisk skada, medan uttrycket men avser integritetskränkningar av olika slag. Med men åsyftas t.ex. att någon blir utsatt för andras missaktning om hans förhållanden blir kända. Redan den omständigheten att vissa personer känner till en för någon enskild ömtålig uppgift kan i många fall vara tillräcklig för att men skall anses

föreligga. Utgångspunkten för bedömningen är den berörda personens egen upplevelse. Bedömningen kan emellertid i viss utsträckning korrigeras med utgångspunkt i gängse värderingar i samhället.

Polisverksamhetens eget behov av sekretess framgår av 5 kap. 1 § sekretesslagen. Enligt paragrafens första stycke 1 gäller sekretess för uppgifter som hänför sig till förundersökning i brottmål, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgifterna röjs. Sedan åtal har väckts gäller denna sekretess i princip endast för uppgifter som har generell betydelse för brottsspaning och brottsutredning (se prop. 1979/80:2 Del A s. 140 f. och RÅ 1989 ref. 56).

Den enskildes sekretesskydd i sammanhanget framgår av 9 kap. 17 § sekretesslagen. I första stycket 1 föreskrivs att sekretess gäller i utredningar enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål för uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att denne eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgifterna röjs. Paragrafen innehåller vidare i andra stycket en särskild regel om sekretess för innehållet i brottsanmälningar. Enligt denna bestämmelse gäller sekretess i bl.a. polis- och åklagarmyndigheters verksamhet för en anmälan eller utsaga från en enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Sekretess enligt 5 kap. 1 § första stycket 3 och 9 kap. 17 § första stycket 1 förutsätter att uppgifterna hänför sig till en förundersökning i brottmål eller — i fråga om sistnämnda föreskrift — till en annan undersökning som bedrivs enligt förundersökningsbestämmelserna. Enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken skall, med vissa närmare angivna undantag, förundersökning inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. En förundersökning kan inledas antingen formlost genom att polismyndigheten eller åklagaren faktiskt inleder ett utredningsarbete eller genom ett formellt beslut. När det är fråga t.ex. om ett grövre våldsbrott eller användningen av tvångsmedel aktualiseras, ligger det i sakens natur att förundersökningen påbörjas omedelbart. I andra fall torde den rådande arbetsbelastningen vid polismyndigheterna ofta medföra att viss tid förflyter från det att en brottsanmälan kommer in till polismyndigheten till dess den egentliga handläggningen av ärendet påbörjas. Den allmänt rådande uppfattningen är emellertid att reglerna om förundersökningssekretess också i dessa fall blir tillämpliga på en brottsanmälan så snart den upptagits av myndigheten. Enligt min mening finns det inte någon anledning att ifrågasätta denna tillämpning i de fall där en brottsanmälan är av sådant slag att den på det sätt som åsyftas i 23 kap. 1 § rättegångsbalken ger anledning till antagande att ett brott har begåtts.

Det är självfallet inte möjligt att i generella termer ange vilket slag av uppgifter som omfattas av sekretess enligt 9 kap. 17 § första stycket 1 sekretesslagen. Detta får i stället avgöras från fall till fall. När det är fråga om vissa slag av grova brott — t.ex. incestbrott — kan det ifrågasättas om inte redan ett röjande av uppgiften att en viss person

sagt sig ha utsatts för ett brott med viss rubricering innefattar men i sekretessregelns bemärkelse. I andra situationer kan omständigheterna — särskilt när det rör sig om mera bagatellartad brottslighet — vara sådana att inga uppgifter alls i en brottsanmälan omfattas av sekretess. Här mellan finner man fall där ett större eller mindre antal av de uppgifter som tagits in i en anmälan träffas av skaderekvisitet.

Av 14 kap. 4 § sekretesslagen framgår att sekretess som gäller till förmån för en enskild person helt eller delvis kan efterges av denne. Som framhålls i rikspolisstyrelsens yttrande är det emellertid i de fall där det är fråga om sekretess av hänsyn till enskilda ofta inte tillräckligt med att målsäganden lämnar sitt medgivande till att en brottsanmälan lämnas ut. Uppgifterna i denna kan beröra såväl den misstänkte som andra personer på ett sådant sätt att också dessas medgivande krävs för att anmälan skall kunna lämnas ut med stöd av 14 kap. 4 § sekretesslagen. Jag vill i sammanhanget vidare erinra om att de personer som berörs av en anmälan självfallet inte kan efterge sekretessen enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen. Även om alla erforderliga samtycken föreligger måste polismyndigheten således alltid självständigt ta ställning till om dessa regler lägger hinder i vägen för ett utlämnande.

Om en myndighet finner att sådan risk för skada, men eller annan olägenhet, som enligt en sekretessbestämmelse utgör hinder att lämna uppgifter till en enskild, kan undanröjas genom ett förbehåll som inskränker den enskildes rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den, skall myndigheten enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen uppställa ett sådant förbehåll när uppgiften lämnas till honom. Den som bryter mot ett förbehåll av detta slag kan enligt 20 kap. 3 § brottsbalken straffas för brott mot tystnadsplikt. Förbehållet gäller endast i förhållande till den person som uppgifterna har lämnats ut till. Det kan inte utsträckas till att avse också de personer till vilka denne eventuellt vidarebefordrar uppgifterna.

Polismyndigheterna i Sundsvall och Södertälje har med stöd av 14 kap. 9 § sekretesslagen meddelat i förväg givna beslut om förbehåll i fråga om de anmälningar som lämnas ut till brottsofferjourerna. Det förbehållsbeslut som har utfärdats av polismyndigheten i Södertälje är generellt utformat också på så sätt att det utan angivande av namn sägs avse de personer som deltar i jourens verksamhet. Det åberopade lagrummet kan emellertid inte tillämpas på ett sådant sätt. Som framgår av den redogörelse för gällande regler som jag har lämnat i det föregående måste varje utlämnande av en polisanmälan föregås av en särskild prövning, där frågan om uppställande av ett sekretessförbehåll bara är ett inslag bland flera. För att bestämmelsen om förbehåll över huvud taget skall vara tillämplig krävs att det konstateras att en brottsanmälan i det särskilda fallet innehåller uppgifter som omfattas av sekretess. Som redan nämnts förhåller det sig inte alltid på detta sätt; om skaderekvisiten inte är uppfyllda föreligger inte sekretess. En handling som inte innehåller sekretessbelagda uppgifter skall lämnas ut utan förbehåll. Detsamma gäller om erforderliga medgivanden till utlämnande föreligger. Jag vill i detta sammanhang också erinra om

bestämmelsen i 2 kap. 12 § första stycket TF att en handling, som begärs utlämnad och som endast delvis innehåller hemliga uppgifter, i övriga delar skall göras tillgänglig i avskrift eller kopia.

Bedöms en av sekretess omfattad handling kunna lämnas ut med förbehåll måste utlämnandet i varje särskilt fall föregås av ett beslut i saken som skall dokumenteras i polisärendet. Ett sådant beslut skall ange vilken handling det är fråga om, vem handlingen lämnas ut till och som därmed är bunden av förbehållet beträffande just den handlingen och vad förbehållet har för innebörd. Detta är bl.a. en förutsättning för att det straffansvar som bär upp regeln om förbehåll skall kunna aktualiseras.

Ordningen med i förväg lämnade generella sekretessförbehåll är ägnad att bibringa mottagarna av anmälningarna den felaktiga uppfattningen att deras möjligheter att förfoga över de utlämnade uppgifterna är begränsade också i de fall där dessa inte omfattas av sekretess eller där mottagaren fått del av dem i andra hand. Å andra sidan kan något straffrättsligt ansvar rent faktiskt inte utkrävas om sekretessbelagda uppgifter skulle hanteras på ett felaktigt sätt av jourens medlemmar, eftersom man inte i fråga om den särskilda handlingen kan konstatera vem den har lämnats ut till i den bemärkelse som åsyftas i 14 kap. 9 § sekretesslagen.

Hur ett beslut om förbehåll skall utformas är beroende bl.a. av uppgifternas art, vem som mottar dem och i vilket syfte uppgifterna begärts. Ett förbehållsbeslut kan föreskriva t.ex. att uppgifterna endast får användas för ett visst ändamål och att de inte får vidarebefordras eller att de får föras vidare endast under vissa förutsättningar. Beslutet kan härutöver innehålla bestämmelser om hur handlingen skall förvaras och om skyldighet att förstöra den efter viss tid. Jag kan i detta hänseende hänvisa till de exempel som lämnas i Corell m.fl.: Sekretesslagen under 14 kap 9 §. Det kan enligt min mening vara lämpligt att i ett beslut om förbehåll också ta in en erinran om gällande straffansvar.

Jag vill i detta sammanhang påpeka att det "tillstånd med förbehåll" som polismyndigheten i Södertälje utfärdat är otillfredsställande också på så sätt att förbehållet — "uppgifter får ej lämnas vidare till någon som ej deltagit i den aktuella verksamheten" — är alltför allmänt avfattat. Med en sådan avgränsning av mottagarkretsen kommer denna att bli så vidsträckt att det integritetsskydd som regeln om förbehåll är avsedd att vidmakthålla blir i det närmaste illusoriskt. Kritik kan riktas också mot det förbehåll som beslutats av polismyndigheten i Sundsvall, vilket ålägger mottagaren att göra en avvägning mellan intresset av att de uppgifter han mottagit vidarebefordras, å den ena sidan, och sekretessintresset, å den andra. Enligt min mening ställer ett sådant förbehåll alltför stora krav på mottagaren av uppgiften.

Av vad jag nu har sagt framgår att gällande lagstiftning inte tillåter en ordning som innebär att polismyndigheter rutinmässigt, utan prövning i det särskilda fallet, skickar över brottsanmälningar till en brottsofferjour. Jag kan inte heller inse att det finns något praktiskt behov av ett sådant förfarande. Enligt min mening bör det alltid ankomma på målsäganden själv att avgöra om han eller hon vill ha

kontakt med en brottsofferjour eller ej. Även i de fall där uppgifterna i en anmälan är sådana att sekretessreglerna inte hindrar ett utlämnande kan målsäganden ha skäl för att inte vilja att det brott som han utsatts för leder till att han kontaktas av företrädare för brottsofferjouren. Enligt min mening kan målsägandens behov av hjälp tillgodoses på ett fullt tillfredsställande sätt genom att denne i samband med att polisanmälan görs får information om brottsofferjourerna. Jag kan i detta sammanhang peka på den ordning som tillämpas i Sundsvall och som innebär att medlemmar ur brottsofferjouren vissa tider finns tillgängliga i polishuset. Målsäganden får därefter själv ta ställning till om han eller hon vill utnyttja den hjälp som en brottsofferjour kan erbjuda. Om målsäganden så vill kan ett önskemål om kontakt med brottsofferjouren som framförs vid anmälningstillfället vidarebefordras av polismyndigheten. Det får sedan ankomma på målsäganden själv att avgöra vilka uppgifter som bör komma till dennas kännedom. Skulle en brottsofferjour begära att få ut en brottsanmälning från en polismyndighet, är denna emellertid självfallet skyldig att på vanligt sätt ta ställning till framställningen på grundval av reglerna i TF och sekretesslagen.

Med dessa uttalanden avslutar jag ärendet.

Underrättelse enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken (s.k. slutdelgivning av förundersökningsprotokoll)

(Dnr 3012-1989)

I ett klagörende uppmärksammades att en polismyndighet utfört underrättelseskyldigheten enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken (RB) på så sätt att ett exemplar av förundersökningsprotokollet överlämnats till den misstänktes offentlige försvarare för vidarebefordran till den misstänkte.

ChefsJO Eklundh anförde bl.a. följande i ett beslut den 31 oktober 1991.

Förundersökning i brottmål syftar bl.a. till att klarlägga vem som skäligen kan misstänkas för ett visst brott, att ge åklagaren erforderligt material för åtalsfrågans bedömande, att förbereda målet så att bevisningen kan förebringas i ett sammanhang vid huvudförhandlingen samt att ge den misstänkte och hans försvarare inblick i åklagarens bevismaterial och göra det möjligt för honom att få detta justerat och kompletterat. Vid förundersökningen skall, enligt 23 kap. 4 § RB, inte bara omständigheter som talar mot den misstänkte utan även sådana som är gynnsamma för honom beaktas och bevis som är till hans förmån tillvaratas. I syfte att bereda den misstänkte och hans försvarare rätt till insyn i en pågående utrednings gång och resultat föreskrivs i 23 kap. 18 § första stycket RB, förutom annat, att den misstänkte och hans försvarare har rätt att fortlöpande ta del av vad som har förekommit vid undersökningen, om detta kan ske utan men för utredningen. De har också rätt att ange den utredning de anser önskvärd och i övrigt anför vad de anser nödvändigt. Underrättelse härom skall

enligt fjärde meningen lämnas eller sändas till den misstänkte och hans försvarare, varvid skäligt rådrum skall beredas dem. Åtal får inte beslutas innan detta har skett.

Bestämmelsen i 23 kap. 18 § första stycket RB är av grundläggande betydelse för den misstänktes försvar. Det förtjänar att framhållas att rätten att ta del av det material som samlas in inträder successivt, så snart det kan ske utan men för utredningen (jfr NJA II 1943 s. 314). Som framhålls i departementspromemorian (Ds Ju 1979:15) Översyn av utredningsförfarandet i brottmål (s. 115) får material undanhållas den misstänkte och hans försvarare bara om undersökningsledaren kan motivera varför röjande av viss uppgift skulle vara till men för utredningen. När undersökningsledaren anser sig ha samlat in det material som behövs eller eljest finns tillgängligt görs s.k. slutdelgivning (s. 119). Detta sker som regel genom att den misstänkte och hans försvarare i särskild ordning underrättas om att hela utredningsmaterialet är tillgängligt för dem. I en del fall lämnas underrättelsen i samband med att ett s.k. slutförhör hålls med den misstänkte. Sedan skäligt rådrum beretts dem får åtal väckas.

Kriminalinspektören B. har anfört att han tagit för vana att i de fall där den misstänkte är häktad redan under utredningens gång ta upp frågan med den misstänktes försvarare om delgivning av den slutförda utredningen. Ingen försvarare har hittills motsatt sig att ombesörja delgivningen med sin klient. Ett krav är att försvararen därefter skriftligt meddelar åklagaren att han tagit del av utredningen och att den delgetts klienten.

Som framgår av det föregående är den i 23 kap. 18 § första stycket fjärde meningen RB fastlagda underrättelseskyldigheten formellt begränsad till att avse en underrättelse till den misstänkte och hans försvarare om deras rätt att ta del av utredningen och att begära kompletteringar och framföra synpunkter. Enligt 12 a § förundersökningskungörelsen (1947:948) skall genom tjänsteanteckning, skriftligt erkännande eller på annat sätt framgå att den misstänkte och hans försvarare fått del av underrättelsen. Av lagtextens avfattning framgår att den utgår från att det är en uppgift för polismyndigheten att ombesörja att underrättelse lämnas. Något lagligt hinder mot att underrättelseskyldigheten fullgörs t.ex. per telefon föreligger inte. Den som lämnar underrättelse skall i ett sådant fall dokumentera detta genom en anteckning i förundersökningsprotokollet. I och med att underrättelseskyldigheten fullgjorts börjar fristen för beräkning av tiden för skäligt rådrum att löpa.

För att man i görligaste mån skall undvika att invändningar om brister i förundersökningsmaterialet framställs först efter det att åtal väckts är det angeläget att den misstänkte och hans försvarare så snart som möjligt bereds tillfälle att rent faktiskt gå igenom det samlade utredningsmaterialet som åklagaren avser att lägga till grund för sitt åtalsbeslut. Jag vill i detta hänseende också hänvisa till objektivitetskravet i 23 kap. 4 § RB.

Frågan om överlämnande av förundersökningsprotokoll till den misstänkte och hans försvarare regleras inte i lag på annat sätt än att

det i 23 kap. 21 § fjärde stycket RB föreskrivs att de har rätt att, sedan åtal beslutats, på begäran erhålla en avskrift av protokoll och anteckningar från förundersökningen; har offentlig försvarare förordnats för den misstänkte skall en sådan avskrift utan särskild begäran lämnas eller sändas till försvararen. Den nu behandlade regeln avser således förundersökningsprotokollet i dess slutliga avfattning. Mot bakgrund av vad som anförts i det föregående framstår det emellertid som naturligt att den misstänkte och hans försvarare ges tillfälle att gå igenom utredningsmaterialet i omedelbar anslutning till att underrättelse enligt 23 kap. 18 § första stycket fjärde meningen RB lämnas. Om underrättelseskyldigheten fullgörs genom telefonsamtal bör därför senast i samband därmed överenskommelse träffas med den misstänkte resp. hans försvarare om hur och när förundersökningsmaterialet skall tillhandahållas var och en av dem. I de vanligt förekommande fall där underrättelseskyldigheten fullgörs genom överlämnande av preliminärt förundersökningsprotokoll bör överlämnandet i konsekvens med vad jag tidigare har anfört ske från polismyndigheten direkt till den misstänkte och hans försvarare.

Huvudregel är således att underrättelsen, oavsett vilken form den har, av polismyndigheten skall riktas direkt till de personer som skall nås av den. Jag vill dock inte utesluta att det i vissa fall, exempelvis där myndigheten misslyckats med att utröna den misstänktes adress och/eller hemvist, kan godtas att underrättelsen, efter överenskommelse med den offentlige försvararen, överbringas till den misstänkte genom denne. För att föreskriven underrättelse skall anses ha skett i ett sådant fall erfordras emellertid att bekräftelse inhämtas från den offentlige försvararen att underrättelsen lämnats. Om en advokat uppger att så skett bör denna uppgift kunna godtas utan vidare kontrollåtgärder.

Kroppsvisitation vid misstanke om narkotikabrott

(Dnr 2043-1991)

Bakgrund

Vid en inspektion av polismyndigheten i Västervik i maj 1991 framkom vid granskningen av ett ärende att två polismän, polisassistenterna T. Carlsson och N-L. Jansson, den 15 december 1990 klockan 17.25 kroppsvisiterat Jan-Erik K. då denne på Markörgatan i Västervik ledde en cykel. I en PM upprättad den 17 december 1990 framgick följande:

Anledningen till ingripandet var att K verkade påverkad av någonting och det luktade inte sprit om honom. PM misstänkte därför att K hade tagit narkotika. K uppgav dessutom att han kom från Tony O. — en känd narkotikamissbrukare.

I ett protokoll över kroppsvisitationen angavs att misstanke om narkotikabrott uppstått. Något beslag gjordes inte. JO beslutade att ta upp saken i ett särskilt ärende.

Ärendet remitterades till polismyndigheten i Västervik för upplysningar och yttrande.

I yttrande anfördes bl.a. följande.

Den vanligast förekommande i tipssammanhang var Jan-Erik K, missbrukare och narkotikalangare, som förekommit i så gott som samtliga narkotikautredningar i Västervik sedan slutet av 1960-talet. Han dömdes senast hösten 1989. Han har i dagarna åter förekommit i sådana sammanhang och erkänt innehav av amfetamin.

— — —

Då polismännen upptäckte K. såg de omedelbart, att han var påverkad. De fick uppfattningen, att han försökte vika in på en tvärgata men sedan ångrade sig. Då K. är opåverkad, brukar det råda god kontakt mellan honom och polisen och kortare pratstunder förekommer, då de möts på gatan. Nu var han emellertid butter och avvisande. Han luktade inte alkohol.

På förfrågan uppgav han, att han varit hos en enligt polismännen känd missbrukare men ville inte närmare redogöra för besöket. Han ville fortsätta och svarade undvikande på polismännens frågor.

Polismannen Carlsson hade några månader tidigare ertappat K. påverkad och med innehav av narkotika, som han inhandlat strax innan. Vid det tillfället uppträdde K. på liknande sätt som i det aktuella fallet. Carlsson ansåg, att anledning förekom att narkotikabrott förövats, dvs brott där fängelse kunde följa.

— — —

Polismyndigheten anser, att polismännen haft god grund för sitt beslut att kroppsvisitera K. — Visitationen har skett på ett diskret sätt och har inte varit mer omfattande än nödvändigt. — Dokumentation har skett på föreskrivet om också något knapphändigt sätt.

Vid tillfället förekom anledning anta att brott förövats, där fängelse kan följa och att kroppsvisitation kunde företas för att i första hand eftersöka narkotika för beslag. Med kännedom om K. kunde flera brottstyper vara aktuella; förvärv, innehav, försäljning eller annan form av överlåtelse.

Bedömning

I beslut den 7 februari 1992 anförde *ChefsJO Eklundh* följande.

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. påtvingat kroppsligt ingrepp, kroppsvisitation och husrannsakan. Begränsningar i dessa grundläggande fri- och rättigheter får enligt 12 § första stycket samma kapitel göras genom lag.

Regler om kroppsvisitation finns intagna i 28 kap. 11 § rättegångsbalken. Enligt första stycket får, om anledning förekommer att brott förövats varpå fängelse kan följa, kroppsvisitation företas för eftersökande av föremål, som är underkastat beslag, eller eljest till utrönande av omständighet, som kan ha betydelse för utredning om brottet. Av andra stycket framgår att beträffande annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet får kroppsvisitation företas endast om synnerlig anledning förekommer att därigenom föremål, som är underkastat beslag, skall anträffas eller annan utredning om brottet vinnas.

För att kroppsvisitation skall få ske krävs således att misstanke föreligger om ett bestämt brott som det kan följa fängelse på. Av utredningen framgår att Jan-Erik K. blev föremål för kroppsvisitation som misstänkt för narkotikabrott. Som JO har understrukt i olika ärenden krävs för att en person skall anses som skäligen misstänkt för brott att det föreligger konkreta omständigheter som med viss styrka talar för att personen i fråga begått gärningen.

I det nu aktuella ärendet grundades beslutet om kroppsvisitation av Jan-Erik K. väsentligen på att han är känd i narkotikasammanhang sedan 60-talet och att han, då han anträffades, var påverkad av annat än alkohol och därför betedde sig underligt. Enbart dessa förhållanden utgör inte konkreta omständigheter av beskaffenhet att grunda en skäligen misstanke om sådant narkotikabrott som kan följas av fängelse. Att beslutsunderlaget inte varit tillräckligt framstår för övrigt särskilt tydligt av den brottsanmälan som upprättades i saken; där har nämligen inte kunnat redovisas någon omständighet som pekade på att ett sådant brott blivit begånget. Jag kan således inte finna att det förelegat tillräckliga skäl för att kroppsvisitera Jan-Erik K.

Jag ser allvarligt på händelsen. Jag låter det emellertid bero med den kritik som mitt uttalande innefattar.

Kritik mot kriminalvårdsstyrelsen med anledning av generella riktlinjer för besök hos i kriminalvårdsanstalt intagen HIV-smittad/AIDS-sjuk person

(Dnr 1950-1990)

I ett beslut den 18 september 1991 anförde *JO Pennlöv* följande.

Bakgrund

I Allmänna Råd från kriminalvårdsstyrelsen angående drog- och HIV/AIDS-frågor, ARK 1990:1, beslutade den 12 mars 1990, sägs under avsnittet 2.9.2 Besök på häkte och anstalt följande:

Intagen som är HIV-smittad/AIDS-sjuk bör medges obehåkat besök endast då fråga är om hustru/man, sambo eller fästmö/fästman (dokumenterat långvarigt förhållande), den närmaste kretsen anhöriga samt då det bedöms uppenbart obehåvligt att besöket äger rum under bevakning. Besök i annat fall skall således äga rum i närvaro av tjänsteman vid myndigheten.

Innan det första besöket utan bevakning äger rum skall den intagne upplysas om att en förutsättning för besöket är att den besökande underrättas om att den intagne är HIV-smittad/AIDS-sjuk. För det fall den intagne inte accepterar sådant villkor skall obehåkat besök inte medges.

I omedelbar anslutning till att det första obehåkade besöket äger rum skall personal sammanträffa med den intagne och den besökande för att då kontrollera att den besökande faktiskt känner till att den intagne är HIV-smittad/AIDS-sjuk. Visar det sig att så inte är fallet bör obehåkat besök inte medges vid det tillfället.

Anmälan

Läkaren vid kriminalvårdsanstalten Malmö, Jan Frimand, har i en anmälan till JO ifrågasatt riktlinjerna och därvid anført bl.a. detta.

Enligt mitt sätt att se detta så innebär det en straffskärpning för den HIV-smittade/AIDS-sjuka intagne som knappast torde ha stöd i lagstiftningen. Det torde även vara en generell begränsning av besöksmöjligheterna som saknar stöd i 29 § KvaL. Det torde även vara så att man här försätter den HIV-smittade/AIDS-sjuka i en tvångssituation som direkt strider mot Hälso- och Sjukvårdslagens intentioner och därigenom mot sekretessen inom hälso- och sjukvården så som den kommer till uttryck i 7 kap 1 § Sekretesslagen.

Efter remiss har kriminalvårdsstyrelsen — generaldirektören Björn Weibo — svarat bl.a. följande.

De omständigheter som för styrelsen varit avgörande då riktlinjerna rörande besök hos HIV-smittad/AIDS-sjuk utfärdades kan, med en sammanfattning av vad som redovisats ovan, anges enligt följande:

a) HIV/AIDS är en dödlig sjukdom. Kunskapen om hur smittämnen överförs är inte fullständig. Det är känt att den HIV-smittade kan uppträda impulsstyrt och destruktivt och att han kan drabbas av mentala störningar.

b) S g s samtliga HIV-smittade i anstalt är sprutnarkomaner. Fortsatt injektionsmissbruk är farligt för den HIV-smittade själv och risken för smittspridning är uppenbar på grund av bristen på injektionsverktyg m m.

c) Kriminalvården kan inte frångå sig ansvar gentemot en person som medges oöväntat besök hos intagen som är HIV-smittad/AIDS-sjuk. Det är alltså, enligt styrelsens mening, inte så att besöket är en renodlad angelägenhet mellan den intagne och den besökande där den besökande vistas i anstalten tillsammans med den intagne "helt på egen risk".

Mot denna bakgrund bör utomordentlig vikt fästas vid den besökandes intressen och de säkerhetskrav som måste upprätthållas i samband med besök i anstalt hos HIV-smittad/AIDS-sjuk. Saken kan också uttryckas så att besöksituationen för den grupp intagna varom nu är fråga *typiskt sett* är sådan att hänsynen till den besökandes intressen/säkerhetskraven måste sättas i förgrunden. Den besökandes intressen och de allmänna säkerhetskraven skall ses i ett sammanhang och det är därvid enligt styrelsens mening ofrånkomligt att inriktningen skall vara att besök hos HIV-smittad/AIDS-sjuk äger rum i närvaro av tjänsteman vid anstalten. Härav följer att besök som äger rum utan att tjänsteman är närvarande inte bör medges utan att den besökande dessförinnan är mycket ingående insatt i förutsättningarna för besöket. Sålunda skall han veta *att* den intagne är HIV-smittad/AIDS-sjuk, *att* det för sådan person är ytterst farligt med fortsatt missbruk, *att* sådant fortsatt missbruk också medför ökad risk för smittspridning inom anstalten *samt att* det enligt 62 § KvaL är brottsligt att åt intagen lämna berusningsmedel eller injektionsspruta/kanyl.

Även om styrelsen genom de allmänna råden — som ju är generella rekommendationer och icke bindande — klart angett vad som normalt bör gälla ifråga om besök hos HIV-smittad/AIDS-sjuk, skall givetvis frågan om besök prövas utifrån förutsättningarna i varje enskilt fall. Styrelsen förutsätter att den som lokalt har att besluta om besök gör sådan prövning. Med hänsyn härtill och till vad ovan anförts anser styrelsen att den tillämpade ordningen är förenlig med 29 § KvaL.

Jan Frimand har i erinringar ingående bemött kriminalvårdsstyrelsens yttrande och därvid vidhållit, att enligt hans mening är de inskränkningar av besöksmöjligheterna för HIV-smittade/AIDS-sjuka, som kriminalvårdsstyrelsen gett direktiv om, inte förenliga med gällande lagstiftning.

Intagen i kriminalvårdsanstalt får enligt 29 § första stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Han får inte ta emot besök som är ägnat att äventyra säkerheten i anstalten eller som kan motverka hans anpassning i samhället eller eljest vara till skada för honom eller annan. Enligt 29 § fjärde stycket KvaL skall tjänsteman vid anstalten vara närvarande vid besök, om det är påkallat med hänsyn till säkerheten.

I förarbetena till lagen understryks att bevakning bör förekomma endast i undantagsfall, med hänsyn till det obehag som en sådan kontroll kan innebära för samtliga inblandade (prop. 1974:20 s. 143).

Från och med den 1 november 1985 tillämpas smittskyddslagen vid infektion av HIV. Infektionen hänförs enligt bilaga till lagen i dess nuvarande lydelse (1988:1472) till gruppen samhällsfarliga sjukdomar. Enligt 15 och 16 §§ smittskyddslagen framgår att läkare som konstaterar eller misstänker en samhällsfarlig sjukdom hos någon skall upplysa patienten om sjukdomens art och smittsamhet samt meddela honom de förhållningsregler som behövs för att hindra smittspridning.

En uppgift om att någon är HIV-smittad har generellt ett mycket starkt sekretesskydd i enlighet med 7 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100), som även gäller för hälso- och sjukvården inom kriminalvården samt enligt 7 kap. 21 § samma lag, som behandlar sekretess inom kriminalvården i övrigt. Sekretesskyddet enligt 7 kap. 1 § kan brytas genom den uppgiftsskyldighet som föreskrivs i 37 § KvaL. Enligt denna bestämmelse är hälso- och sjukvårdspersonalen inom kriminalvården skyldig att underrätta styresmannen om att en intagen lider av sådan smittsam sjukdom som avses i smittskyddslagen, om det behövs med hänsyn till fara för att smittan skall spridas. Även om en uppgift om HIV-smitta lämnats enligt 37 §, är uppgiften fortfarande skyddad av den sekretess som i övrigt gäller inom kriminalvården.

Bedömning

Uppgiften att med olika medel bekämpa spridningen av HIV är viktig och grannlaga. Den medför svåra avvägningar mellan olika intressen, bl.a. de enskilda smittbärarnas rätt till integritet och värdig behandling och övrigas rätt att skyddas från smitta. Inom kriminalvården har man hittills inte betraktat HIV-smittan i sig som någon differentieringsgrund när det gäller placering och man har även i övrigt ansett att smittbärare skall särbehandlas så lite som möjligt. Kriminalvårdsstyrelsen har i de inledningsvis citerade allmänna råden dels beskrivit formerna för arbetet med drogmissbrukare, HIV-smittade och AIDS-sjuka inom frivård, anstalt och häkte, dels klargjort kriminalvårdens ansvar i förhållande till andra huvudmän. Beträffande det sistnämnda anges att den s.k. normaliseringsprincipen skall upprätthållas så långt det är möjligt. Detta innebär, att kriminalvårdsklienternas behov av behandling och omvårdnad primärt skall tillgodoses inom den reguljära hälso- och sjukvården, socialtjänsten och övriga externa behand-

lingsresurser. Under rubriken "Målsättning och principer för omhändertagande av HIV/AIDS-sjuka" uttalas bl.a., att HIV-smittade och AIDS-sjuka har rätt till ett värdigt omhändertagande och att de inte får diskrimineras. Vidare sägs, att om de genom ett riskbeteende utsätter andra för smitta bör detta anmälas till behandlande läkare eller smittskyddsläkare.

I anmälan har ifrågasatts huruvida kriminalvårdsstyrelsens riktlinjer rörande besök hos en i kriminalvårdsanstalt intagen HIV-smittad/AIDS-sjuk, såsom dessa utformats i de allmänna råden ARK 1990:1, står i överensstämmelse med bestämmelserna i bl.a. 29 § KvaL och 7 kap. 1 § sekretesslagen.

Vid bedömningen av om en intagen skall få ta emot besök av en viss person, skall ställning också tas till om besöket skall vara bevakat eller inte. Prövningen av frågan om ett besök skall vara bevakat skall ske med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall, varvid skall beaktas att endast säkerhetsaspekter får vägas in. Denna individuella bedömning måste således göras vid prövningen av varje anhållan om besök till en intagen. Bestämmelserna som reglerar intagens möjlighet att ta emot besök innehåller ingen särreglering vad beträffar intagen som är HIV-smittad/AIDS-sjuk.

I remissvaret uttalas, att den besökandes intressen och de allmänna säkerhetskraven skall ses i ett sammanhang och att det därvid enligt styrelsens mening är ofrånkomligt att inriktningen skall vara att besök hos HIV-smittad/AIDS-sjuk äger rum i närvaro av tjänsteman vid anstalten. Jag kan inte förbehållslöst dela denna inställning. Kriminalvården skall i första hand tillgodose de intagnas behov och intressen. Därtill kommer naturligtvis vårdpersonalens rättmätiga krav på en från miljö- och säkerhetssynpunkt godtagbar arbetsplats. Aspekterna på säkerhet gäller vidare dem som endast tillfälligt uppehåller sig i kriminalvårdens lokaler och övriga utrymmen, såsom t.ex. besökare till de intagna. Det är dock tveksamt om det generellt skall anses föreligga skäl för större omsorg om besökare till exempelvis HIV-smittade än vad som i motsvarande hänseende tillämpas gentemot besökare till andra kategorier intagna. Förhållandena inom gruppen HIV-smittade kan variera högst avsevärt liksom bland övriga intagna, och en bedömning måste således ske angående riskbeteende i varje enskilt fall. I de flesta fall torde det finnas anledning att utgå ifrån att den HIV-smittade följer de förhållningsregler han skall ha fått av behandlande läkare och uppträder på ett sådant sätt att han inte utsätter sin omgivning för smittrisk. I vart fall kan detta antagas vara fallet gentemot de egna besökarna, som ju oftast utgörs av familjemedlemmar eller vänner till den intagne. Skulle man i det enskilda fallet komma fram till, att den HIV-smittade är så labil och destruktiv i sitt beteende att han utgör en säkerhetsrisk skall detta naturligtvis vägas in vid bedömningen av om det överhuvud taget är lämpligt med besök och vidare om besöket skall vara bevakat eller inte. Omständigheten bör också, som uttalats i de allmänna råden, anmälas till behandlande läkare eller smittskyddsläkaren.

Sammanfattningsvis anser jag, att en generell regel om att alla HIV-smittade/AIDS-sjuka, som vägrar att efterge sekretessen angående sin sjukdom, endast får ta emot besök under tillsyn inte står i överensstämmelse med 29 § KvaL.

Avslutningsvis vill jag kommentera kriminalvårdsstyrelsens uttalande i remissvaret angående de allmänna rådens status m.m. Styrelsen påpekar, att dessa endast är icke bindande generella rekommendationer och förutsätter, att beslutsfattarna på det lokala planet handlar utifrån lagens krav. Jag har i ett annat ärende (dnr 2309-1990) haft anledning att uttala följande i denna fråga: "Trots att kriminalvårdsstyrelsen således valt att meddela dessa riktlinjer i form av icke bindande generella rekommendationer, måste förmodas att avsikten från kriminalvårdsstyrelsens sida är att dessa skall följas. Det torde också vara så att de uppfattas på detta sätt från linjemyndigheternas sida." Jag framhöll i det nämnda beslutet, att det måste anses synnerligen otillfredsställande, mot bakgrund av den betydelse de av styrelsen fastslagna riktlinjerna har, om de utformas i strid med lagens intentioner. Jag vidhåller här denna inställning och förutsätter, att kriminalvårdsstyrelsen överväger att ändra formuleringen av det aktuella avsnittet i de allmänna råden.

Kritik mot en kriminalvårdsanstalt med anledning av begränsning av intagnas rätt att under pågående arbetsnedläggelse få ut egna medel

(Dnr 588-1992)

I ett beslut den 11 mars 1992 anförde *JO Pennlöv* följande.

I en anmälan till JO framförde förtroenderådet vid kriminalvårdsanstalten Kumla klagomål angående anstaltens utbetalning av kontanta medel. Rådet anförde att under den pågående arbetsnedläggelsen vid anstalten har de intagna nekats att få ut pengar från s.k. egna medel. Vidare uppgavs att eftersom anstalten endast i begränsad omfattning tillhandahåller hygienartiklar och de intagna under strejken inte får någon lön kan de inte sköta sin hygien.

Efter remiss anförde kriminalvårdsanstalten Kumla genom biträdande anstaltsdirektören Stig Linderum följande.

Sedan 3 februari 1992 pågår en olaglig arbetsnedläggelse (strejk) på Kumlaanstalten. Det är intagna på våra allmänna avdelningar, CDE-husen, som deltar. Aktionen har trots upprepade försök från "aktiva" intagna på Kumla samt personer utanför anstalterna inte nått åsyftad framgång utanför vår anstalt. Vi är övertygade om att det är en liten klick bland de intagna som tvingar majoriteten delta trots att de helst skulle vilja arbeta i vanlig ordning. Vi vet att många intagna mår dåligt av att under hot om våld från andra intagna förvägras möjligheten arbeta. Vår ambition har varit att inte provocera, detta har lyckats och de intagna har hela tiden visat god skötsamhet vilket vi är tacksamma för. Förra veckan trodde vi att vi hade en öppning på gång i och med de kontakter vi hade med förtroenderådet och det erbjudande kriminalvårdsstyrelsen gav att ställa upp för samtal med de intagna förutsatt man återgick i arbete. Så blev tyvärr inte fallet utan strejken fortsatte.

I dag på morgonen avbröt 4 intagna strejken och vi hoppas nu på en snar upplösning.

I och med att man inte arbetar får man inte ut lön — vår bestämda uppfattning är att man inte heller "smygvägen" ska få in s k egna medel för kioskinköp av skilda slag. Anledningen därtill är att vi vill få slut på strejken och vi har bedömt det så att man snabbare återgår i arbete när pengarna tar slut.

Det finns ingen intagen som undanhålls möjligheten att sköta sin personliga hygien, vi tillhandahåller rakhyvlar, tandborstar och tvål så att man klarar sig. En återgång till arbete löser de intagnas problem i dessa avseenden, det är vi övertygade om.

I 24 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) finns bestämmelser om intagens innehav av personliga tillhörigheter m.m. I andra stycket föreskrivs att en intagen får inneha pengar och skaffa sig eller mottaga varor enligt särskilda bestämmelser.

Kriminalvårdsstyrelsen har i anstaltsföreskrifterna (KVVFS 1990:10) meddelat närmare bestämmelser om innehav av kontanta medel (68 §) samt utbetalning av ersättning för sysselsättning m.m. (bl. a. 142 §, som avser intagna i slutna riksanstalter). Enligt 142 § första stycket skall i slutna riksanstalt, till den intagne, av ersättning och pengar som skickas till anstalten varje vecka utbetalas kontant ett belopp som sammanlagt motsvarar 0,8 % av gällande basbelopp. Återstående medel skall överföras till ett särskilt konto för permissions- och frivgningsmedel intill dess att ett belopp motsvarande 3 % av gällande basbelopp finns innestående på kontot. Därefter utbetalas hela den intjänade ersättningen till den intagne, dock skall föreskriften i 68 § andra stycket följas. I det senast angivna stadgandet sägs att en intagen i slutna riksanstalt inte utan medgivande får inneha så mycket pengar att beloppet överstiger 1,8 % av gällande basbelopp. 142 § innehåller i tredje och fjärde styckena bestämmelser om innehav av pengar för intagna som uppbär ålderspension, förtidspension eller sjukbidrag.

Ärendet har aktualiserat frågan om en kriminalvårdsanstalt bör utforma ett påtrycknings-/sanktionssystem som tillämpas i förhållande till intagna som inte fullgör den skyldighet att utföra anvisat arbete varom föreskrivs i 12 § KvaL.

Den författningstext som reglerar inskränkningarna i den intagnes redan genom fängelsestraffet hårt beskurna handlingsfrihet liksom de påföljder för den intagne som brott mot verkställighetsbestämmelserna kan rendera är uttömmande. I 47 § KvaL upptas således en fullständig redovisning av de åtgärder i form av disciplinär bestraffning som kan vidtas vid brott mot anbefalld ordning eller meddelade anvisningar. Förutom disciplinär bestraffning kan behandlingsmässiga åtgärder, t.ex. förflyttning till annan anstalt, bli följden av ett indisciplinärt beteende. Även dessa åtgärder, som av den intagne ofta uppfattas som repressivt betingade, är av rättssäkerhetsskäl noggrant reglerade bl.a. i KvaL.

Den av anstalten gjorda begränsningen av de intagnas rätt att under den pågående arbetsnedläggelsen få ut egna medel utgör ett starkt — och förmodligen även effektivt — påtryckningsmedel för att förmå de intagna att återgå i arbete. Därtill kommer att den tjänar som en

sanktion riktad mot de intagna som deltar i konflikten. Enligt min uppfattning saknar emellertid begränsningen stöd såväl i KvaL som i anstaltsföreskrifterna.

Frågan om intagnas innehav av pengar kan i sista hand bli föremål för domstolsprövning. Mot bakgrund härav anser jag inte att det finns anledning för mig att göra några ytterligare uttalanden i saken.

Vad som i övrigt anförts föranleder inte några kommentarer från min sida.

Fråga om prövning av exekutionstitel i visst fall (av vägförening åberopad debiteringslängd)

(Dnr 2813-1991)

Enligt 3 kap. 1 § utsökningsbalken får verkställighet äga rum bl.a. på grund av handling som enligt särskild föreskrift får läggas till grund för verkställighet. Ett exempel på sådana handlingar är av vägförenings styrelse upprättad debiteringslängd (89 § jämförd med 63 § lagen om enskilda vägar).

B.G. var medlem i Gånghesters vägförening. Sedan han vägrat erlägga årsavgifter inlämnade föreningen vid olika tidpunkter ansökningar om utmätning till kronofogdemyndigheten i Älvsborgs län. Som exekutionstitlar åberopade vägföreningen utdrag ur årsmötesprotokoll.

Hovrätten för Västra Sverige meddelade den 10 maj 1990 ett beslut efter besvär över utmätning rörande en annan medlem i vägföreningen. Beslutets innebörd var bl.a., att hovrätten underkände den av föreningen i det målet åberopade exekutionstiteln. På grund härav beslutade kronofogdemyndigheten den 18 oktober 1990 att avvisa ett av de mål avseende B.G. som inkommit. Kronofogdemyndigheten företog senare utmätning i B.G. tillkommande överskjutande skatt enligt 1990 års taxering avseende två återstående mål. B.G. överklagade utmätningarna till hovrätten för västra Sverige. Hovrätten lämnade i beslut den 1 mars 1991 besvären utan bifall.

I en anmälan till JO pekade B.G. bl.a. på det förhållandet att utmätningar avseende andra medlemmar i vägföreningen upphävts.

Anmälan samt en inom ombudsmannaexpeditionen upprättad promemoria remitterades till kronofogdemyndigheten för yttrande. I nämnda promemoria ställdes bl.a. frågan om kronofogdemyndighetens granskning av de åberopade exekutionstitlarna varit tillräcklig. Vidare ställdes frågan vilka överväganden som låg bakom att kronofogdemyndigheten avvisat ansökningar som inkommit efter det att hovrätten den 10 maj 1990 underkänt en av vägföreningen åberopad exekutionstitel, men fortsatt handläggningen av dessförinnan inkomna mål.

Kronofogdemyndigheten yttrade sig över remissen. B.G. bemötte remissvaret.

I sitt beslut den 24 januari 1992 anförde JO Pennlöv i bedömningsdelen bl.a. följande.

Det ankommer i första hand på kronofogdemyndigheten att bedöma, om en i ett mål om utmätning åberopad handling utgör en verkställbar exekutionstitel eller ej. JO uttalar sig inte utan särskilt

starka skäl i sådana bedömningsfrågor. Jag nöjer mig därför med att konstatera, att denna fråga synes ha varit svårbedömd, och att den därför borde ha blivit föremål för en mer kvalificerad prövning än vad som synes ha blivit fallet. — I detta sammanhang vill jag särskilt peka på att kronofogdemyndighetens arbetsordning föreskriver att varje beslutsordning skall innehålla en allmän erinran om att en tjänsteman alltid är skyldig att underställa sin närmaste chef mål eller ärende som är svårbedömt eller principiellt betydelsefullt.

Hovrätten för Västra Sverige meddelade den 10 maj 1990 ett beslut av innebörd att en av Gånghesters vägförening i mål om utmätning åberopad exekutionstitel underkändes. Kronofogdemyndigheten avvisade ansökningar om utmätning, som inkom från vägföreningen efter den dagen och som — rimligen — grundade sig på samma eller liknande exekutionstitel. Däremot fortsatte myndigheten handläggningen av mål som inkommit dessförinnan.

Jag kan för min del inte se någon anledning till varför kronofogdemyndigheten valde att göra just denna avgränsning. Kronofogdemyndigheten menade synbarligen, att hovrättens avgörande föranledde särskild försiktighet när det gällde exibilitetsprövningen av ansökningarna. Detta bör rimligen ha gällt i lika hög grad för mål som kommit in redan före hovrättens beslut.

Kronofogdemyndigheten har visserligen invänt, att den saknar möjlighet att i register efterforska mål som härrör från en viss borgenär. Detta kan dock inte innebära att möjligheterna att återfinna dessa mål är uttömda; en möjlighet hade varit att ställa en enkel förfrågan till föreningen, en annan att utsända ett internt meddelande till myndighetens handläggare av innebörd att exekutionstiteln i ifrågavarande mål skulle granskas särskilt noggrant innan någon åtgärd vidtogs.

Kronofogdemyndigheten har nu ändrat sina rutiner för granskning av denna måltyp. Såvitt avser myndighetens handläggning stannar jag därför vid den kritik som ligger i det ovan sagda.

Vid brist på överensstämmelse mellan namn och personnummer har kronofogdemyndigheten ansetts böra närmare undersöka det rätta förhållandet

(Dnr 2837-1990)

I.S. berättade bl.a. följande i en anmälan till JO. Den 14 september 1990 fick hon från kronofogdemyndigheten i Stockholms län en underrättelse om sökt utmätning. Eftersom hon inte hade några skulder besökte hon kronofogdemyndigheten den 17 september. På de handlingar hon då fick se fanns hennes personnummer, men en annan persons namn. Hon undrade hur det var möjligt att ingen upptäckt att namn och personnummer inte stämde överens. — Som bakgrund till det inträffade angav I.S., att en person vid namn G.B. redan 1986 använt hennes personnummer vid en beställning från ett postorderföretag. Den nu aktuella skulden avsåg en beställning G.B. gjort 1988, återigen med användande av I.S:s personnummer.

Yttranden inhämtades från kronofogdemyndigheterna i Stockholms och Västmanlands län.

1992/93:JO1

I sitt beslut den 7 augusti 1991 uttalade *JO Pennlöv* följande i bedömningsdelen.

1. Handläggningen hos kronofogdemyndigheten i Västerås

I ärendet har följande framkommit. Justitia Inkassobevakning AB ingav den 14 december 1988 till Västerås tingsrätt en ansökan om betalningsföreläggande för G.B.. I ansökan angavs G.B:s personnummer till [här utelämnat]. Detta personnummer kom också att anges i det slutbevis som tingsrätten sedermera meddelade den 14 februari 1989. I den ansökan om verkställighet av slutbeviset, som Justitia Inkassobevakning AB ingav till kronofogdemyndigheten i Västerås den 1 mars 1989 synes sökanden ha uppmärksammat förväxlingen och för hand ha skrivit till G.B:s rätta personnummer, [här utelämnat].

Enligt min mening borde förekomsten av olika personuppgifter i ansökan och exekutionstiteln ha föranlett kronofogdemyndigheten att undersöka gäldenärens identitet, varefter de i 5 kap. 2 § utsökningsförrordningen angivna åtgärderna borde ha vidtagits. Kronofogdemyndigheten är enligt vad som angivits i yttrandet införstådd härmed och har också vidtagit åtgärder för att förebygga ett upprepande. Jag stannar därför vid den kritik som ligger i det nu sagda.

2. Handläggningen hos kronofogdemyndigheten i Stockholms län

En förnyad ansökan om verkställighet inkom till kronofogdemyndigheten i Stockholms län den 28 augusti 1990. I denna ansökan angavs G.B:s namn men I.S:s personnummer och adress.

Kronofogdemyndigheten borde vid de kontroller som sker innan underrättelse om mål går ut till den angivne gäldenären ha uppmärksammat, att den från SPAR inhämtade namnuppgiften inte stämde överens med den som angivits i ansökan. Även denna myndighet har vidtagit åtgärder för att förebygga ett upprepande, varför jag också här stannar vid den kritik som ligger i detta. Kritiken mildras av att myndigheten, när den fick kännedom om felet, omedelbart vidtog åtgärder för att ställa saken till rätta.

Kritik har riktats mot en kronofogdemyndighet för att den före en utmätning inte tillräckligt efterforskat gäldenärens adress

(Dnr 3913-1990)

M.S. berättade i en anmälan till JO att kronofogdemyndigheten i Stockholms län företagit utmätning i ett honom tillhörigt banktillgodo-havande utan att underrätta honom om målet. Han hade anmält till svenska myndigheter att han flyttat till Australien, och hade därför svårt att förstå att kronofogdemyndigheten inte hade tillgång till hans nya adress.

Upplysningar inhämtades från kronofogdemyndigheten. I en kommentar till dessa angav M.S. bl.a. att myndigheten hade kunnat få fram hans adress i Australien från hans arbetsgivare i Sverige.

Ett yttrande inhämtades härefter från kronofogdemyndigheten. I detta angavs — såvitt här är av intresse — följande.

1992/93:JO1

Så här i efterhand kan givetvis sägas att det hade varit möjligt att ställa en kompletterande fråga till Stockholms Universitet för att utröna om en fullständig adress fanns tillgänglig där. Arbetsbördan har under senare år ökat avsevärt för samtliga personalkategorier vid kronofogdemyndigheten. Ökningen skall huvudsakligen klaras med effektiviseringar av arbetet och en utveckling av ADB-stödet. Personalen arbetar därför tidvis under stark tidspress och sannolikt med hundratals mindre ärenden om dagen. Det som efteråt — i lugn och ro — förefaller vara en enkel åtgärd, kanske just då inte var den som framstod som uppenbar för handläggaren. — — —

M.S. kommenterade remissvaret.

I sitt beslut den 29 november 1991 uttalade *JO Pennlöv* följande i bedömningsdelen.

Kronofogdemyndigheten har företagit utmätning utan att M.S. underrättats om målet. Av 4 kap. 12 § utsökningsbalken framgår, att en sådan underrättelse skall sändas till gäldenären med posten eller överlämnas på annat lämpligt sätt innan utmätning får ske. Undantag från denna regel får göras bl.a. om gäldenären saknar känt hemvist och det ej har kunnat klarläggas var han uppehåller sig.

Att gäldenären är bosatt utomlands innebär som regel inget undantag från kravet på underrättelse.

Under myndighetens handläggning av målet framkom att M.S. vistades i Australien. Denna uppgift lämnades av M.S:s svenske arbetsgivare i september 1989. Med utgångspunkt i vad som således var känt för myndigheten hade det varit en förhållandevis enkel åtgärd att vid denna tidpunkt närmare efterforska M.S:s vistelseadress och därefter tillställa honom en underrättelse om målet. För det fall en sådan efterforskning inte skulle ha lett till något resultat borde enligt min mening ett nytt försök ha gjorts senast innan utmätning företogs.

Den 5 juni 1990 skedde likväl utmätning i ett M.S. tillhörigt banktillgodohavande. På ett exemplar av utmätningsbeviset har den 15 juni 1990 tecknats ett beslut av innebörd att beslutet inte skulle delges eftersom gäldenären inte kunde anträffas sedan han flyttat till Australien.

Ett beslut om utmätning skall enligt 6 kap. 9 § utsökningsförrordningen (1981:981) delges, om det inte är känt att gäldenären inte kan anträffas. Eftersom kronofogdemyndigheten även vid denna senare tidpunkt hade möjlighet att på ett enkelt sätt efterforska M.S:s adress har den även i detta läge förfarit felaktigt.

De regler som myndigheten sålunda åsidosatt är av stor betydelse från rättsäkerhetssynpunkt. Att arbetsbelastningen varit hög kan inte anses utgöra en godtagbar ursäkt. Kronofogdemyndigheten förtjänar därför kritik för sin handläggning av målet. Jag finner emellertid inte att omständigheterna påkallar någon ytterligare åtgärd från min sida.

Fråga om rätt för kronofogdemyndighet att med tvång bereda sig tillträde till bostadslägenhet i innehavarens frånvaro för att verkställa utmätning hos en person, som antogs vara inneboende hos honom

1992/93:JO1

(Dnr 2457-1991)

1 Bakgrund

Den 10 maj 1991 inkom från Protectoring Inkassoservice till kronofogdemyndigheten i Stockholms län ansökan om verkställighet mot S. av ett slutbevis, betalningsföreläggande, avseende en totalskuld på 5 773 kr. Den 9 juni sändes en underrättelse om att målet kommit in till myndigheten till S. på den adress i Farsta, som var S:s adress enligt myndighetens centralregister, med uppgift om sista betalningsdag. Underrättelsen syntes, enligt vad myndigheten uppgivit, ha kommit i retur utan meddelande om ny adress. Den 11 juli skickades till samma adress en underrättelse med utsatt förrättningsdag.

Under förrättningsdagen, den 25 juli, påträffade förrättningsmannen inte någon person i den aktuella lägenheten. Förrättningsmannen ställde därför in förrättningen och meddelade lägenhetsinnehavaren resp. S. skriftligen att ny förrättning skulle äga rum den 8 augusti och att kronofogdemyndigheten då kunde bereda sig tillträde till lägenheten med hjälp av låssmed. Meddelandena lämnades på två förtryckta blanketter.

Den 29 juli uppgav lägenhetsinnehavaren E. per telefon till förrättningsmannen, att S. blivit avhyst från lägenheten för 2 1/2 år sedan, varefter förrättningsmannen förklarade att förrättning inte skulle ske hos E. Utredningen har avslutats med förklaring att S. var okänd.

2 Anmälan

I sin anmälan till JO den 12 augusti 1991 anförde E. bl.a. följande.

Han och hans familj blev i oktober 1988 anvisade en lägenhet i Farsta. Genom sina nya grannar fick de veta att förre hyresgästen, S., hade blivit vräkt. S. hade struntat i att ändra adressen; S. fick post skickad till deras adress. De hade påtalat detta för posten ett antal gånger men det hjälpte inte.

I juni/juli i år kom det bl.a. ett brev från kronofogdemyndigheten. E. skrev på brevet att adressaten inte bodde på adressen, men samma brev kom tillbaka några dagar senare, varpå han på nytt skickade brevet i retur.

När de kom hem från sommarstället i slutet av juli låg det två papper på golvet innanför dörren, det ena ställt till S. och det andra till "lägenhetsinnehavaren", båda innefattande meddelande om att exekutiv förrättning skulle företas mot S. den 8 augusti och att kronofogdemyndigheten kunde bereda sig tillträde till lägenheten med hjälp av låssmed. E. ringde upp och förklarade saken för förrättningsmannen,

som lovade att ordna till det hela, vilket också skedde. Emellertid ställde E. sig undrande till vad som hade hänt om de varit bortresta t.o.m. den 8 augusti.

1992/93:JO1

3 Utredning

Kronofogdemyndigheten yttrade sig efter remiss.

E. fick tillfälle att kommentera vad kronofogdemyndigheten hade anfört.

4 Bedömning

I beslut den 11 december 1991 anförde *JO Pennlöv* följande.

Enligt 2 kap. 17 § utsökningsbalken får en förrättningsman inte bereda sig tillträde till en bostad i innehavarens frånvaro annat än om underrättelse om tiden för förrättningen har sänts till innehavaren med posten eller lämnats på annat lämpligt sätt och det kan antas att innehavaren håller sig undan eller om eljest särskilda skäl föreligger.

Lagbestämmelsen riktar sig mot innehavaren av bostaden, vare sig denne är gäldenären själv eller en tredje man, som gäldenären är inneboende hos eller sammanboende (sambo) med eller som gäldenären förvarar egendom hos. I tredjemansfallen skall alltså förutsättningarna för användande av tvång enligt bestämmelsen prövas i första hand med hänsyn tagen till tredje mannens situation.

I förarbetena till utsökningsbalken (prop. 1980/81:8, s. 252) uttalade föredragande statsrådet bl.a. följande.

Utöver underrättelse om tiden för förrättningen bör som regel krävas att det kan antas att bostadens innehavare håller sig undan. Det bör härvid inte utan vidare vara tillräckligt att denne inte är hemma vid förrättningstillfället, även om han inte har hört av sig till kronofogdemyndigheten tidigare under målet. Detta gäller särskilt om förrättningen äger rum under vanlig arbetstid eller om bostadens innehavare har sådant arbete att han kan antas vara på resa. Det bör alltså fordras positivt stöd för att han håller sig undan, men å andra sidan bör inte krävas alltför mycket i detta hänseende. Om vederbörande är borta även vid ny förrättning, torde ofta finnas fog för antagande att han håller sig undan. I sådana fall får också ofta särskilda skäl anses föreligga.

I normalfallen är det enligt min tolkning av dessa uttalanden tidigast vid det andra misslyckade förrättningsförsöket, som förrättningsmannen får använda tvång för att ta sig in i bostaden, förutsatt att innehavaren i båda fallen har tillställts en underrättelse om utsatt förrättning och om tiden härför och i sista fallet även erinrats om att låssmedsförrättning kan bli aktuell, om innehavaren inte är hemma den gången heller.

Det kan konstateras att bostadsinnehavaren, E., inte hade tillställts någon underrättelse om den första, till den 25 juli utsatta förrättningen. En sak för sig är att *gäldenären*, S., hade tillställts underrättelse härom, men det kan inte åberopas mot en ovetande bostadsinnehavare. Redan av denna formella anledning saknades förutsättning för att förrättningsmannen skulle få ta sig in med tvång i bostaden vid den

andra, till den 8 augusti utsatta förrättningen. Underrättelsen om den förrättningen borde därför inte heller ha innehållit något hot om tillträde till bostaden med hjälp av låssmed. Det hade alltså krävts att förrättning satts ut ytterligare en gång med underrättelse till bostadsinnehavaren, E., om eventuell låssmedsförrättning, innan de formella förutsättningarna för en sådan förrättning hade varit uppfyllda.

Till detta kommer att, såsom kronofogdemyndigheten framhållit, det inte får förekomma att en förrättning sätts ut med hot om låssmed, om det inte finns starka skäl för att gäldenären verkligen bor på adressen. Med hänsyn till vad som framkommit — returnerade underrättelser och iakttagelser i samband med förrättningsförsöket — fanns det anledning att betvivla att S. bodde kvar på den aktuella adressen. Kronofogdemyndigheten borde därför ha sökt kontakt med E. för att utreda detta förhållande, innan den satte ut ny förrättning till den 8 augusti med hot om låssmed.

Kronofogdemyndigheten har uppgett att förrättningsmannen med hänsyn till att det var semestertid skulle ha gjort ytterligare ett utmättningsförsök innan låssmed tillkallats. Jag ifrågasätter inte den uppgiften. Risker för att låssmedsförrättning skulle ha företagits i innehavarens frånvaro får därför betraktas som minimal i detta fall. Frågan är dock vad som hade hänt om det inte varit semestertid. Under alla förhållanden var det som förut sagts fel att hota E. med låssmedsförrättning utan att de formella förutsättningarna härför förelåg enligt den aktuella lagbestämmelsen och utan att kontakt dessförinnan togs med honom för att söka klarhet i om S. verkligen bodde där, en kontakt som motiverades av omständigheterna.

Med dessa delvis kritiska uttalanden om kronofogdemyndighetens handläggning avslutar jag ärendet.

En kronofogdemyndighet har i ett mål om avhysning inte ansetts böra hemlighålla viss information för att sätta press på svaranden. Även fråga om en förrättning endast avbrutits tillfälligt

(Dnr 2793-1991)

Den 6 augusti 1990 ansökte domänverket hos kronofogdemyndigheten i Värmlands län, Kristinehamnskontoret, om verkställighet av en av Karlstads tingsrätt (fastighetsdomstolen) meddelad dom. Enligt domen förpliktades S. att avflytta från en förhyrd bostad, belägen i närheten av Lesjöfors. I ansökan upplyste domänverket att S. i anslutning till bostaden hyste grisar, hästar och möjligen andra djur.

Kronofogdemyndigheten försökte vid ett antal tillfällen verkställa avhysningen. Detta misslyckades dock. Bl.a. kom en den 13 mars 1991 utsatt förrättning att avbrytas sedan myndigheten underrättats om att S. hade för avsikt att skjuta sig om kronofogdemyndigheten trängde in i huset.

Den 17 juli 1991 begärde kronofogdemyndigheten — i egenskap av borgenär — hos Kristinehamns tingsrätt kvarstad mot ett av S. ägt aktiebolag, S. Service AB. Beloppet var 31 181 kr och avsåg kostnader

uppkomna i samband med bärgning och reparationer av bolaget tillhöriga fordon. Tingsrätten biföll yrkandet interimistiskt den 26 juli 1991. Kronofogdemyndigheten ansökte den 30 juli 1991 om verkställighet av detta beslut. — Här skall även noteras, att S. överlätit sina djur till nämnda bolag.

Den 1 augusti 1991 verkställde kronofogdemyndigheten såväl avhysningen mot S. som kvarstaden mot aktiebolaget. Vid förrättningsstillfället hade kronofogdemyndigheten begärt och erhållit biträde av polismyndigheten. Beslutet om kvarstad verkställdes på så sätt att bolaget tillhöriga djur omhändertogs och transporterades bort. Vissa djur, som inte låtit sig infångas, avlivades dagen därpå. De omhändertagna djuren skulle ha sålts vid en auktion, men sedan kvarstadsfordringen betalats inställdes auktionen och djuren återlämnades.

I samband med handläggningen av ett annat ärende inom ombudsmannaexpeditionen kom kronofogdemyndighetens akt i målet att granskas. Därvid uppmärksammades bl.a. att kronofogden Lars Karlsson den 14 februari 1991 tillställt domänverket en skrivelse med bl.a. följande innehåll.

Angående avhysning av S.

Jag antar att Ni sett i tidningen att avhysningen kommer att skjutas upp en tid. Jag kommer idag att åka upp till S. och delge honom en ny tid till den 14 mars 1991 kl. 12.00.

Detta beslut har tagits dels för att S. nu säger sig flytta till D. i Rämnen och dels att jag tror att vi från kronofogdemyndighetens sida får svårt att genomföra en avhysning som får S. bort från Stjärnberget och övrig del av Er fastighet där. Jag har nämligen gått igenom domen mot S. och det hyresavtal Ni har med honom och funnit att domen och hyresavtalet endast avser bostadshuset och ett litet markområde runt själva bostadshuset. Vid en avhysning skulle vår uppgift vara att endast få bort S. ur bostadshuset annars går vi utöver vår befogenhet. Detta har medfört att jag tagit det beslutet att låta S. flytta själv, men med den pressen mot honom att vi annars kommer att avhysa honom och ta hand om djuren (vilket jag tror inte går eftersom djuren befinner sig utom det område domen gäller). Att det förhåller sig så måste vi hålla tyst om gentemot S., eftersom jag tror att han inte är medveten om förhållandet ännu. — — —

Mot bakgrund av vad som framkommit beslutade JO Pennlöv att på eget initiativ utreda vad som förevarit. Därvid var främst innebörden av Lars Karlssons skrivelse samt den omständigheten att S. inte under rättats om förrättningen den 1 augusti 1991 av intresse. Efter remisser inkom yttranden från kronofogden Lars Karlsson och kronokommissarien Hans Bergkvist samt från kronofogdemyndigheten, företräd av länskronodirektören Kjell Glennert.

Av de inkomna svaren framgick bl.a. följande. Kronofogdemyndigheten hade missuppfattat exekutionstiteln. Detta uppdagades först inför det tredje förrättningsförsöket. Inför förrättningen informerades S. inte om de problem kronofogdemyndigheten skulle stöta på om inte djuren skulle befinna sig på det markområde domen föreskrivit. Kronofogdemyndigheten bedömde att avhysningsförrättningen inte kunde genomföras om inte S. flyttade självmant och att man var övertygad om att

han inte skulle flytta om han inte fick press på sig. — För att S. skulle flytta frivilligt hade myndigheten ställt upp med pengar till reparation av fordon. — Vidare betraktade kronofogdemyndigheten verkställigheten den 1 augusti 1991 som en fortsättning på den avbrutna förrättningen från den 13 mars 1991 och att skyldigheten att underrätta därmed var uppfylld. Myndigheten bedömde att det fanns en risk för att S. ånyo skulle hota med att ta sitt liv eller kanske till och med fullborda sitt hot. För att minimera denna risk tog kronofogdemyndigheten även kontakt med polismyndigheten. Såväl S. som hans ombud hade vetskap om att fortsättning på den avbrutna verkställigheten skulle vidtas så snart detta ansågs lämpligt.

I sitt beslut den 18 januari 1992 anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen i huvudsak detta.

Jag har i det följande endast för avsikt att närmare behandla två av de frågor som aktualiserats i ärendet.

Den första är om det kan anses ha varit riktigt av kronofogdemyndigheten att hemlighålla för S. att avhysning inte kunde ske från mer än bostadshuset och ett relativt obetydligt område närmast det.

En av kronofogdemyndigheternas huvuduppgifter kan sägas vara att verkställa vad som bestämts i exekutionstitlar av olika slag. I detta fall bestod denna av en domstols dom. En myndighet kan emellertid inte lagligen arbeta för att genomdriva sådant som inte omfattas av exekutionstiteln. Gör den det överskrider den sina befogenheter. Här måste påpekas, att det i verksamheten inte enbart ingår en rent "fysisk" verkställighet, där man — såsom i ett mål om avhysning — med olika metoder, t.ex. med hjälp av en flyttfirma, omhändertar och transporterar bort svarandens egendom. Kronofogdemyndighetens verkställighetsåtgärder omfattar även stadierna före en sådan punkt. Dit hör således även försök att få svaranden att avflytta frivilligt. Detta innebär att kronofogdemyndigheten inte under något skede av målet får handla utöver vad som bestämts i exekutionstiteln. Saken skulle kunna uttryckas så, att de gränser som exekutionstiteln i detta hänseende drar upp gäller för *hela* målet.

Mot bakgrund av det nu sagda kan jag inte finna annat än att Lars Karlsson — som hos kronofogdemyndigheten var ansvarig för denna del av handläggningen — handlat felaktigt när han medvetet försökt "sätta press" på S. genom att hemlighålla det rätta förhållandet för denne. Enligt min mening borde Lars Karlsson i stället ha uppmanat sökanden i målet, domänverket, att utverka en exekutionstitel som möjliggjorde omhändertagande av de S:s bolag tillhöriga djuren, även om de sprang lösa på verkets omkringliggande marker. En sådan exekutionstitel borde ha kunnat anskaffas på ett förhållandevis enkelt sätt, t.ex. genom en ansökan om handräckning, rent av kombinerad med ett yrkande om interimistiskt beslut. Enligt vad Lars Karlsson uppgivit hade domänverket inte ställt sig positivt till att utverka någon ytterligare exekutionstitel, till synes närmast av hänsyn till sitt renommé. Men verkets anseende hade säkerligen lidit en ännu större skada om man hade låtit avhysa S. utan att samtidigt grisarna och de andra

djuren togs om hand. Jag har därför svårt att föreställa mig att domänverket vid närmare eftertanke skulle ha vägrat att begära handräckning för omhändertagandet av djuren.

Sedan kronofogdemyndigheten utverkat ett interimistiskt beslut den 26 juli 1991 om kvarstad mot S:s bolag, som ägde djuren, har emellertid omhändertagande av djuren kunnat ske oberoende av det hemlighållande jag nyss behandlat. Jag låter det därför bero vid de nu gjorda uttalandena.

Jag kan inte dela uppfattningen att förrättningen den 1 augusti 1991 var att betrakta enbart som en fortsättning på det närmast föregående förrättningsstillfället den 13 mars 1991. Orsaken härtill är naturligtvis främst den långa tidsrymden. Detta saknar emellertid egentlig betydelse, eftersom de berörda rimligen måste underrättas även om tidpunkten för ett fortsättande av en tillfälligt avbruten förrättning. Kraven på hur detta skall gå till behöver emellertid inte ställas onödigt högt. Vid tillfälliga och korta avbrott, såsom då en pågående förrättning avbryts för måltid eller för att fortsätta nästa dag, torde ett muntligt besked till de berörda i regel vara tillfyllest. Om ingen tid för fortsättningen kan bestämmas, bör de berörda i regel underrättas på samma sätt som när det är fråga om en ny förrättning, om det inte rent av är så att man i det läget verkligen måste betrakta nästa tillfälle som en ny förrättning.

I det här fallet har kronofogdemyndigheten åtminstone till viss del betraktat förrättningsstillfället den 1 augusti 1991 som en helt ny förrättning — socialnämnden hade ju underrättats.

Någon kritik vill jag likväl inte rikta mot myndigheten på denna punkt. Enligt 16 kap. 4 § utsökningsförordningen (1981:981) behövs inte underrättelse om tiden för avhysningsförrättningen bl.a. om särskilda skäl föreligger. Med hänsyn till omständigheterna i målet, där myndighetens kännedom om S:s tidigare beteende får sägas ha avgörande betydelse, kan det ifrågasättas om förrättningen hade kunnat genomföras om S. underrättats om tidpunkten därför. I det läget har myndigheten haft fog för att underlåta underrättelse.

Fråga om underrättelser inför verkställighet av handräckningsutslag samt om kronofogdemyndighets anvisningsskyldighet när det överlämnats åt sökanden att utföra behövlig åtgärd

(Dnr 2608-1990)

L.L. köpte år 1982 ett växthus av ett konkursbo. Detta var uppfört på en fastighet som ägdes av E.B. Enligt en av Katrineholms tingsrätt år 1988 meddelad dom hade L.L. bättre rätt än E.B. till växthuset. L.L. ansökte den 13 december 1989 hos tingsrätten om handräckning för utfående av växthuset. Ansökningen bifölls i utslag den 8 januari 1990. Ett av E.B. i samband med ansökan om återvinning i handräckningsmålet framställt yrkande om inhibition lämnade tingsrätten utan bifall. L.L. ansökte den 2 mars 1990 om verkställighet av utslaget hos

kronofogdemyndigheten i Södermanlands län, Katrineholmskontoret. Verkställighet skedde vid en förrättning den 27 och 28 mars 1990, varvid växthuset revs.

W.J. hemställde — med instämmande från E.B. — att JO skulle granska bl.a. kronofogdemyndighetens handläggning av verkställigheten.

Yttrande inhämtades från kronofogdemyndigheten. W.J. bemötte detta.

I sitt beslut den 8 augusti 1991 anförde *JO Pennlöv* i huvudsak följande.

Jag måste till att börja med konstatera, att den ifrågavarande förrättningen utgjorde slutpunkten på en långvarig tvist mellan E.B. och L.L. Det är dessutom uppenbart, att denna slutpunkt medförde en omfattande kapitalförstörelse. Jag har emellertid inte att ta ställning till parternas agerande och hur detta ledde fram till att kronofogdemyndigheten kom att anlitas. Min uppgift är endast att granska, om myndigheten handlagt målet på ett godtagbart sätt.

Här måste också konstateras, att det av L.L. åberopade handräckningsutslaget var verkställbart sedan tingsrätten i målet om återvinning avslagit ett av E.B. framställt yrkande om inhibition (se 3 kap. 12 § utsökningsbalken). L.L. kunde således vända sig till kronofogdemyndigheten med en ansökan om verkställighet.

En ytterligare utgångspunkt är, att en kronofogdemyndighet inte har att gå in på någon prövning av de förhållanden som ligger till grund för den exekutionstitel som skall verkställas. Det har i detta fall heller inte förelegat någon sådan tveksamhet beträffande innebörden av domstolens avgörande, att kronofogdemyndigheten haft anledning att, på sätt som anges i 5 kap. 2 § utsökningsförfordningen (1981:981), hänvisa sökanden att anföra besvär över domvilla. Det har vidare inte till kronofogdemyndigheten framförts någon sådan invändning som enligt 3 kap. 21 § andra stycket utsökningsbalken utgör hinder mot verkställighet. Kronofogdemyndigheten har således inte kunnat undandra sig att ta upp ansökan och genomföra den begärda åtgärden.

Anmälaren har bl.a. tagit upp frågan om E.B. fått kännedom om förrättningsdagen. Av utredningen framgår, att kronoassistenten Nils Andersson den 15 mars 1990 upprättade en promemoria, vilken enligt sin lydelse upprättats efter "överlämnande av underrättelse om sökt utmätning". Av promemorian framgår bl.a., att Nils Andersson samtalat med en person som i handlingen enbart benämnts B. och till denne överlämnat den för E.B. avsedda underrättelsen. Även om promemorian inte är helt klar på denna punkt, kan dess innehåll inte ges någon annan rimlig tolkning än att Nils Andersson personligen sammanträffat med G.B., E.B:s make. Även om bl.a. E.B., såvitt framkommit, har en annan uppfattning om vad som förevarit, har det inte framkommit någon anledning till antagande att promemorian inte återger det verkliga förhållandet.

Enligt 16 kap. 11 § utsökningsbalken skall svaranden underrättas innan verkställighet av ifrågavarande slag äger rum. Av 16 kap. 8 § utsökningsförfordningen framgår att sådana underrättelser skall delges,

om målets beskaffenhet kräver det. I detta fall tillställdes E.B. två underrättelser, varav den första avsåg målet som sådant och översändes i lösbrev. Den andra gällde tiden för verkställigheten och överlämnades vid ett besök på fastigheten utan att för den skull de i delgivningslagen (1970:428) angivna reglerna för delgivning synes ha iakttagits.

De nyss nämnda föreskrifterna i utsökningsbalken och utsökningsförordningen innebär bl.a., att det i normalfallet inte är nödvändigt att delgivning sker. Här har det dock varit fråga om en verkställighet av särskilt ingripande beskaffenhet, varför det kan ifrågasättas om inte båda underrättelserna borde ha överbringats genom delgivning. Någon kritik anser jag likväl inte kan riktas mot myndigheten, särskilt som E.B. inte synes ha varit omedveten om vare sig målet som sådant eller om tidpunkten för förrättningen.

Kronofogdemyndighetens uppgift när det gäller verkställigheter av ifrågavarande slag är att tillse att sökanden kommer i besittning av den egendom som enligt exekutionstiteln tillkommer honom. Enligt 16 kap. 12 § utsökningsbalken kan sådan verkställighet ske genom att kronofogdemyndigheten själv vidtar behövlig åtgärd. På framställning av sökanden kan kronofogdemyndigheten, om det anses lämpligt, överlämna åt sökanden att efter myndighetens anvisning utföra behövlig åtgärd. Jag ser mot denna bakgrund ingen anledning att kritisera kronofogdemyndigheten för att L.L. tilläts att på egen hand — och på egen bekostnad — föra bort växthuset.

Sökanden valde att genomföra bortförandet på så sätt att det revs. Kronofogdemyndigheten kan dock inte klandras för detta; växthuset tillhörde enligt lagakraftätagande dom L.L., som ju dessutom kunde åberopa ett ytterligare domstolsavgörande avseende rätten att bortföra detsamma. Kronofogdemyndighetens anvisningsskyldighet enligt 16 kap. 12 § första stycket andra punkten utsökningsbalken torde inte innefatta någon reell möjlighet att förbjuda eller på annat sätt hindra sökanden från att efter eget gottfinnande förstöra sin egendom.

Däremot måste myndighetens anvisningsskyldighet innefatta ett ansvar att tillse att bortförandet i övrigt t.ex. inte orsakade skador på fastigheten som kunnat undvikas. Här måste emellertid beaktas åtgärdens karaktär — det var ju fråga om att avlägsna en på en fastighet uppförd byggnad, som bl.a. var ansluten till en befintlig panncentral. Den i ärendet företagna utredningen ger inte belägg för annat än att de skador som uppkom knappast hade kunnat undvikas med rimliga ansträngningar, och att dessutom åtgärder vidtogs för att återställa marken. Med hänsyn till eventuella skadeståndsanspråk — som det inte ankommer på JO att pröva — går jag emellertid inte vidare i denna del.

Enligt 2 § 2 mom. fjärde stycket lagen (1902:71 s. 1, ellagen) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar får koncession för starkströmsanläggning inte strida mot bl.a. en detaljplan. Kritik mot statens energiverk för att man till följd av bristfälligt beslutsunderlag i visst fall beviljat koncession, oaktat koncessionen berörde fastighet, som enligt gällande detaljplan är avsedd för bostadsändamål

(Dnr 453-1991)

1 Anmälan

I en anmälan till JO anförde Lars-Erik Andrée bl.a. följande. Yngredsfors Kraft AB erhöll genom beslut av statens energiverk den 28 augusti 1989 koncession för 130 kv ledningar, som bl.a. berör den av Lars-Erik Andrée och hans bror Sture Andrée ägda fastigheten Varfågeln 19 (tomterna 14 och 15) i Mölndals kommun. Vid tidpunkten för koncessionsbeslutet hade kommunen genom sin byggnadsnämnd intagit den ståndpunkten, att ledningarna hindrade bebyggelse på fastigheten, trots att gällande detaljplan medgav full byggrätt. Nämnden hade sålunda i ett negativt förhandsbesked den 1 februari 1989 uttalat, att bygglov inte kunde påräknas på Varfågeln 19, då förekomsten av kraftledning medfört en så stark begränsning av byggrätten på tomterna, att dessa inte kunde på ett ändamålsenligt sätt bebyggas i enlighet med detaljplanen. Koncessionsbeslutet meddelades utan någon närmare undersökning av planfrågan, och kraftbolaget, som avstyrkt ansökan om förhandsbesked, måste ha insett, att ledningarna utgjorde ett hinder mot utnyttjande av den i detaljplanen tillförsäkrade byggrätten. Enligt 2 § 2 mom. fjärde stycket i 1902 års ellag får en koncession inte strida mot detaljplan. Med hänsyn till denna bestämmelse borde energiverket ha låtit undersöka planfrågan, innan man meddelade beslut i koncessionsärendet. Därigenom skulle byggnadsnämnden fått en direkt signal om behovet av en planändring. Av plan- och bygglagen framgår också att en detaljplan skall redovisa områden för bl.a. "energi" (5 kap. 3 §). Lars-Erik Andrée hemställde, att JO skulle undersöka, om statens energiverk vid sin handläggning av ifrågavarande koncessionsärende brutit mot ellagens föreskrifter.

Efter remiss anförde statens energiverk följande.

Frågan om förnyelse av koncession har inte blivit föremål för särskild behandling i lagen (1902:71, s. 1), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, ellagen. I princip ska alltså ansökningar om förnyad koncession prövas efter samma grunder som ansökningar avseende nya anläggningar. Det är dock naturligt att hänsyn tas till ledningar som redan finns.

När det gäller kraftledningar inom ett detaljplanerat område har det tidigare inte funnits någon regel i ellagen som anger hur koncessionsfrågor ska behandlas i förhållande till planen. Kritik hade i skilda sammanhang framförts över att tillräcklig hänsyn inte hade tagits till olika andra markanvändningsintressen vid utförande av kraftledningar. Mot den bakgrunden infördes bestämmelsen i ellagen, 2 § 2 mom. fjärde stycket, om att koncession inte får meddelas till en kraftledning vars tillkomst skulle strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser.

Under förutsättning att — såsom i detta fall — ledningsägaren förklarat sig vara beredd att vid behov flytta ledningen, anser statens energiverk att den aktuella bestämmelsen inte utan vidare kan tolkas så att en förnyelse av koncessionen ska kunna vägras i fall då ledningen framdragits inom ett område som senare eventuellt ingår i en detaljplan. Ellagen innehåller inga bestämmelser om hur kostnaderna för en sådan flyttning ska fördelas. Inte heller kan statens energiverk uttala sig i en sådan fråga. Vid tvist mellan parterna får den prövas vid allmän domstol.

Av Andrées brev beträffande den aktuella kraftledningen över Varfågeln 19 framgår att ledningen skulle strida mot kommunens detaljplan. Kommunen å sin sida, som haft tillfälle att yttra sig över ansökningen om förnyad koncession, nämner i sitt yttrande ingenting om att ledningen skulle strida mot detaljplanen. Eftersom kommunen bäst känner till sina utbyggnadsplaner har statens energiverk vid sin prövning av ärendet utgått från att kommunen skulle upplyst härom, i fall det förhåller sig såsom Andrée uppgett.

Lars-Erik Andrée kommenterade remissvaret och företedde därvid bl.a. en kopia av kommunens yttrande i koncessionsärendet, vilket yttrande avgetts den 2 juni 1987.

3 Rättslig reglering

2 § 2 mom. fjärde stycket lagen (1902:71 s. 1, ellagen) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar har följande lydelse.

Koncession får inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Bestämmelsen trädde i kraft den 1 juli 1987.

4 Bedömning

JO Ragnemalm anförde i beslut den 13 augusti 1991 följande.

Det ifrågavarande koncessionsärendet avgjordes efter det att den nyss redovisade bestämmelsen trätt i kraft. Det måste vid sådant förhållande anses ha ålegat energiverket att inte meddela beslut i ärendet med

mindre man haft tillgång till tillförlitlig utredning angående förekomsten av bl.a. gällande detaljplaner och dessas innehåll. Verket underlät dock att införskaffa sådan utredning och utgick vid sin prövning av ärendet från att kommunen skulle ha upplyst om eventuellt förekommande planstridighet. Eftersom kommunens yttrande, vilket f.ö. avgavs före ikraftträdandet av omnämnd bestämmelse i ellagen, helt saknade uppgifter om rådande planförhållanden, borde dock energiverket före ärendets avgörande ha begärt nytt yttrande från kommunen innefattande fullständig redogörelse för dessa förhållanden.

Genom underlåtenheten att införskaffa redogörelse av nyssnämnt slag kom ärendet att avgöras på ett bristfälligt beslutsunderlag, och beslutet blev till följd härav felaktigt. Jag kan nämligen inte finna annat än att koncessionen strider mot detaljplanen, vars syfte uppenbarligen är att ifrågavarande område skall användas för bostadsändamål, varför något utrymme för att medge mindre avvikelse inte heller föreligger.

Det måste alltså konstateras, att koncessionen meddelats utan iakttagande av bestämmelserna i 2 § 2 mom. fjärde stycket ellagen. Rätteligen borde energiverket ha antingen vägrat den sökta koncessionen eller meddelat koncession under villkor om planändring (se prop. 1985/86:90 s. 206).

Med den allvarliga kritik som ligger i det sagda avslutas ärendet.

Kritik mot statens jordbruksverk och dess företrädare lantbruksstyrelsen för dröjsmål med överlämnande av en besvärsläsa till regeringen. Tillika uttalanden i frågor om skyldighet att underrätta intressent om beslut och om verkställighet av överklagat beslut

(Dnr 3576-1991)

1 Anmälan

I en skrivelse till JO begärde Ragnar Hedemalm granskning av handläggningen i olika instanser av ett ärende om upplåtelse enligt 32 § rennäringslagen av fiskerätt på kronomark inom Kiruna kommun. Ragnar Hedemalm framhöll särskilt följande.

1. Huvudfiskerättsinnehavarna hade inte underrättats om fisketillståndet.

2. Ärendets behandlingstid hade varit så lång, att saken blivit i det närmaste inaktuell.

3. Det kunde ifrågasättas, om inte fisketillståndet borde ha förklarats ogiltiga under tiden för ärendets behandling.

2.1 Utredningsåtgärder

Efter remiss avgav statens jordbruksverk yttrande.

Ragnar Hedemalm yttrade sig därefter.

Från jordbruksdepartementet införskaffades kopia av regeringens beslut med anledning av anförda besvär.

2.2 Gången av fisketillståndsärendet

Länsstyrelsen i Norrbottens län meddelade för 1990 och 1991 tre personer fisketillstånd enligt 32 § rennäringslagen avseende bl.a. del av sjön Kurusjärvi, Könkämä sameby, Kiruna kommun. Tillstånden avsåg fiske med krok och nät.

Den 5 september 1990 återkallade länsstyrelsen tillstånden och lämnade i likalydande beslutsunderrättelser till tillståndshavarna följande motivering.

Kurusjärvi är till största delen en privatägd sjö och statens del utgör endast ett mycket litet område. Påpekanden har inkommit från ägare av sjön att risk kan föreligga att fiske även sker på den privatägda delen av sjön. Länsstyrelsen har därför beslutat att med omedelbar verkan återkalla alla av länsstyrelsen beviljade fisketillstånd i denna sjö.

Samtliga tre tillståndshavare överklagade beslutet hos lantbruksstyrelsen.

I beslut den 20 februari 1991 uttalade lantbruksstyrelsen följande.

Länsstyrelsen, som varje år beslutar om ett stort antal upplåtelser av rätt till fiske med nät, anser själv att den i aktuellt fall inte tillräckligt beaktat de fiskeförhållanden som råder i Kurusjärvi. Den har genom överklagade beslutet avsett att rätta sitt tidigare beslut.

Gynnande beslut får i regel inte återkallas. Återkallelse får dock bl.a. ske om myndighet gjort förbehåll därom. Länsstyrelsen har i punkt 9 Allmänna villkor i fisketillståndet angett att tillståndet med omedelbar verkan kan upphävas om skälig anledning finns.

Lantbruksstyrelsen anser att det inte är skäligt att tillståndshavarna skall stå risken för att staten som avtalspart gjort en felbedömning i fråga om sina egna förutsättningar för upplåtelse. Det ingångna avtalet om fiskeupplåtelse bör därför enligt lantbruksstyrelsen gälla till utgången av den överenskomna tiden.

På grund av det anförda upphäver lantbruksstyrelsen det överklagade beslutet och förklarar att beviljat tillstånd skall gälla till den 31 december 1991.

I en skrivelse den 20 mars 1991 till lantbruksstyrelsen anhöll Ragnar Hedemalm om omprövning av beslutet.

Den 1 juli 1991 genomfördes en organisationsförändring, som bl.a. innebar, att lantbruksstyrelsen avvecklades och jordbruksverket inrättades.

Med yttrande den 4 november 1991 överlämnade jordbruksverket ärendet till regeringen, jordbruksdepartementet, för prövning.

I beslut den 9 januari 1992 yttrade regeringen: Den tid som avses i det överklagade beslutet har numera förflutit. Regeringen avskriver därför ärendet.

1992/93:JO1

2.3 Jordbruksverkets remissvar till JO

Efter att ha lämnat en beskrivning av bakgrunden till ärendet anförde jordbruksverket följande.

En genomgripande förändring av den centrala myndighetsorganisationen på jordbrukets område skedde vid halvårsskiftet 1991 då lantbruksstyrelsen och jordbruksnämnden upphörde som myndigheter samtidigt som jordbruksverket bildades. I samband med omorganisationen — både före och efter denna — fungerade inte verksamheten på normalt sätt, vilket heller inte kan begäras.

Verksamheten har på skilda sätt genomgått stora förändringar. Detta gäller inte minst arbetet med rennäringsfrågorna, där större delen av personalen vid lantbruksstyrelsen övergått till andra arbetsuppgifter. Handläggaren av aktuellt ärende vid lantbruksstyrelsen slutade sin anställning där redan under våren 1991. Någon ersättare anställdes inte, varvid antalet ej avgjorda ärenden kom att bli förhållandevis stort vid tidpunkten för myndighetens upphörande.

Rennäringsärenden handläggs sedan den 1 juli 1991 vid jordbruksverkets företagsenhet. Verksamheten på enheten var starkt begränsad fram till början av september månad. Även efter denna tidpunkt var flera tjänster på enheten vakanta, varför vissa delar av verksamheten har måst prioriteras framför andra. Detta har påverkat handläggnings-tiden för rennäringsärenden.

Jordbruksverket anser att handläggningstiden i ärendet varit alltför lång. De ovan redovisade förhållandena förklarar dock orsakerna till detta.

Beträffande fråga ett får jordbruksverket ange följande.

Att i föreliggande ärende avgöra om underrättelseskyldighet föreligger är en grannliga uppgift. Normalt skall enligt 21 § förvaltningslagen sökande, klagande, eller annan part underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet.

Av handlingarna framgår att någon "ägare av sjön" påtalat risk för olovligt fiske. Av handlingarna framgår inte på vilket sätt detta påtalande kommit länsstyrelsen tillhanda.

Det är verkets uppfattning att en anmälare normalt bör underrättas om de beslut som fattas i det anmälda ärendet.

Jordbruksverket har dock inte kunnat utröna om lantbruksstyrelsen bedömt frågan om någon skyldighet att underrätta Hedemalm förelåg och om man utan framgång sökt utreda vem som varit anmälare.

Beträffande fråga tre kan följande anges.

Som framgår av det ovan anförda uppfattades Hedemalms skrivelse till lantbruksstyrelsen som ett överklagande av styrelsens beslut. Därmed förelåg inte heller någon laglig möjlighet för jordbruksverket att pröva frågan om inhibition av det överklagade beslutet. Någon inhibition har heller inte Hedemalm begärt.

I beslut den 26 februari 1992 uttalade *JO Ragnemalm* följande.

3.1 Underrättelse till intressent

Det är beklagligt, att oklarhet alltså råder om den tidigare handläggningen, innan jordbruksverket kom in i bilden. Det är följaktligen inte möjligt att närmare avgöra, om något och i så fall vilket fel som kan ha begåtts. Det är emellertid inte meningsfullt att söka utreda saken ytterligare.

De principiella synpunkter som jordbruksverket anfört kan jag ansluta mig till. Jag vill samtidigt utveckla dessa något ytterligare.

När det gäller handläggningen hos beslutsmyndigheten/tillståndsmyndigheten gäller följande. Enligt 21 § förvaltningslagen skall sökande, klagande eller annan part underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild (vilket är fallet här). Fråga är sedan, vad som avses med "annan part".

Av intresse är här bestämmelsen i 22 § om vem som får överklaga. Enligt den bestämmelsen får ett beslut överklagas av *den som beslutet angår*, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. Det skall då märkas, att kretsen av personer som har rätt att överklaga kan vara — och många gånger är — vidare än partskretsen hos beslutsmyndigheten. En person, som rent faktiskt inte förekommit i ärendet hos beslutsmyndigheten — eller med andra ord inte där uppträtt som part — kan vara så berörd av beslutet, att han har rätt att överklaga detsamma. Begagnar han denna rätt, inträder han som part hos besvärinstansen. Gör han det inte, står han alltså utanför ärendet.

Om en person med sådan anknytning till ärendet att han kan överklaga ett kommande beslut på eget initiativ hör av sig till beslutsmyndigheten och framför synpunkter, är det naturligt, att han fortsättningsvis behandlas på samma sätt som part.

För det fall att en person utan sådan anknytning som nyss sagts hör av sig, ställer sig saken något annorlunda. Även om han inte genom åtgärden blir saklegitimerad i juridisk mening och vinner ställning av part, bör myndigheten ändå underrätta honom om utgången av ärendet. Det följer av allmänna normer för offentlig förvaltning. Jag vill här särskilt hänvisa till 4 och 5 §§ förvaltningslagen om myndigheters serviceskyldighet.

Vad som här sagts om beslutsmyndigheten gäller i motsvarande mån beträffande handläggningen hos besvärinstansen.

3.2 Handläggningstiden

Jordbruksverket har i sitt yttrande medgivit, att handläggningstiden varit alltför lång hos verket och dess företrädare lantbruksstyrelsen. De förklaringar som lämnats — angående problemen i samband med omorganisationen — får som sådana i huvudsak accepteras. Fråga har uppenbarligen varit om en undantagssituation. Samtidigt framstår resultatet utåt som i hög grad otillfredsställande. Sakligt sett var det fråga

om en rutinåtgärd, nämligen att ta emot och vidarebefordra en besvärslinje till regeringen. Denna åtgärd tog mer än sju månader i anspråk och följden blev bl.a., att något utrymme för en reell besvärsprovning från regeringens sida inte gavs. Detta faktum talar för sig självt. Trots de förklaringar som lämnats kan jag inte underlåta att uttala kritik för det inträffade. Även i pressade arbetssituationer måste myndigheterna sträva efter att ha en sådan uppsikt över ärendena, att onödiga dröjsmål av detta slag kan förhindras.

3.3 Verkställighet av överklagat beslut

Det normala är, att beslut, som innebär meddelande av tillstånd av något slag, gäller omedelbart och även får tillämpas under en pågående besvärprocess. Den möjlighet som besvärinstansen har att bestämma, att det överklagade beslutet tills vidare inte skall gälla eller med ett annat ord inhiberas (29 § förvaltningslagen), skulle i ärendets senare skede — sedan lantbruksstyrelsen upphävt länsstyrelsens återkallelsebeslut och förklarat beviljade tillstånd äga fortsatt giltighet — ha kunnat användas av regeringen, som dock av skäl som ovan berörts fick ärendet för sent för att kunna göra någon meningsfull provning. I övrigt finner jag inte skäl att kommentera anmälarens fråga på denna punkt.

3.4 Avslutning

Under det skede av omorganisation, då lantbruksstyrelsen avvecklades och jordbruksverket inrättades, har en besvärslinje rörande fisketillstånd enligt rennäringslagen blivit liggande hos dessa myndigheter mer än sju månader, innan ärendet överlämnades till regeringen för provning. När regeringen sedan behandlade ärendet, hade den aktuella tillståndstiden löpt ut, och ärendet avskrevs. Även med beaktande av det svårbemästrade arbetsläge som rådde under övergångstiden har myndigheterna inte kunnat undgå kritik för det inträffade. Det har framhållits, att myndigheterna även i pressade arbetssituationer måste sträva efter att ha en sådan uppsikt över ärendena, att onödiga dröjsmål av detta slag kan förhindras.

I övrigt har gjorts uttalanden i frågor om skyldighet att underrätta intressent om beslut och om verkställighet av överklagat beslut.

Kritik mot näringsfrihetsombudsmannen (NO) för långsam handläggning av ett okomplicerat ärende. Tillika fråga om NO:s möjligheter att överlämna ärenden till JO

(Dnr 97-1992)

I en JO-anmälan den 13 januari 1992 anförde Svenska konstnärsförbundet bl.a. följande.

Det har nu gått 3 år och 3 månader sen vi inlämnade vår anmälan till NO och vårt konkurrensförhållande har inte förbättrats, det är sig likt.

Vi kräver nu att JO uppmanar NO att slutföra behandlingen av vår NO-anmälan, skriva en rapport och göra en bedömning av situationen, helt enkelt lämna ett beslut. Vi har ändå skrivit en diger anmälan med ett antal bilagor, bevismaterial om konstmyglet, och måste naturligtvis ha rätt till ett formellt svar från NO.

NO:s akt (dnr 370/88) lånades in. Vid genomgång av denna konstaterades att förbundet vid flera tillfällen begärt ett NO:s avgörande av sakfrågan.

Genom remiss infordrades yttrande om anledningen till att ärendet — i den del det avsåg den av Svenska konstnärsförbundet väckta frågan om tillämpning av konkurrenslagen — ännu ej avslutats. NO Gunnar Hermanson uppehöll sig inledningsvis vid myndighetens resurser och anförde därefter följande.

Sedan det nu aktuella ärendet kom in har alltså kraven på NOs redan vid anhängiggörandet ansträngda resurser ökat. Ärendet är lågprioriterat. Flertalet av NOs ärenden har långt större betydelse från allmän synpunkt. Detta förhållande har medfört att ärendet skjutits i bakgrunden av nytillkommande viktigare ärenden.

Ärendet är dessutom utredningsmässigt mycket komplicerat. Det är en mängd olika organ och grupperingar som lokalt avgör vilka konstnärer som skall få uppdrag. Reglerna för hur den beslutande församlingen skall utses varierar från plats till plats. Ofta tycks det inte finnas några regler på denna punkt, men företrädare för KRO verkar att dominera församlingen av andra skäl.

Det är oklart om konkurrenslagen kan tillämpas. Beslutsfattande organ kanske inte är näringsidkare. Av effektkriterierna i 2 § synes det vara endast det sista, som kan komma ifråga. Man kan dock befara att medlemmar i SK missgynnas vid val av konstnärer för olika projekt beroende på att KRO men inte SK tycks vara representerat i beslutande församlingar. Det förefaller emellertid mycket svårt att bevisa att någon diskriminering förekommit, eftersom urvalet av konstnärer till olika projekt inte sker på objektiva mätbara kriterier.

NO har emellertid också möjlighet att agera med stöd av sin instruktion. Ju längre utredningen har framskridit desto mer har dock svårigheter framträtt att finna sådana former för urval av konstnärer till olika projekt som ger garantier för objektivitet och som NO skulle kunna förhandla fram eller föreslå regeringen att främja på något sätt.

NO har övervägt att i enlighet med sin instruktion skriva till regeringen och påvisa problemet men det framstår som tveksamt om regeringen kan göra något konstruktivt. En annan möjlighet kan vara att göra JO uppmärksam på frågan. Frågan synes ju väsentligen gälla om statliga och kommunala organ handlar objektivt. En hänvändelse till JO är dock numera överflödigt, eftersom JO genom SKs egen anmälan uppmärksamats på problemet. Självfallet kan JO inte pröva eller uttala sig om konstnärliga kvalitetsbedömningar (Ämbetsberättelsen 1991-92, s 452). Den bedömning som det nu skulle vara fråga om gäller emellertid sammansättningen av de församlingar som fattar beslut om konstnärliga uppdrag m m.

NO avser att snart avsluta ärendet på något sätt. Det är dock av resursskäl uteslutet att NO tar upp separata förhandlingar med de olika beslutande organen.

Man kan kanske fråga sig varför NO inte avslutat ärendet utan åtgärd i ett tidigare skede. Häremot kan då anföras att svårigheterna, såsom nyss påvisat, inte visade sig tydligt förrän efter viss utredning, varför det tagit åtskillig tid att konstatera att förutsättningar för åtgärd från NOs sida förefaller att saknas.

Näringsfrihetsombudsmannen har enligt sin instruktion (1988:1582) till uppgift att främja en från allmän synpunkt önskvärd konkurrens inom näringsliv och offentlig verksamhet samt fullgöra de uppgifter som följer av konkurrenslagen (1982:729) och 12 § lagen (1956:245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden. Han skall bl.a. särskilt uppmärksamma samhällsåtgärder som får olämpliga konkurrensbegränsande effekter och, där så behövs, verka för att inslag som onödigtvis begränsar konkurrensen undviks. Beträffande konkurrenslagen kan noteras att lagen endast reglerar förfarandet i fråga om konkurrensbegränsande åtgärder som vidtas av näringsidkare och att 17 § har följande lydelse:

Marknadsdomstolen handlägger ärenden enligt denna lag efter ansökan.

Ansökan som avser prövning enligt 2 § görs av näringsfrihetsombudsmannen. Beslutar ombudsmannen för visst fall att inte göra ansökan, får ansökan göras av en sammanslutning av konsumenter, löntagare eller näringsidkare eller av en näringsidkare som berörs av konkurrensbegränsningen i fråga.

Konstnärsförbundets NO-anmälan avser statliga och kommunala organens inköp av konst och fördelning av konstnärliga uppdrag. De aktuella organen är — som framskymtar i remissvaret — rimligen inte att betrakta som näringsidkare, i följd varav en ansökan om åtgärder hos marknadsdomstolen från NO:s sida torde vara utesluten. Genom att inte klart ta ställning till den väckta frågan om tillämpning av konkurrenslagen synes NO blockera konstnärsförbundets möjlighet att själv driva frågan i domstolen. Mot bakgrund av förbundets upprepade framställningar om beslut i saken framstår NO:s underlåtenhet härvidlag som särskilt anmärkningsvärd.

Den omständigheten, att frågan om tillämpning av konkurrenslagen borde ha avgjorts separat, innebär inte, att NO skulle ha varit förhindrad att — i den takt resurserna medgav — fortsätta den inom ramen för det allmänna stadgandet i instruktionen bedrivna utredningen.

I remissvaret antyds att NO skulle kunna "göra JO uppmärksam på frågan". Jag vill därvid erinra om att NO inte i sin instruktion eller övrigt givits någon befogenhet att överlämna ärenden till JO (jfr 18 § lagen, 1986:765, med instruktion för riksdagens ombudsmän), vilket erfordras för att ett formligt överlämnande skall få ske. Tilläggas bör att konstnärsförbundets NO-anmälan i huvudsak avser olika regler och förordnanden som beslutats av riksdag, regering och kommunala församlingar, vilka inte står under JO:s tillsyn (jfr JO:s ämbetsberättelse 1988/89 s. 374 ang. ett ärende inkluderande här aktuella frågeställningar, vilket avslutades med en underrättelse för kännedom till utbildningsdepartementet). Det är således ingen tillfällighet, att jag i samband med remissen begränsat utredningen till att avse en viss handlägningsfråga hos NO.

Ärendet avslutas med dessa kritiska synpunkter.

Närradiolagens reklamförbud har ej ansetts strida mot yttrandefrihetsgrundlagen, varför tillämpning av stadgandet om normprövning i 11 kap. 14 § regeringsformen ej kunnat ifrågakomma

1992/93:JO1

(Dnr 454-1992)

Som företrädare för Radio Nova/Östra Sörmlands närradioförening inkom Claes Nydahl den 10 februari 1992 till JO med en anmälan mot närradionämnden. I anmälan påtalade han, att nämnden i ett flertal fall efter den 1 januari 1992 ingripit mot närradiostationer, därför att dessa sänt kommersiell reklam. Med hänvisning till vad som yttrats vid en interpellationsdebatt i riksdagen den 6 februari 1992 påkallade anmälaren en utredning av frågan, huruvida närradionämndens ingripanden står i överensstämmelse med yttrandefrihetsgrundlagen, som trädde i kraft den 1 januari 1992.

JO Ragnemalm anförde i beslut den 2 april 1992 följande.

Jag har tidigare i två ärenden haft att pröva frågan, huruvida beslut av närradionämnden att dra in sändningstillstånd på grund av överträdelse av förbudet i 10 § närradiolagen (1982:459) stod i strid med grundlag eller bestämmelser i internationella överenskommelser till vilka Sverige anslutit sig (se JO 1991/92 s. 153). Den fråga som nu aktualiseras är om tillkomsten av yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) innebär en sådan förändring, att närradionämnden skall anses förhindrad att inskrida mot överträdelser av närradiolagens reklamförbud av närradioföretag som ej är public service-företag. Anmälaren gör gällande, att så skulle vara fallet. Han hänvisar härvid till uttalanden under en interpellationsdebatt i riksdagen den 6 februari 1992 mellan statsrådet Friggebo och riksdagsledamoten von der Esch m.fl. I debatten hävdades bl.a. att föreskriften i 1 kap. 12 § andra stycket YGL i ljuset av förarbetsuttalanden skall tolkas så, att den där öppnade möjligheten att i lag förbjuda kommersiell reklam i radioprogram uteslutande avser s.k. public service-företag.

1 kap. 12 § andra stycket YGL lyder som följer:

Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter om förbud i övrigt mot kommersiell reklam i radioprogram eller om villkor för sådan reklam. Detsamma gäller föreskrifter om förbud mot och villkor för annan annonsering och sändning av program, som helt eller delvis bekostas av annan än den som bedriver programverksamheten.

Enligt 10 § närradiolagen får kommersiell reklam inte sändas i närradio. I 13 §, första stycket, femte punkten stadgas att tillstånd att sända närradio får återkallas, om tillståndshavaren bryter mot föreskrifterna i 10 eller 11 §.

Domstolars och myndigheters rätt och skyldighet att pröva författningsföreskrifters överensstämmelse med grundlag (normprövning) regleras i 11 kap. 14 § regeringsformen (RF). Stadgandet har följande lydelse:

Finner domstol eller annat offentligt organ att en föreskrift står i strid med bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning eller

att stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid dess tillkomst, får föreskriften icke tillämpas. Har riksdagen eller regeringen beslutat föreskriften, skall tillämpning dock underlätas endast om felet är uppenbart.

1992/93:JO1

I det aktuella grundlagsstadgandet — 1 kap. 12 § andra stycket YGL — öppnas möjlighet för lagstiftaren att meddela föreskrifter om förbud mot kommersiell reklam i radioprogram. Anmälaren hävdar, att denna grundlagsföreskrift mot bakgrund av uttalanden i förarbetena skall tolkas så, att en lag om reklamförbud endast får avse sådana radioprogram som sänds av public service-företag — företagen inom Sveriges Radio-koncernen. En sådan tolkning av stadgandet skulle innebära, att föreskriften om reklamförbud i 10 § närradiolagen vore grundlagsstridig. Anmälaren aktualiserar även frågan, om närradionämnden enligt normprövningsstadgandet i 11 kap. 14 § RF skall anses förhindrad att tillämpa föreskrifterna om reklamförbud och sanktioner däremot i 10 och 13 §§ närradiolagen så som enligt anmälan skett i ett flertal fall efter ikraftträdandet av YGL.

Jag har tagit del av förarbetena till den aktuella föreskriften i YGL (prop. 1990/91:64 s. 90—94 och 112—114, KU 1990/91:21 s. 13—15 samt KU 1991/92:1 s. 1—4) samt referat av den interpellationsdebatt i riksdagen, vartill anmälaren hänvisat (riksdagens snabbprotokoll 1991/92:59 s. 3—10).

I förarbetena förs en diskussion om syftet med föreskriften i 1 kap. 12 § andra stycket YGL. Härvid redovisas, bl.a. mot bakgrund av uttalanden i yttrandefrihetsutredningens huvudbetänkande (SOU 1983:70), vissa resonemang om det särskilda intresset att hålla möjligheten öppen för rättsenliga förbud mot reklam i public service-företags sändningar. I en av konstitutionsutskottet avstyrkt och sedermera av riksdagen avslagen motion (K 30, yrkande 2) av nuvarande kulturministern m.fl. begärdes förtydligande av motiven på denna punkt, däremot ingen förändring av grundlagstexten. Utskottet uttalade följande i frågan (KU 1990/91:21 s. 15):

Som framgår av propositionen är bakgrunden till bestämmelserna om reklamförbud i grundlagen att ordningen med reklamfrihet i Sveriges Radio-koncernens sändningar skall kunna bli rättsenlig även med den nya grundlagen. Utskottet anser att det inte behövs några ytterligare uttalanden i denna fråga och avstyrker därför motion K30 yrkande 2.

Enligt vedertagna principer skall grundlag tillämpas enligt sin ordalydelse. Här föreligger ett alldeles nytt grundlagsstadgande, vilket otvetydigt bemyndigar lagstiftaren att meddela föreskrifter om förbud mot kommersiell reklam i radioprogram, oavsett vem som sänder programmet. Det är enligt min uppfattning uteslutet att i strid med stadgandets klara ordalydelse — med hänvisning till diskussionen i förarbetena — hävda, att endast föreskrifter om förbud mot reklam i program som sänds av ett public service-företag skulle vara grundlagsenliga. En annan sak är, att lagstiftaren med hänsyn till vad som förevarit vid lagens tillkomst skulle kunna se sig föranlåten att ändå iaktta denna

restriktivitet vid utnyttjandet av det i YGL givna bemyndigandet. Det kan konstateras, att så — i vart fall tills vidare — inte skett, då reklamförbudet i 10 § närradiolagen ej upphävts.

Det anförda leder till slutsatsen, att närradionämnden inte brutit mot grundlagsbudet i 11 kap. 14 § RF genom att efter ikraftträdandet av YGL inskrida mot överträdelser av reklamförbudet i närradiolagen. Uppenbarhetsrekvisitet i föreskriftens sista mening medför, att denna slutsats framstår som än mer självklar.

Frågor om myndighets bundenhet av besvärinstansens i samband med återförvisning av mål företagna sakprövning. Kammarrätts dom, varigenom en fråga om tillstånd i sin helhet avgjorts, har ansetts böra följas av den i första instans beslutande länsstyrelsen utan vidare utredning och prövning

(Dnr 3492-1990)

Anmälan

Länsstyrelsen i Gotlands län avslog den 14 november 1989 en av Tors Gård Kommanditbolag gjord ansökan om tillstånd att bedriva hem för vård eller boende. Skälen hänförde sig till oklarhet i behandlingsmetodik och till brister hos hemmets personal. Efter besvär meddelade kammarrätten i Stockholm dom i saken den 6 september 1990 (mål nr 6967-1989). Enligt domslutet undanröjde kammarrätten länsstyrelsens beslut och visade målet åter till länsstyrelsen för skyndsam handläggning. Domskälen innehåller bl.a. uppgifter om vad som förekommit vid en den 24 augusti 1990 hållen muntlig förhandling i målet; bolaget hade då redogjort för personalens dåvarande sammansättning och för behandlingsmetoden. I ett sammanfattande bedömningsavsnitt anför domstolen följande.

— — — Av utredningen i målet, framför allt Sven Forslings vittnesmål, framgår att det inte finns anledning att ifrågasätta den behandlingsmetod som tillämpas eller den verksamhet i övrigt som bedrivs vid Tors Gård.

Kammarrätten finner med hänsyn till den inriktning verksamheten har att personalen på Tors Gård är väl lämpad att bedriva denna. Inte heller i övrigt har det framkommit sådana omständigheter som medför att bolaget skall vägras tillstånd att bedriva den verksamhet som ansökan avser. Tors Gård Kommanditbolags ansökan om tillstånd att bedriva hem för vård eller boende på Tors Gård skall därför vinna bifall.

Som ombud för bolaget begärde advokaten Torsten Bäckstrand i en anmälan till JO granskning av länsstyrelsens handläggning efter domen och anförde därvid bl.a. följande.

Länsstyrelsen har tagit upp ett nytt ärende under nr 503-3437-90 och har i stället för att efterkomma kammarrätten inlett en ny remissomgång med socialnämnden i Gotlands kommun. Länsstyrelsens handläggning innebär att länsstyrelsen och socialnämnden i Gotlands kommun, vilka fått sina bedömningar av ärendet underkända av kammar-

rätten, skall överpröva kammarrättens dom. Detta kan enligt min mening inte vara i överensstämmelse med instansordningsprincipen i svensk förvaltningsrätt.

1992/93:JO1

Utredning

Efter remiss anförde länsstyrelsen följande.

Kammarrätten i Stockholm har 1990-09-06 undanröjt länsstyrelsens beslut i ärendet och visat målet åter till länsstyrelsen för skyndsam handläggning.

Länsstyrelsen har i brev till Tors Gård KB 1990-09-17 och 1990-10-01 begärt viss komplettering av beslutsunderlaget. Därefter har länsstyrelsen 1990-10-22 begärt skyndsamt yttrande från socialnämnden i Gotlands kommun. Svar förväntas 1990-12-12 när socialnämnden har sammanträde. Därefter kommer länsstyrelsen snarast att fatta beslut i ärendet.

Att kammarrätten visat ärendet åter till länsstyrelsen för förnyad handläggning har länsstyrelsen uppfattat som att ny verklig prövning erfordras, baserad på aktuellt material. Bl a har, som framgår av materialet, vissa personalförändringar skett.

Givetvis kommer länsstyrelsen i ett nytt beslut att beakta kammarrättens dom. Om emellertid kammarrättens återvisning av ärendet skulle förutsätta en endast expeditionell hantering från länsstyrelsens sida, kan det ifrågasättas varför inte ärendet, för tids vinnande, slutligt expedierats av kammarrätten.

I länsstyrelsens båda angivna skrivelser till sökanden med begäran om kompletterande uppgifter förekommer bl.a. följande, av intresse beträffande länsstyrelsens inställning till sin uppgift i det aktuella skedet.

Av kammarrättens dom — — — framgår att personalsammansättningen m m förändrats sedan länsstyrelsens avslagsbeslut över tillståndsansökan den 14 nov 1989.

För att länsstyrelsen skyndsamt skall kunna ompröva tillståndsbeslutet önskar länsstyrelsen skriftliga uppgifter på anställd personal, — —

—

— — —
Om någon ändring sedan första ansökningstillfället gjorts beträffande hemmets behandlingsprogram bör dessa ändringar noggrant beskrivas.

— — —
Även andra förändringar från den beskrivning av verksamheten som lämnades i den ursprungliga tillståndsansökan den 6 mars 1989 bör redovisas.

— — —
Eftersom tillståndsfrågan enl kammarrättens dom skall omprövas och vissa faktiska förhållanden förändrats sedan Tors gård KB lämnade ansökan i mars 1989, är länsstyrelsen skyldig ge socialnämnden möjlighet att yttra sig även vid denna omprövning.

— — —
Bolaget yttrade sig över länsstyrelsens remissvar. Till yttrandet hade fogats bl.a. kopia av ett svar på länsstyrelsens begäran om komplettering. I svaret lämnas bl.a. uppgifter om hemmets personal, varvid framhålls att dessa framgår av kammarrättens dom.

Enligt en handling rubricerad "Tillståndsbevis 1991-02-05" meddelade länsstyrelsen bolaget tillstånd att t.o.m. den 31 januari 1996 driva hem för vård eller boende.

1992/93:JO1

Rättslig reglering

Enligt 69 § socialtjänstlagen (1980:620) erfordras länsstyrelsens tillstånd för att enskild person eller sammanslutning skall få inrätta hem för vård eller boende; sådant hem står under löpande tillsyn av socialnämnden i vederbörande kommun. Föreligger något missförhållande vid hemmet, åligger det enligt 70 § länsstyrelsen att förelägga ledningen för hemmet att avhjälpa missförhållandet; om detta är allvarligt och föreläggandet inte efterkoms, får länsstyrelsen förbjuda fortsatt verksamhet.

Socialtjänstförordningens (1981:750) bestämmelser om hem som drivs av enskilda (29—34 §§) innefattar vissa krav på ansökningar om tillstånd; bl.a. skall däri anges antalet vårdplatser och vem som skall förestå vården vid hemmet (30 §). Vidare föreskrivs bl.a. följande.

32 § Länsstyrelsen skall utfärda ett skriftligt bevis när ett tillstånd har meddelats. I beviset skall anges vem som skall driva hemmet, den kategori vårdbehövande för vilken det är godkänt, det högsta antal personer som samtidigt får vårdas där, vem som skall vara föreståndare samt övriga villkor för tillståndet.

Tillståndet kan meddelas tills vidare eller för viss tid. — — —

33 § Om den som driver ett enskilt hem för vård eller boende vill förändra verksamheten så att den inte längre motsvarar det meddelade tillståndet, skall han söka tillstånd av länsstyrelsen för den ändrade verksamheten.

— — —

Bedömning

JO Ragnemalm anförde i beslut den 30 september 1991 följande.

En besvärinstans kan återförvisa ett mål till den beslutande myndigheten av olika i besluts- eller domskälen redovisade anledningar. Om grunden endast är, att utredningen bör kompletteras, uppkommer inga problem vad gäller underinstansens bundenhet av besvärslutslaget; denna har att självständigt bedöma saken på grundval av tillkommande material. Lika klart är att en återförvisning, som motiverats av att besvärinstansen inte delar beslutsmyndighetens uppfattning, att det brister i någon sakprövningsförfattning, innefattar ett slutligt ställningstagande, som den senare inte har att ompröva.

De situationer där komplikationer kan uppstå gäller i stället sådana, där återförvisningsbeslutet ger uttryck för annan åsikt i en sakfråga och motiveringen således kan sägas innefatta en anvisning till den lägre myndigheten om hur den bör besluta i sak. Grunden till att besvärinstansen avstår från att själv avgöra saken och i stället väljer att återförvisa målet kan t.ex. vara, att man av processuella skäl endast ansett sig kunna ta ställning till någon eller några av de i målet involverade sakfrågorna, varför resterande moment måste prövas av

underinstansen. Det kan också bero på att överinstansen — även om den på ett heltäckande sätt bedömt uppkomna sakfrågor — ansett, att ett nytt beslut av praktiska eller tekniska skäl bör utfärdas av det lägre organet.

Oavsett anledningen till återförvisningen måste huvudregeln vara, att besvärinstansens sakprövning, sådan den kommer till uttryck i beslutsmotiveringen (domskälen), skall godtas av beslutsmyndigheten, då denna senare meddelar sitt beslut. Då den i motiveringen liggande anvisningen får anses innefatta ett partiellt avgörande av besvärsmålet, strider förfarandet inte mot stadgandet i 11 kap. 7 § regeringsformen om myndigheternas självständighet i sitt beslutsfattande. (Se Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 15 u. 1991, s. 166.) Att det förhåller sig på detta sätt framgår också indirekt av 34 § förvaltningsprocesslagen, som medger besvär över återförvisningsbeslut innefattande "avgörande av fråga, som inverkar på målets utgång"; anledning saknas att tillerkänna sådana beslut överklagbarhet, om de inte normalt förutsattes få direkt genomslag i det beslut som skall meddelas efter återförvisningen.

Den reservationen bör dock tillfogas, att särskilda skäl undantagsvis kan medföra, att huvudregeln genombryts. Skulle efter återförvisningen ny utredning ha tillkommit eller nya omständigheter ha framkommit, vilka rimligen medfört ett annat ställningstagande från besvärinstansens sida, om de tidigare varit kända, bör underinstansen vara oförhindrad att avvika från den i återförvisningsbeslutet redovisade bedömningen. Detsamma gäller, om besvärsmyndigheten gjort sig skyldig till en uppenbar felbedömning. Det är emellertid då fråga om situationer påminnande om dem som motiverar, att resning beviljas i lagakraftvunna beslut (jfr resningsgrunderna "nya omständigheter och bevis" och "uppenbart oriktig rättstillämpning"). Även om underinstansen således inte kan sägas vara "formellt bunden" av det ställningstagande i sakfrågan som görs i återförvisningsbeslutets motivering, ligger det, som regeringsrätten betonat, "självfallet — — — i instansordningens natur att underinstansen, om särskilda skäl inte talar däremot, godtar överinstansens bedömning" (RÅ 1979 1:95).

Mot angiven bakgrund måste länsstyrelsen anses ha förfarit felaktigt i det nu aktuella ärendet. Av kammarrättens domskäl framgår klart att det inte i något avseende förelåg grund för att vägra tillståndet. Till yttermera visso anförde domstolen, att ansökningen därför skulle vinna bifall. En anledning till att ansökningen inte — under rubriken Domslut — uttryckligen förklarades beviljad kan antas vara, att själva tillståndet ansågs böra meddelas av samma myndighet, länsstyrelsen, som enligt bestämmelserna har att utfärda skriftligt bevis om tillstånd, och att praktiska skäl talade för att uppgifter av åtminstone detta senare slag inte övertas av domstol, som prövat saken i högre instans.

I beaktande av dessa klara direktiv måste det anses ha ålegat länsstyrelsen att utan vidare prövning meddela tillståndet och utfärda beviset härom. Som framgår av utredningen har så inte skett. I stället har länsstyrelsen på nytt prövat de förhållanden som slutligt behandlats i den högre instansen. Ett sådant förfarande skulle — som framgår av vad ovan sagts — möjligen ha kunnat godtas, om länsstyrelsen hade

ansett det ofrånkomligt med hänsyn till — utan särskilda utredningsinsatser vunnen — kännedom om nya, relevanta omständigheter i förhållande till vad som redovisats i *domen*. Vad man här åberopat till stöd för ny utredning i saken är emellertid förändringar, som (eventuellt) inträffat efter det att myndighetens överklagade, närmare ett år gamla *avslagsbeslut* meddelades. Sådana omständigheter hade emellertid redovisats för kammarrätten, som utgick från dem vid sin prövning — helt i enlighet med vad praxis tillåter (se t.ex. Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, 6 u., s. 125). Därtill kommer att länsstyrelsen i skrivelser till sökanden med begäran om komplettering uttryckligen hävdade, att *domen* innebar, att tillståndsfrågan skulle "omprövas", något som alltså ingalunda är fallet.

Även om det ligger nära till hands att tolka vederbörande befattningshavares uttryckssätt som ett utslag av bristande förtroget med åtminstone vissa inslag i sedvanligt förvaltningsrättsligt förfarande, inställer sig ändå ofrånkomligen frågan, vilken mening och betydelse man hos länsstyrelsen tillmätte den prövning som ägt rum hos överinstansen. Vad där skett synes ju ha varit av föga värde, om — som länsstyrelsen hävdar i sitt remissvar — "ny verklig prövning" åter skulle företas i den lägre instansen. Länsstyrelsens betraktelsesätt skulle kunna få den orimliga konsekvensen, att prövningsförfarandet — med upprepade överklaganden — drogs ut i det oändliga. På vilket sätt länsstyrelsen med sina angivna utgångspunkter i ett nytt beslut skulle — som anförs i yttrandet — "beakta" kammarrättens dom är svårt att se.

Handlingarna i ärendet ger intrycket, att juridisk sakkunskap och erfarenhet inte fått tillfälle att påverka handläggningen och förhindra det fel som begåtts. Med hänsyn härtill synes det inträffade böra föranleda en mera allmän genomgång med berörd personal inom länsstyrelsen för att säkerställa, att rättslig kompetens utnyttjas vid behandling av frågor som kräver sådan.

Sammanfattningsvis har jag funnit, att länsstyrelsen underlåtit att iaktta vad som enligt min mening var dess skyldighet enligt tydlig dom. De under felaktiga förutsättningar vidtagna ytterligare utredningsåtgärderna och den därav förorsakade fördröjningen av ärendets slutliga avgörande har i första hand varit till men för sökanden och även medfört onödigt merarbete för socialnämnden.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det sagda.

Statens invandrarverks (SIV) handläggning av asylärenden m.m.

(Dnr 1827—1830-1991, 1855—1861-1991)

JO Pennlöv anförde följande i ett beslut den 18 december 1991.

Inledning

Samtidigt med utlänningslagen (1989:529) — UtIL — trädde en ny organisation för SIV i kraft. Från och med den 1 juli 1989 är verket således regionaliserat och beslutsfunktionerna decentraliserade. Reformen föranleddes av en önskan att radikalt förkorta handläggningstiderna i asylärenden. Verket har numera en central förvaltning i Norrköping, fyra regionala kontor — i Sundsvall, Flen, Mölndal och Alvesta — samt fyra s.k. utredningsslussar för handläggning av asylärenden. I organisationen ingår ett antal fasta flyktingförläggningar. Det helt övervägande antalet asylärenden handläggs vid utredningsslussarna i stället för som tidigare centralt i Norrköping. Asylärenden avseende vissa nationaliteter handläggs fortfarande i Norrköping. Så har tidigare varit fallet även med samtliga överklagningsärenden.

SIV har beslutanderätten i fråga om uppehålls- och arbetstillstånd (2 kap. 7 § UtIL). Verket har vidare ansvaret för viseringsärendena. Med stöd av verkets bemyndiganden meddelas dock större delen av viseringsbesluten av utlandsmyndigheterna. Beslut om utvisning när uppehållstillstånd har upphört att gälla samt beslut om avvisning när utlänningsingen har varit här mer än tre månader ankommer på SIV (4 kap. 4 och 5 §§ UtIL). Alla asylärenden beslutas i första instans av SIV, som även beslutar om flyktingförklaring och resedokument (3 kap. 6 och 7 §§, 4 kap. 4 § UtIL). Polismyndigheters avvisningsbeslut kan överklagas hos SIV (7 kap. 2 § UtIL). Härutöver har SIV såväl i UtIL som i utlänningsförordningen (1989:547) — UtIF — tillagts en rad viktiga uppgifter. Till detta kommer SIV:s uppgifter i fråga om ansökningar om svenskt medborgarskap.

Den utlänningskontroll som sker vid gränsen handhas av polismyndigheterna. Detsamma gäller den s.k. inre utlänningskontrollen. Beslut om avvisning i andra fall än då utlänningsingen ansöker om asyl fattas normalt av polismyndigheterna (4 kap. 4 § UtIL). Dessa fungerar också som utredningsorgan samt svarar bl.a. för verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut.

Klagomål angående SIV:s och polismyndigheters handläggning av olika typer av utlänningsärenden har sedan länge varit vanligt före-

kommande hos JO. Under 1989 och 1990 ökade emellertid antalet klagomål markant och avsåg därvid ofta SIV:s handläggningstider i asylärenden m.m. Såväl min företrädare JO Anders Wigelius som jag själv har prövat olika sådana klagomål. I samband bl.a. därmed har framkommit att SIV:s utrednings- och handläggningstider många gånger varit betydligt längre än de som av statsmakterna uppställts som mål (se t.ex. prop. 1988/89:86 s. 49 f. och prop. 1988/89:105 s. 7). Besluten har innehållit uttalanden bl.a. om att de långa handläggningstiderna har berott på resursbrist.

Efter företagen inspektion hos SIV i Norrköping sommaren 1990 framhöll Anders Wigelius med hänvisning till det vid inspektionen upprättade protokollet att verket inte förmådde att till fullo efterleva sekretesslagens bestämmelser om att inkomna handlingar skall registreras utan dröjsmål (se 15 kap. 1 § sekretesslagen 1980:100) och att igångsättnings-tiderna för handläggning av vissa ärenden var oroväckande långa. Enligt Anders Wigelius torde dessa och andra i inspektionsprotokollet antecknade, mindre tillfredsställande, förhållanden ha sin orsak i bristande resurser. Han fann därför inte skäl att vidta någon annan åtgärd än att sända över beslutet och protokollet till arbetsmarknadsdepartementet för kännedom.

Vid ett besök på SIV i december 1990 hade jag tillfälle att med företrädare för verket diskutera olika frågor, bl.a. handläggningstider i tillstånds- och medborgarskapsärenden samt rutiner och handläggningstider i överklagningsärenden.

I maj 1991 företog jag inspektion av SIV. Granskningen avsåg ett antal asyl- (40 st.), medborgarskaps- (20 st.) och överklagningsärenden (20 st.), vilka hade valts ut i förväg med hänsyn till deras ålder; de var de vid inspektionstillfället äldsta ännu ej avgjorda ärendena av ifrågasvarande slag. — Jag är medveten om att en sådan urvalsmetod, vilken inte på något sätt är ovanlig vid JO:s inspektioner, kan ge resultat som inte behöver vara signifikanta för verksamheten som helhet. Det finns därför anledning att framhålla att jag vid min granskning på förevarande område avgjort ett stort antal — majoriteten — ärenden där det saknats anledning att rikta kritik mot handläggningen. Flertalet av de "brister" som kommer att behandlas i fortsättningen har emellertid observerats i åtskilliga tidigare av JO granskade ärenden.

Med anledning av iakttagelserna vid inspektionen beslutade jag att fortsätta granskningen inom ramen för särskilda initiativärenden. Dessa ärenden remitterades till SIV.

I ett sammanfattande remissvar anförde verket bl.a. följande.

Vid en genomgång av de ärenden som sålunda har remitterats har detta noterats. Flertalet ärenden är anhängiga hos SIV sedan avsevärd tid tillbaka eller har, i de fall de avgjorts senare, väntat på avgörande under längre tid. Det hör till undantagen att en lång handläggningstid kan försvaras med hänvisning till något konkret, objektiva faktum: det övervägande flertalet av dem har helt enkelt blivit liggande av skäl som inte är relaterade till förhållandena i det enskilda ärendet. Det finns emellertid ett antal omständigheter av generell karaktär som var för sig eller i förening kan — mer eller mindre övertygande — förklara om än inte ursäktade dröjsmål och andra liknande brister i handläggningen.

I det följande tar SIV upp några sådana omständigheter. Men dessförinnan vill SIV säga att SIV i yttranden i de enskilda remitterade ärendena där handläggningen varit senfärdig nöjer sig med att hänvisa till detta sammanfattande yttrande om det inte i just det ärendet föreligger något speciellt förhållande som — i bästa fall — kan förklara senfärdigheten i handläggningen.

Följande, närmast administrativt-organisatoriska förhållanden bör has i minnet när SIVs handläggning av de aktuella ärendena bedöms. SIV fick en ny organisation 1989-07-01. Denna nya organisation hade att tillämpa en samma dag ikraftträdande ny utlänningslagstiftning. Det utbildnings- och anpassningsarbete som dessa två faktorer oundvikligen medförde, kom att sammanfalla med en inströmning av asylsökande av en inte tidigare konstaterad omfattning: under andra halvåret 1989 registrerades mer än 22 000 asylsökande. Den organisation som alltså skulle ta hand om denna hade dimensionerats för en *årlig* inströmning om 20 000 asylsökande; till detta kom att många av tjänsterna i den nya organisationen förblev obesatta under avsevärd tid. Antalet asylsökande har hela tiden därefter legat över, under vissa perioder högt över det sålunda prognostiserade. SIV har visserligen fått medel att förstärka resurserna men effekterna av dessa förstärkningar har — av lätt insedda skäl — först på senare tid fått fullt genomslag. Det säger sig självt att angivna förhållanden fick till följd att en betydande balans av s.k. öppna, dvs. inte avgjorda ärenden, snabbt kom att byggas upp. SIV lever fortfarande med sviterna av de problem som initialt mötte verket. Det har varit nödvändigt att göra prioriteringar bland ärendena något som tyvärr medfört att ett antal gamla ärenden blivit ännu äldre. Flera av de ärenden som nu har remitterats tillhör den kategorien.

Jag övergår härnäst till att behandla de enskilda initiativärendena.

A. Asylärenden

1829-1991

Ärendet (dossnr 6-318362) gällde uppehållstillstånd för en minderårig libanesisk pojke W.A. (född 1980), som sedan ankomsten till Sverige i september 1989 varit bosatt hos en släkting i Västervik. Pojkens föräldrar och syskon fanns kvar i Libanon. Granskningen gav anledning att infordra yttrande från SIV i följande hänseenden.

- Ärendet inkom till SIV den 13 september 1989. Vad är anledningen till att offentligt biträde för W.A. förordnades först den 25 mars 1991 (det kan också anmärkas att behov av god man anmäls först den 13 mars 1991)?
- W.A. hördes av polisen i Västervik den 31 januari 1990 (s.k. B-förhör). Denna utredning inkom till SIV den 5 februari 1990. Nästa handläggningsåtgärd i ärendet inträffar först den 10 januari 1991, då SIV på nytt begär att W.A. skall höras av polisen i Västervik. Vad är anledningen till det nästan ett år långa uppehållet i handläggningen? Verket bör dessutom förklara varför det var nödvändigt att hålla nytt förhör med W.A.
- Med hänsyn till att ärendet rör ett minderårigt barn som vistas i Sverige utan sina legala vårdnadshavare, kan ifrågasättas om inte ärendet borde ha handlagts skyndsamt och med förtur. Invandrarver-

ket bör yttra sig i denna fråga samt vidare redogöra för de allmänna principer som gäller för förtur beträffande ansökningar om uppehållstillstånd.

1992/93:JO1

SIV svarade följande.

Den kompletterande utredning som SIV bedömt nödvändig kom in till verket 1990-02-05. Det naturliga hade varit att då förordna ett offentligt biträde — det var nu lika litet som tidigare klart om uppehållstillstånd kunde beviljas. Så skedde emellertid inte av skäl som det inte gått att objektivt klarlägga. Fastmera kom ärendet att hamna bland de tyvärr alltför många ärenden som ställdes i balans, dvs. förblev oåtgärdade, därför att inströmningen vid denna tidpunkt var så stor; detta ärende ansågs — med rätt eller orätt kan lämnas därhän — inte böra förtursbehandlas. Avarbetningen av balansärendena "nådde" detta ärende i början av 1991 då ett förnyat polisförhör initierades och bl.a. ett offentligt biträde förordnades. Det rådde uppenbarligen fortfarande osäkerhet om uppehållstillstånd kunde ges, en osäkerhet som tydligen bestod även *efter* denna förnyade polisutredning. Sedan ombudet yttrat sig (1991-04-29) och akten kommit åter från ämbetet, beviljades A. permanent uppehållstillstånd med hänvisning till humanitära skäl och i enlighet med de riktlinjer för ärenden av detta slag som utfärdats i mars 1991.

Detta ärende har inte handlagts med den skyndsamhet som varit önskvärd, ja nödvändig. SIV kan bara konstatera och beklaga detta. Vad gäller den generella frågan om vilka principer som gäller för förtur i ärenden om uppehållstillstånd är detta att säga. 1989 års reform syftade bl.a. till att korta handläggningstiderna så att inget ärende skulle bli äldre än sex månader från anhängiggörande till och med — i förekommande fall — regeringens beslut; med sådana handläggningstider finns uppenbarligen knappast något uttalat behov av förtursregler. I dagsläget, när det målet ännu inte uppnåtts, kan det undantagsvis förekomma att ett ärende tas ut ur den nämnda tågordningen för att avgöras. Ärenden som gäller underåriga tillhör, som redan antytts, dem för vilken undantag i nämnt hänseende kan och bör göras.

Jag delar verkets uppfattning att handläggningen inte skett med den skyndsamhet som varit nödvändig. Som framhållits, borde ärendet ha handlagts med förtur.

1830-1991

Angående vissa ärenden (bl.a. dossnr 6-317620, 6-317603, 6-354256, 6-298622, 6-298626, 6-298631, 6-288031 och 6-288024) framstod handläggningstiderna som anmärkningsvärt långa. Mot den bakgrunden anmodades verket att yttra sig angående handläggningen av de angivna ärendena. Härutöver ställdes bl.a. följande särskilda frågor.

— 6-298622, 6-298626 och 6-298631

I maj 1990 inkom viss utredning i ärendena, verkställd av ambassaden i Dhaka. Varför har denna utredning kommunicerats med de offentliga biträdena först i januari—februari 1991?

Det offentliga biträdet har i samband med att han givit in kostnadsräkningar (ingivna i september 1989 och februari 1991) begärt förskott. Varför är dessa förskottsanspråk inte reglerade?

-6-288024

I ärendet finns ett beslutskoncept, som omdaterats i januari 1991. Vidare finns ett utskrivet beslut daterat den 28 januari 1991, som undertecknats av föredraganden. Trots det nu angivna synes beslutet inte ha expedierats. Vad är anledningen till detta?

I sitt svar hänvisade verket vad gällde handläggningstiderna till sitt sammanfattande yttrande. Beträffande de särskilda frågorna anförde verket bl.a. följande.

1. I ärendena 6-298622, 6-298626 och 6-298631 kom begärd ambassadutredning in till SIV efter det att den handläggare som föranstaltat om utredningen hade slutat sin tjänst. En följd av det arbets- och personalläge som då kom att råda på tillståndsbyrå 4 och vilket beskrivs i det sammanfattande yttrandet, blev bl.a. att dessa ärenden inte fick någon "egen" handläggare förrän vid årsskiftet 1990/91.

2. Det finns ingen annan förklaring till att biträdet i ärende 6-298626 inte fått sina ersättningsyrkanden behandlade än förbiseende som säkerligen har sin orsak i att ärendet tillhörde de i balansen ingående, för vilka ingen ansvarig handläggare utsetts. Det bör tilläggas att med de rutiner för hantering av biträdenas ersättningsanspråk som nu etablerats så är risken för dessa anspråk skall ligga oåtgärdade så långt möjligt eliminerad.

3. Innan det underskrivna beslutet i ärendet 6-288024 hunnit lämnas ut för expediering fick de för beslutet ansvariga reda på att ett antal andra asylsökande hade åberopat samma grund för sin begäran som den som åberopats i detta avseende, dvs. en påstådd kupp planerad av militären. Dessa andra ansökningar hade kommit in till SIV vid olika tidpunkter och en ambassadutredning hade begärts. Det bedömdes önskvärt och lämpligt att hanteringen av de nämnda ärendena samordnades. Beslutet i dessa ärenden expedierades därför inte.

Vad verket anför i dessa delar föranleder inte några särskilda kommentarer från min sida. Frågan om verkets handläggning av ersättningsanspråk från offentliga biträden kommer att behandlas senare i detta beslut.

1855-1991

E.S., medborgare i Iran, beviljades genom beslut av SIV den 7 december 1987 permanent uppehållstillstånd (dossnr 6-019436). I november 1989 inkom till SIV en PM upprättad av polismyndigheten i Umeå, av vilken bl.a. framgick att E.S. önskade återvända till Iran. Med anledning härav översände verket i december 1989 en skrivelse till polismyndigheten, där det angavs att E.S. skulle fylla i och översända en repatrieringsansökan till verket samt att han därefter skulle få en biljett hem. Såvitt framgår av handlingarna torde verket i mitten av mars 1990 ha erhållit en repatrieringsansökan. Först i slutet av april 1991 fick E.S. beslut i fråga om bidrag för bosättning i Iran.

SIV, som anmodats att yttra sig om anledningen till dröjsmålet, anförde följande.

1992/93:JO1

S. fick permanent uppehållstillstånd i Sverige 1987-12-07. Han ansågs dock inte vara flykting varför hans ansökan om bl.a. resedokument avlogs. S. överklagade avslagsbeslutet vilket fastställdes av regeringen i beslut 1989-04-13.

Enligt en PM daterad 1989-11-09 från polismyndigheten i Umeå hade S. förklarat att han ville återvända till Iran; han uppgav då bl.a. att han saknade pass. I en skrivelse till polismyndigheten erinrade SIV om att S. skulle ge in en repatrieringsansökan för att få biljett. Det upplystes också om att han, mot uppvisande av biljetten, kunde få en s.k. laissez-passer på iranska ambassaden här. S:s ansökan kom in till SIV (tillståndsbyrå 4) 1990-03-26 och tillställdes bidragssektionen inom flykting- och immigrationsavdelningen 1990-06-28.

Bidragssektionen skrev 1990-07-11 till S. och begärde uppgift om dels giltig passhandling, dels hans blivande adress i hemlandet (jfr 3 § förordningen — SFS 1984:890 — om bidrag till flyktingars resor från Sverige för bosättning i annat land). 1990-11-27 konstaterades vid en genomgång av inte kompletta ansökningar att S. inte svarat på julibrevet. Ett nytt brev av samma innehåll skickades då till S. 1991-01-09 togs kontakt med polisen i Umeå sedan man fått del av en förfrågan daterad 1990-06-11 till tillståndsbyrån från polisen i Umeå om något hänt i ärendet. Polisen i Umeå tillfrågades om en hemresa fortfarande var aktuell, vilken besvarades jakande 1991-04-24. Det uppgavs samtidigt att S. varit i kontakt med ambassaden som lovat honom ett laissez-passer; S. hade vidare lämnat sin hemlandsadress. Beslut om resebidrag fattades 1991-04-25; hemresan beställdes samma dag med utresa 1991-05-24.

Självklart kan handläggningen av detta ärende kritiseras. Det har visserligen i och för sig handlagts enligt gällande rutiner men obestridligen dragit alldeles för långt ut på tiden. Till detta har — utöver vad som anförts i detta sammanfattande yttrande — det förhållandet att vederbörande tillståndsbyrå inom SIV och SIVs bidragssektion inte samverkat på det sätt som är förutsatt; en omständighet icke utan betydelse i sammanhanget är att S. inte svarat på de brev som han fått inom tid SIV haft anledning att vänta.

Från det att E.S. gav uttryck för sin vilja att återvända till hemlandet och till dess att beslut i frågan fattades hann det förflyta omkring ett och ett halvt år. Jag delar verkets bedömning av det sätt på vilket ärendet handlagts.

1856-1991

Ärendet (dossnr 6-264491) gällde en 21-årig kvinna C.G., medborgare i Dominikanska Republiken. Hon reste in i Sverige i februari 1989 och ansökte i slutet av mars 1989 om uppehållstillstånd m.m. på grund av familjeanknytning. Av handlingarna framgick att hon den 11 mars 1989 ingått äktenskap med M.G.T., medborgare i Costa Rica, som tidigare beviljats permanent uppehållstillstånd. Vid tidpunkten för giftermålet var C.G. gravid och den 19 oktober 1989 födde hon en son. I en PM upprättad vid polismyndigheten i Göteborg den 25 augusti 1989 med anledning av förhör med M.G.T. har antecknats att han ifrågasatte faderskapet.

Av handlingarna framgick vidare att makarna, som separerat i mitten av 1989, den 9 maj 1990 givit in en gemensam ansökan om äktenskapsskillnad m.m. till Mölndals tingsrätt. Tingsrätten meddelade interimistiskt beslut den 17 maj 1990, varvid det förordnades om betänketid samt att C.G. — i enlighet med makarnas överenskommelse — skulle ha vårdnaden om sonen. Av akten framgick inte klart om ansökan lett till dom på äktenskapsskillnad. Dock har i en PM från polismyndigheten i Göteborg den 8 februari 1991 antecknats att M.G.T., förutom viss kontakt med familjerättsenheten vid socialförvaltningen i september 1990, inte vidtagit några åtgärder med anledning av hans invändningar beträffande faderskapet.

I en inom ämbetet upprättad PM anfördes bl.a. följande.

Av 1 kap. 1 § föräldrabalken följer att M.G.T. presumeras vara far till det barn som fötts i äktenskapet. En faderskapspresumtion kan endast brytas genom att talan om hävande av faderskapet väcks (3 kap. 1—4 §§ föräldrabalken). Såvitt framkommit har M.G.T., trots att åtskillig tid förflutit sedan han första gången framställde invändningar beträffande faderskapet, ännu inte vidtagit några åtgärder för att få frågan prövad vid domstol. Under denna tid har SIV på olika sätt försökt få besked om M.G.T. har för avsikt att inleda en faderskapsprocess. Det kan emellertid inte uteslutas att det — såsom hittills varit fallet — förblir oklart om en process kommer att inledas. Under denna tid kvarstår presumtionen för faderskapet. I skrivelse till SIV den 2 februari 1991 har socialsekreteraren Marianne Jacobsson redogjort för C.G:s och hennes barns förhållande. Av redogörelsen att döma är deras nuvarande problem i vart fall delvis en följd av att frågan om uppehållstillstånd ännu inte är avgjord.

SIV, som anmodats att yttra sig särskilt angående de överväganden som gjorts med anledning av att faderskapet till C.G:s barn ifrågasatts, anförde följande.

Ärendet anhängiggjordes i slutet av mars 1989 och överlämnades 1991-06-25 till arbetsmarknadsdepartementet då det bedömdes att avsteg borde göras från gällande praxis. SIV hade emellertid både kunnat och bort skilja sig från ärendet långt tidigare. Det förhållandet att mannen G.T. i kontakter med SIV synes ha ifrågasatt att han var far till det barn hans hustru fött borde inte ha fått till konsekvens att SIV avstod från att besluta. SIV borde istället ha tagit ett beslut därvid givetvis bl.a. den regeln skulle ha beaktats som säger att mannen i ett bestående äktenskap anses vara far till barn som hustrun föder (1 kap. 1 § föräldrabalken). Ärendet har med andra ord inte handlagts på ett korrekt sätt.

Jag delar verkets bedömning av ärendets handläggning.

I ett ärende (dossnr 3-505980) konstaterades att SIV inte meddelat något beslut om ersättning till ett förordnat offentligt biträde, trots att påminnelse om betalning tillställts verket i vart fall beträffande en kostnadsräkning inkommen den 19 april 1990.

SIV anmodades att yttra sig över det angivna och dessutom redogöra för nu gällande rutiner i fråga om ersättning till offentliga biträden.

I remissvaret anförde verket följande.

Beslut om ersättning tas givetvis normalt samtidigt som den aktuella sakfrågan avgörs. Om biträdet slutfört sin talan och gett in sin kostnadsräkning, men beslutet i sakfrågan av något skäl dröjer, gäller numera — och sedan juridiska tjänster momsbelagts — att beslut i ersättningsfrågan skall fattas senast på 25:e dagen efter den då räkningen kom in till invandrarverket. Tidigare gällde i motsvarande situation att kostnadsräkningen skulle behandlas inom 3 månader från ankomstdagen.

Den handläggningstid som förekommit i detta ärende — beträffande kvarstående oreglerade kostnadsräkningar togs beslut 1991-07-04 — är självfallet oförsvarligt lång. Skall något särskilt anföras som förklaring så skulle det vara att inte mindre än 4 handläggare efter varandra haft detta ärende sig tilldelat; att detta inte befordrat handläggningen lär vara uppenbart.

— — —

Ersättning till biträde skall enligt 22 § femte stycket rättshjälpslagen (1972:429) — Rhjl — fastställas i samband med att den rättsliga angelägenheten avgörs genom dom eller beslut eller avslutas på något annat sätt. Av 44 § andra stycket samma lag framgår att bestämmelsen äger motsvarande tillämpning i fråga om offentligt biträde. Genom en lagändring, som trädde i kraft den 1 juli 1989, överflyttades beslutanderätten i fråga om rättshjälp genom offentligt biträde i utlänningsärende från rättshjälpsnämnderna till de myndigheter som handlägger ärendet. Av övergångsbestämmelserna till nämnda lagändring framgår att rättshjälpsnämnderna (numera rättshjälpsmyndigheten) alltså har beslutanderätten i fråga om rättshjälp i ärenden som handläggs enligt 1980 års utlänningslag (1980:376). För dessa ärenden gäller enligt 36 § rättshjälpsförordningen att den handläggande myndigheten utan dröjsmål skall sända kostnadsräkningen till rättshjälpsmyndigheten med ett eget yttrande.

Enligt 39 § rättshjälpsförordningen (1979:938) får förskott till ett biträde enligt rättshjälpslagen lämnas, om han frånträder sitt uppdrag i förtid eller om det finns skäl för det med hänsyn till det arbete som lagts ned i ärendet och till den tid som återstår innan ersättningen kan fastställas. En framställning om förskott skall göras hos den myndighet som bestämmer ersättningen. Beslut angående förskott får enligt 49 § Rhjl överklagas hos rättshjälpsmyndigheten.

Klagomål från advokater till JO angående dröjsmål med beslut i fråga om ersättning till offentligt biträde har inte varit ovanliga. I ett beslut den 20 april 1988 (dnr 2623-1987) förklarade Anders Wigelius att han fann den av SIV tidigare tillämpade ordningen att skilja ut och

avgöra ersättningsfrågan för sig i de fall där ärendet inte avgjorts i sak inom tre månader från det att kostnadsräkningen kom in till verket som rimlig. Redovisningsskyldighet för moms inträder i enlighet med huvudregeln (5 a § första stycket lagen — 1968:430 — om mervärdeskatt) redan när affärshändelse genom vilken skattskyldighet har inträtt enligt god redovisningssed bokförts eller borde ha bokförts. Med hänsyn härtill finner jag SIV:s anpassning av sina rutiner till de nya momsreglerna, innebärande bl.a. momsbeläggning av juridiska tjänster, som lämplig.

Vad gäller handläggningstiden i det förevarande ärendet delar jag verkets bedömning.

B. Medborgarskapsärenden

1827-1991

a) Dossnr 3-108985

Ansökan från K.M. om svenskt medborgarskap kom in till SIV den 11 november 1982 men var i juni 1991 fortfarande inte slutligt prövad. Ärendet var ett exempel på vad som iaktogs i flera av de vid inspektionen granskade ärendena av förevarande slag, nämligen att s.k. öppna brott hindrar att ansökan kan bifallas och att ärendet därför får vila i avvaktan på att hindret skall upphöra. Ärendet aktualiserade bl.a. frågan om verket anser sig ha utrymme för att avsluta ärendet i stället för att låta det vila, t.ex. genom att avslå ansökan och i samband därmed upplysa sökanden om möjligheten att inkomma med en förnyad ansökan om hindret mot bifall bortfaller.

Ärendet var även ett exempel på att vissa åtgärder (t.ex. det rutinmässiga infordrandet av polisregisterutdrag och personbevis, s.k. klippning) antecknas i SU-systemet (SU-systemet = SIV:s datorbaserade registreringssystem), medan de med anledning därav inkomna handlingarna förefaller att inte registreras över huvud taget. Andra inkommande handlingar eller vidtagna åtgärder noteras å andra sidan på aktomslaget men inte i SU-systemet.

Efter remiss anförde SIV i dessa delar följande.

M. ansökte om svenskt medborgarskap 1982-11-11. Väntetiden för medborgarskapsärenden utan förtur var vid denna tid drygt ett år. Handläggningen av M:s ärende inleddes i början av 1984. Utdraget ur rikspolisregistret visade att M. var misstänkt för brott. Ett nytt utdrag ur rikspolisregistret begärdes i mars 1984 ("840314 KLIPPT"). Utdraget finns emellertid inte kvar i akten. Detsamma gäller de utdrag som — enligt vad SU-systemet utvisar — därefter med omkring ett halvt års mellanrum begärts t.o.m. mars 1990. Utdragen borde givetvis ha behållits. Varför så inte skett har inte kunnat klarläggas; förmodligen har det ansetts vara tillräckligt att behålla det senaste utdraget. Det är utrett att M. varit misstänkt för brott ända fram till 1990-08-14 då åklagarmyndigheten i Stockholm beslöt att lägga ned tidigare väckt åtal mot honom. Meddelande om detta kom in till SIV 1990-08-20 från M:s ombud.

Det kan här inskjutas att vid denna tid tillämpade invandrarverket (SIV) den praxisen, om vilken ombudet i detta ärende var informerad, att ett ärende inte avgjordes med en för sökanden positiv utgång så länge brottsmisstanken kvarstod.

Sedan det konstaterats att brottsmisstanken inte längre kvarstod begärde SIV — mot bakgrund av att den ursprungliga polisutredningen var åtskilliga år gammal — i brev 1990-11-30 till polismyndigheten i Stockholm snabbutredning om M:s förhållanden de senaste tre åren. Den begärda utredningen kom in till SIV 1991-03-21. Ett utdrag ur rikspolisregistret visade att M. nu var misstänkt för nya brott. Misstanken har ännu inte lett till åtal.

Vad angår den mer generella frågan om handläggningen av medborgarskapsansökningar där sökanden är misstänkt för brott vill SIV anföra detta.

Enligt 6 § lagen om svenskt medborgarskap är ett av villkoren för naturalisation att sökanden har fört en hederlig vandel. Om han även uppfyller övriga villkor eller skäl för dispens föreligger "fär" naturalisation beviljas. Av bestämmelsen följer att det inte finns någon absolut rätt att få svenskt medborgarskap även om villkoren i och för sig skulle kunna anses uppfyllda. Detta har också kommit till uttryck i förarbetena (se bl.a. prop. 1975/76:136, sid 34).

SIV är alltså oförhindrat att omedelbart avslå en ansökan om medborgarskap från en brottsmisstänkt person. Fram till början av 1991 tillämpades som nyss nämdes, den praxisen att ansökningen i sådana fall i princip fick vila i avvaktan på lagakraftvunnen dom eller att misstanken avskrevs (jfr prop. 1975/76:136, sid 56). En brottsmisstanke beaktas dock inte om det är uppenbart att en eventuell påföljd skulle bli så ringa att den inte påverkar bedömningen av vandelsvillkoret enligt 6 § medborgarskapslagen.

Sedan mars 1991 tillämpar SIV alltså den ordningen att om en sökande är misstänkt för brott och åtal väckts, så avslås ansökningen. Avslagsbeslutet brukar motiveras med att sökanden på grund av brottsmisstanken inte visat att han uppfyller vandelsvillkoret. Någon upplysning om att han vid ett eventuellt frikännande kan göra en ny ansökan ges inte. Beslutet går ju att överklaga, vilket sökanden givetvis upplyses om.

Har brottsmisstanken ännu inte lett till åtal får ärendet vila, i regel dock högst ett år. Kvarstår misstanken ännu efter ett år avslås alltså ansökningen med motivering som nyss angavs.

Beträffande registreringen av handlingar i ett medborgarskapsärende gäller att en inkommen handling eller en handling som upprättats i ett ärende skall registreras antingen i SU-systemet eller antecknas på dagboksbladet. Vad angår de utdrag som i princip tas in i varje medborgarskapsärende (personbevis, utdrag ur rikspolisregistret och kontrollbesked) sker däremot inte någon registrering vare sig i SU-systemet eller på dagboksbladet.

Anledningen till detta får sökas i det förhållandet *dels* att det rör sig om en mycket stor mängd handlingar, omkring 100.000 per år, och det merarbete som en registrering skulle medföra i ett redan ansträngt arbetsläge, *dels* att det av SU-systemet framgår att en rekvisition skett. Denna leder sedan generellt till att de rekvirerade utdragen kommer in och då sorteras in i vederbörande akt.

SIV är självfallet medvetet om att det kan diskuteras, måhända ifrågasättas om den tillämpade ordningen är förenlig med 15 kap 1 § sekretesslagen (1980:100). Verket har därför övervägt att hos regeringen begära att få utnyttja den "dispens" som andra stycket i paragrafen erbjuder; sådan dispens har ju som känt getts bl.a. åklagarmyndigheten såvitt gäller bl.a. personbevis och polisregisterutdrag.

Den av invandrarverket numera tillämpade ordningen beträffande personer som är misstänkta för brott framstår enligt min mening som lämplig, inte minst genom att den torde motverka uppkomsten av onödigt stora ärendebalanser. Jag förutsätter att sökanden i de ärenden som får vila på lämpligt sätt underrättas därom.

Vad gäller frågan om registrering av handlingar vill jag säga följande.

Enligt 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen (1980:100) gäller att när en allmän handling har kommit in till eller upprättats hos myndighet skall handlingen registreras utan dröjsmål, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. I fråga om allmänna handlingar för vilka sekretess inte råder, får dock registrering underlåtas om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handlingen har kommit in eller upprättats. Om särskilda skäl föreligger får regeringen, enligt andra stycket i samma paragraf, föreskriva undantag från registreringsskyldighet enligt första stycket i fråga om handlingar av visst slag som hos myndighet förekommer i betydande omfattning. Sådana undantag har meddelats i 5 § sekretessförordningen (1980:657), dock inte beträffande några typer av handlingar hos SIV.

De aktuella registerutdragen m.m. har utgjort allmänna handlingar som, åtminstone i vissa fall, varit föremål för sekretess. Enligt min mening har det varit felaktigt att underlåta att registrera handlingarna när de kommit in till verket. Med hänsyn till den uppgivna mängden handlingar finns det måhända skäl för verket att på nytt överväga frågan om eventuell "dispens" från den föreskrivna registreringsskyldigheten.

b) Dossnr 2-822620

I ett ärende angående M.C. observerades vid granskningen att enligt en uppgift i ett personbevis hade sökanden utvandrat. Sökandens permanenta uppehållstillstånd syntes också ha förfallit.

SIV anmodades att yttra sig över vad som förevarit, bl.a. om orsaken till att ärendet inte kunnat avgöras.

Verket anförde följande.

C. ansökte om svenskt medborgarskap 1985-12-10. Handläggningen av ärendet inleddes i maj 1986 då bl.a. utdrag av rikspolisregistret rekviderades. Av det inkomna utdraget framgick att C. var misstänkt för brott mot utlänningslagen. Ärendet förklarades enligt dåvarande praxis vilande. I december 1986 togs in ett nytt registerutdrag som utvisade att C. var misstänkt även för brott enligt 6 kap. brottsbalken. Detsamma framgick av ett i juni 1987 rekviderat utdrag. Ett samtidigt infordrat personbevis visade att C. alltjämt var kyrkobokförd i Sverige (Lysekil) men i ett till personbeviset fogat meddelande angavs att C. inte var bosatt på kyrkobokföringsadressen och att "utredning pågår, har troligen lämnat Sverige". Ärendet har därefter på nytt förklarats vilande, troligen i avvaktan på den nämnda utredningen men även p.g.a. brottsmisstanken.

I september 1988 begärdes ett nytt utdrag av rikspolisregistret. Detta visade att brottsmisstanken inte längre kvarstod. Det samtidigt rekviderade personbeviset visade att C. fortfarande var kyrkobokförd i Lysekil.

Handläggaren av ärendet har dock gjort den bedömningen att det alltså var oklart om C. faktiskt vistades i Sverige. I april 1990 fick handläggaren efter kontakt med pastorsämbetet besked om att C. blivit avförd från kyrkobokföringen utan egen anmälan som utvandrad till Grekland 1988-12-08. Utdrag ur emigrantregistret med detta innehåll kom in till SIV 1990-05-08. Kontakten med pastorsämbetet borde naturligtvis ha tagits tidigare än nu skedde och hade då antagligen lett till att ansökningen avslagits.

Innan SIV nu hann fatta beslut i ärendet meddelade invandrarbyrån i Malmö vid telefonsamtal 1990-05-15 att C. var "tillbaka i Sverige efter 2 1/2 år i Grekland". Meddelandet borde ha föranlett en utredning om C:s vistelsetider i Sverige respektive i Grekland.

I ett 1990-07-03 till SIV inkommet brev frågade C. bl.a. när svar kunde väntas på hans ansökan om medborgarskap. Brevet besvarades 1991-02-08. Dröjsmålet med besvarandet, ehuru inte ursäktligt, får tillskrivas hög arbetsbelastning. I skrivelsen ombads C. att till SIV komma in med vissa kompletterande uppgifter angående sin vistelse. Som C. inte svarade på denna begäran har han i rekommenderat brev, vilket han tog emot 1991-05-07, anmodats att inom tre veckor redogöra för dessa vistelsetider. Någon sådan redogörelse har dock ännu inte kommit in. SIV avser därför att nu hos polismyndigheten i Malmö begära utredning angående C:s vistelsetider i Sverige.

Sammanfattningsvis kan sägas att ärendet borde ha kunnat avgöras tidigare. Detta hade i så fall inneburit avslag på ansökan.

Som verket framhållit borde ärendet ha kunnat avgöras tidigare. Brevet från M.C. i juli 1990 borde dessutom ha besvarats snabbare.

c) Dossnr 3-422688

S.G:s ärende anhängiggjordes den 12 november 1986. Ärendet hade på grund av "öppna brott" ännu inte avgjorts i juni 1991.

Med hänsyn till vad som framgick vid granskningen anmodades SIV att yttra sig över orsaken till att en utredning om sökandens identitet inte hade inletts förrän 1991.

SIV svarade följande.

G. ansökte om svenskt medborgarskap 1986-11-12. Handläggningen av ärendet inleddes i februari 1987. Därefter t.o.m. juli 1989 rekvirerades utdrag av rikspolisregistret, vilket visar att G. varit misstänkt för brott. Ärendet har därför enligt dåvarande praxis förklarats vilande. Efter juli 1989 har ingen åtgärd vidtagits i ärendet förrän i februari 1991 då ett nytt utdrag rekvirerades. Detta utdrag visade att G. alltså var misstänkt för brott men att han dessutom genom domar 1990-05-16 och 1990-10-12 ådömts dagsböter för brott under 1989. Enligt den praxis som gäller hade då så lång tid förflutit från det de lagförda brotten begåtts att dessa i och för sig inte utgjorde hinder för svenskt medborgarskap. Däremot kvarstod ju fortfarande misstanken för andra brott.

I april 1991 fick SIV besked om att åtalet lagts ned. G:s ansökan bedömdes då kunna bifallas under förutsättning att hans identitet styrktes. Utredning om identiteten begärdes hos polismyndigheten i Stockholm 1991-04-24. Utredningen kom till SIV 1991-06-26. G:s ansökan har härfter bifallits genom beslut 1991-08-14.

Skälet till att identitetsutredningen inte begärdes tidigare får sökas i det förhållandet att det tidigare saknades förutsättningar för ett bifall. Det har i det läget bedömts onödigt att göra en identitetsutredning om ansökningen senare skulle komma att avslås på grund av att vandelsvillkoret inte var uppfyllt.

Enligt de allmänna råd som SIV tillsammans med rikspolisstyrelsen utfärdat om polisens utredningar i medborgarskapsärenden bör numera polisen alltid i samband med utredningen i naturalisationsärenden göra en identitetsutredning om identiteten kan bedömas oklar eller inte styrkt. En sådan identitetsutredning finns alltså numera normalt gjord redan när ärendet kommer in till SIV. I "gamla" ärenden saknas dock i regel en sådan utredning och måste då i efterhand begäras in av SIV. För att bespara polismyndigheten och SIV onödigt arbete begärs dock, som nämnts, sådan utredning endast när ansökningen bedöms kunna bifallas om identiteten visar sig vara klar.

Med hänsyn till de förklaringar som lämnats föreligger inte tillräcklig grund för kritik från min sida. Jag vill framhålla att jag finner det tillfredsställande att identitetsutredning numera sker vid den tidpunkt som framstår som den enda rimliga, nämligen då handläggningen av ett ärende av aktuellt slag inleds.

d) Dossnr 3-079436

I ett ärende angående M.A.W. framgick att en kommun hade haft kostnader i samband med familjehemsplacering av dennes barn. Detta hade av SIV av allt att döma uppfattats som ett hinder mot att avgöra ärendet.

SIV anmodades att yttra sig över ärendets handläggning, varvid den nämnda omständigheten borde behandlas särskilt.

I remissvaret anförde verket följande.

W. ansökte om svenskt medborgarskap 1987-06-16. Enligt polisutredningen i ärendet hade W. en skuld till Danderyds kommun för sina två barns placering i familjehem. Som svar på en senare förfrågan har socialkontoret i Danderyd 1988-03-22 meddelat att ersättning för barnens familjehemsplacering under åren 1985—1987 uppgått till sammanlagt 262 472 kronor. Vidare angavs att ingen återbetalning skett. Detta har av handläggaren uppfattats som att W. kunde ha en skuld till kommunen för kostnader för barnens familjehemsplacering. W. har därför anmodats kontakta handläggaren. Enligt en anteckning av handläggaren 1989-03-17 har sökanden "lovat inkomma med bevis över att han reglerat skulden till kommunen, skuld för -85, -86, -87". Något besked från W. beträffande detta kom dock inte in till SIV.

Först i maj 1991 klargjordes efter telefonsamtal med Danderyds kommun att W. aldrig haft någon skuld för barnens familjehemsplacering. Denna upplysning borde givetvis ha kunnat erhållas tidigare. I någon mån kan förhållandet förklaras med att den ursprungliga handläggaren av ärendet gick i pension sommaren 1989.

Verket vill i övrigt säga detta. Av 34 § andra stycket socialtjänstlagen följer att föräldrar kan i skälig utsträckning vara skyldiga att delta i en kommuns kostnader för ett barns vård i ett annat hem än det egna. Bristande vilja hos en naturalisationssökande att fullgöra t ex underhållsskyldighet eller förpliktelser mot det allmänna (jfr 3 § medborgarskapskungörelsen) kan få till konsekvens att vandelsvillkoret i 6 § medborgarskapslagen inte är uppfyllt. En eventuell skuld till kommunen skulle därför kunna påverka bedömningen huruvida W. uppfyllde detta villkor. Mot denna bakgrund och med hänsyn till den utredning som från början förelåg i ärendet får därför handläggaren anses ha haft fog för sin åtgärd att utreda W:s eventuella skulder till kommunen och — om sådana fanns — vad han gjort för att reglera skulderna.

W:s ansökan har bifallits genom beslut 1991-07-12.

Som SIV framhållit hade en eventuell skuld till kommunen kunnat påverka bedömningen huruvida W. uppfyllde vandelsvillkoret. Åtgärden att försöka klarlägga dennes skuldförhållanden i det aktuella avseendet borde dock ha kunnat bedrivas med betydligt större skyndsamhet.

1992/93:JO1

C. Överklagningsärenden

Jag inleder detta avsnitt med en redogörelse för den rättsliga regleringen.

Av 23 § förvaltningslagen (1986:223) — FL — framgår att överklagande av beslut i förvaltningsärende skall ske skriftligen och att skrivelsen med överklagandet skall ges in till den myndighet som har meddelat beslutet — beslutsmyndigheten. När skrivelsen kommit in har myndigheten först att överväga om det finns anledning att ändra beslutet. Såvitt gäller här aktuellt rättsområde innehåller 7 kap. 10 § UtlL bestämmelser om omprövning som enligt 3 § FL skall tillämpas i stället för FL:s omprövningsregler. Om omprövningen inte leder till att myndigheten ändrar beslutet på det sätt som klaganden begärt skall myndigheten enligt 24 § FL undersöka om skrivelsen kommit in i rätt tid. Om skrivelsen inte avvisas som för sent inkommen skall enligt 25 § FL beslutsmyndigheten lämna skrivelsen och övriga handlingar till den myndighet som har att pröva överklagandet — överinstansen (i 7 § förvaltningsprocesslagen — 1971:291 — finns regler motsvarande 23—25 §§ FL, vilka regler är tillämpliga då överklagande skall ske till förvaltningsdomstol). Det finns skäl att här betona att prövningen enligt 24 § FL endast gäller frågan om överklagandet skett i rätt tid. För att ett överklagande skall kunna tas upp till prövning måste också en del andra förutsättningar vara uppfyllda; beslutet måste vara överklagbart, besvärsmått skall föreligga för klaganden, ombud skall vid behov styrka sin behörighet osv. Dessa förutsättningar skall emellertid prövas av överinstansen och inte av beslutsmyndigheten.

I vissa fall är det önskvärt att beslutsmyndigheten bifogar ett eget yttrande när den överlämnar ärendet till överinstansen. Av uttalanden i förarbetena till FL (prop. 1985/86:80, s. 45) framgår att detta framför allt bör ske då beslutsmyndigheten kan förutse att den annars kommer att få tillbaka ärendet på remiss. Någon skyldighet att bifoga ett yttrande har inte föreskrivits, utan myndigheten får avgöra i vilka fall det är praktiskt att så sker. Den allmänna regeln i 7 § FL om snabb och enkel handläggning bör, som framgår av nämnda uttalanden, bilda utgångspunkten för bedömningen av denna fråga.

1859-1991

I flera överklagade asylärenden noterades att nya omständigheter åberopats i samband med överklagandet och att SIV med anledning därav föranstaltat om förnyad utredning. Ärendet angående den salvadoranske medborgaren N.R.L. (dossnr 6-339994) får tjäna som exempel. Beträffande denne framgick vid granskningen bl.a. följande.

- N.R.L. reste in i Sverige den 12 oktober 1989 från Nicaragua och ansökte om asyl. SIV beslutade den 15 november 1989 att han skulle avvisas med omedelbar verkställighet. Sedan N.R.L. överklagat avvisningsbeslutet inhiberades verkställigheten den 24 november 1989. Besvären innehöll vissa nya omständigheter, och sedan kompletteringar inkommit genom ombudet beslöt SIV enligt en tjänsteanteckning den 13 maj 1991 att föranstalta om s.k. B-utredning. I akten finns en utskriften och undertecknad begäran i original till polismyndigheten i Mölndal om en sådan utredning. Skrivelsen inleds med en hemställan om FÖRTUR "med hänsyn till ärendets ålder".

Ärendet aktualiserade bl.a. frågan, vilken instans som skall företa den förnyade utredning som blir följden av att nya omständigheter åberopas i samband med överklagande — SIV eller regeringen.

SIV anförde följande.

SIV går inte närmare in på vad som gjorts eller underlåtits i det ärende (6-339994) vilket föranlett remissen utan behandlar huvudsakligen den i remissen ställda principfrågan: vilken instans — SIV eller regeringen — skall företa den förnyade utredning som kan bli följden av att nya omständigheter åberopas "i besvär"?

Inledningsvis är att konstatera att det såvitt SIV har kunnat finna inte förekommer något uttalande i förarbetena som direkt ger svaret på den ställda frågan; den synes inte heller ha ägnats uppmärksamhet i doktrinen.

Omrövningsparagrafen (27 §) i förvaltningslagen (1986:223), i förhållande till vilken motsvarande reglering i 7 kap. 10 § utlänningslagen (1989:529) inte innehåller några avvikelser av intresse i detta sammanhang, kom till som ett led i strävandena att förskjuta tyngdpunkten i förfarandet nedåt i instansordningen: "Tanken var att man i en del fall kunde undvika den tidsutdräkt och fördyring som en prövning i högre instans medförde, om myndigheterna i ökad utsträckning själva omprövade sina beslut när det var lämpligt." (Hellers—Malmqvist, Nya Förvaltningslagen, uppl 3:1, s 338—339). När det gäller institutets tillämplighet i utlänningsärenden är det nog inte för djärvt att anta att syftet även var att i möjlig mån minska regeringens arbetsbörda.

Söker man besvara den ställda frågan utifrån det syfte som nu nämnts förefaller svaret givet. Endast om SIV gör utredningen och därmed får ett så fullständigt underlag som möjligt för att bedöma om det överklagade beslutet var oriktigt kan de processekonomiska skälen bakom omrövningsinstitutet tillgodoses fullt ut. För den händelse att SIV inte skulle finna skäl att ändra sitt första beslut, skulle man med denna ordning få en tvåinstansprövning även av det samlade materialet, dvs. även av de omständigheter som en förnyad utredning gett.

Men det finns även andra aspekter än det nämnda syftet som måste vägas in när den ställda frågan skall besvaras. När bestämmelsen i förvaltningslagen fick sin nuvarande lydelse uttalade departementschefen bl.a. att det var viktigt att "omrövningsskyldigheten utformas så att överklagade ärenden inte blir liggande i väntan på omrövning. Att ärenden blir liggande måste undvikas av hänsyn till intresset av rättssäkerhet och effektivitet". Utifrån det synsättet ligger det närmast till hands att låta regeringen föranstalta om den ytterligare utredning som begärs och som bedöms motiverad. För en sådan ordning talar också att det i princip är regeringen som har att ta ställning till ett i överklagandet framställt yrkande om inhibition.

Väger man samman de delvis motstridiga synpunkter som alltså här gör sig gällande, blir slutsatsen enligt SIVs mening detta:

Bedöms den förnyade/kompletterande utredning som i besvärssinlagan åberopade nya omständigheter ger anledning till inte kunna genomföras snabbt, dvs. inom någon eller några dagar, överlämnar SIV — med anmälan att verket på föreliggande material inte funnit skäl att ändra sitt beslut — skyndsamt överklagandet till regeringen, som då också får ta ställning till ett eventuellt yrkande om inhibition. Denna ordning innebär då också att det blir regeringen som får föranstalta om t.ex. nödvändiga polis- eller ambassadutredningar.

Den ordning som SIV har ansett vara den riktiga och lämpliga stämmer också väl överens med regeringens uppfattning sådan den kommer till uttryck i beslutet i ärendet U 46/91, daterat 1991-03-14.

SIV vill avslutningsvis tillägga att det enskilda ärendet som föranlett den aktuella remissen inte har handlagts i enlighet med den här förordade ordningen.

Jag delar SIV:s uppfattning i fråga om den i förevarande sammanhang riktiga och lämpliga ordningen.

1858-1991

Vid granskningen av två asylärenden (dossnr 6-285554 och 6-285561) noterades bl.a. att SIV, sedan i ärendena förordnat offentligt biträde överklagat av verket den 19 oktober 1989 meddelade avslagsbeslut, i januari 1990 hade expedierat en begäran om fullmakt till biträdet. Vad som därefter hänt var oklart. Enligt ett utdrag från SIV:s register hade tre inlagor kommit in från det offentliga biträdet under 1991, inlagorna saknades dock i akterna.

SIV svarade bl.a. följande.

Handläggningsrutinerna föreskriver givetvis bl.a. att en handling som kommit in till verket omedelbart efter registrering skall tillföras den akt till vilken handlingen hör. Avsteg från den rutinen har emellertid i så måtto tidigare måst göras under perioder av ett stort inflöde av handlingar att handlingen förvarats för sig i avbidan på att sakbehandlingen av ärendet inleddes då alltså insortering i akten skedde.

Som tidigare framgått ankommer det inte på beslutsmyndigheten — SIV — att ta ställning till om det föreligger behov av att ett uppgivet ombud styrker sin behörighet genom fullmakt. Anledning för mig att i övrigt kommentera handläggningen föreligger inte.

1860-1991

Vid inspektionen aktualiserades frågan hur länge överklagningsärenden bör få ligga kvar hos SIV. Följande ärenden får tjäna som exempel.

a) Dossnr 6-254139

G.A. reste in i Sverige från Syrien den 18 februari 1989. SIV avlog genom beslut den 13 november 1989 hans ansökan om uppehållstillstånd och flyktningförklaring m.m. Besvärsskrivelsen kom in till SIV den 5 december 1989. Sedan G.A. den 2 januari 1991 lämnat in ett vigselbevis begärde SIV den 9 februari 1991 hos polismyndigheten i Stockholm en anknytningsutredning.

b) *Dossnr 6-298596*

SIV beslöt den 18 januari 1990 att ej bevilja uppehållstillstånd och att avvisa syriske medborgaren F.A. Beslutet överklagades den 7 februari 1990. Kompletteringsskrifter kom in från ombudet i maj och juni 1990. Ombudet hänvisade till att F.A. är mor till K.B. och att SIV beviljat familjen B. permanent uppehållstillstånd (PUT) den 16 maj 1990.

Inga åtgärder syntes ha vidtagits av invandrarverket i ärendet.

c) *Dossnr 6-310793*

N.A., från Syrien, reste in i Sverige den 12 augusti 1989 tillsammans med sin systerson K.B. och hans familj (jfr dossnr 6-298596 ovan). SIV beslöt den 13 december 1989 att avslå hennes ansökan om uppehållstillstånd m.m. och att avvisa henne. Överklagande inkom den 5 februari 1990. — I en skrift, som kom in den 20 februari 1990, påminde ombudet om anknytningen till familjen B. I en skrift från ombudet den 5 december 1990 anhöll denne om att överklagandet skulle sändas över till regeringen tillsammans med B.-akterna (PUT beviljat i dessa den 16 maj 1990).

SIV hade inte, såvitt framgick, vidtagit några åtgärder i ärendet. Nya omständigheter hade inte framkommit, förutom att anknytningsfamiljen erhållit permanent uppehållstillstånd i maj 1990. Ombudets skrift den 5 oktober 1990 hade inte besvarats.

d) *Dossnr 6-050587*

Iranske medborgaren G.R.M.B. reste in i Sverige den 19 juni 1989. Polismyndigheten och SIV beslutade om avvísning och verkställighet av avvísningsbeslutet den 20 juni resp. den 17 oktober 1989. Överklagande av SIV:s verkställighetsbeslut kom in till verket den 3 november 1989. En förfrågan kom in från det offentliga biträdet den 27 september 1990 gällande om besvären lämnats över till regeringen. I december 1990 meddelade det offentliga biträdet att M.B:s hustru och dotter kommit till Sverige. Den 18 januari 1991 kom ett utdrag ur RPS-registret in.

Överklagandet hade inte föranlett någon åtgärd från SIV:s sida under hela 1990. Det offentliga biträdet hade inte fått svar på sin förfrågan.

— — —

SIV anmodades att yttra sig över varför inte de nu redovisade ärendena överlämnats till regeringen i omedelbar anslutning till överklagandet.

I remissvaret hänvisade SIV i första hand till sitt sammanfattande yttrande. Beträffande ärendena 6-254139, 6-298596 och 6-310793 anförde verket därutöver följande.

SIV har efter omprövning beviljat de tre sökandena permanent uppehållstillstånd på grund av anknytning (2 kap. 5 § 2 utlänningslagen — 1989:529) men avslagit begäran om flyktingförklaring och resedoku-

ment. Två av avslagsbesluten (i ärende 6-254139 resp 6-310793) har överklagats; ärendena har lämnats över till regeringen (1991-07-25 resp 1991-07-29).

1992/93:JO1

Oavsett vad SIV anfört i sitt sammanfattande yttrande framstår det som obegripligt och oacceptabelt att överklagade ärenden blir liggande kvar hos beslutsmyndigheten så länge som skett i de här aktuella — inte på något sätt unika — ärendena. Med hänsyn bl.a. till de av SIV efter omprövning meddelade besluten saknas anledning för mig att i övrigt kommentera handläggningstiderna. Längden av dessa får tala för sig själv.

Såvitt angick handläggningen av ärende 6-050587 anfördes följande.

Sedan överklagandet kommit in, kunde konstateras att även B:s maka och dotter sedan november 1989 befann sig här i landet och att deras ansökningar handlades vid tillståndsbyrån i Malmö. För den handläggningen hade Malmö-byrån självklart behov av mannens akt, som följaktligen tillställdes byrån 1990-01-18. Akten återkom till Norrköping 1990-11-01; samtidigt överlämnades makans och dotterns ärende till tillståndsbyrån i Norrköping; vid denna tidpunkt sköttes hanteringen av överklagandena centralt i Norrköping. Därefter har biträde för maken och dottern förordnats, biträdet gett in inläga, RPS-utdrag begärts och erhållits, referensakten avseende en son som är svensk medborgare infordrats osv. Men även med beaktande såväl av den tidigare relaterade arbets- och personalsituationen som vad som faktiskt skett i ärendet, så är givetvis handläggningstiden oförsvarligt lång. SIV kan inte göra annat än att konstatera detta och beklaga det besvär och bekymmer som detta kan ha försakat.

Jag kan inte annat än instämma i verkets bedömning av handläggningstiden.

1861-1991

Vid inspektionen gjordes vissa iakttagelser i asylärenden där permanent uppehållstillstånd beviljats men SIV avslagit ansökningar om resedokument och flyktningförklaring m.m. och dessa avslagsbeslut överklagats. Med vissa av ärendena (dossnr 6-182844, 6-157020 m.fl. samt 6-177185 och 6-177187) som utgångspunkt anmodades verket att yttra sig över anledningen till att ärendena låg kvar hos verket och inte hade sänts över till regeringen för prövning.

I sitt remissvar anförde SIV bl.a. att det i ett arbetsläge av det slag som beskrivs i det sammanfattande yttrandet närmast är att erina om det självklara att ärenden rörande "sekundära" frågor som överklaganden av negativa beslut i fråga om resedokument och flyktningförklaring kommit att lågprioriteras.

Vad SIV anfört i denna del föranleder inte någon särskild kommentar från min sida. Jag nöjer mig i stället med att hänvisa till vad jag anfört beträffande överklagade ärenden i allmänhet (dnr 1860-1991).

1857-1991

Vid granskningen av två asylärenden (dossnr 6-353107 och 6-353105) noterades bl.a. följande.

– Bröderna M. och A.F. med medborgarskap i Somalia ankom till Sverige den 9 december 1989 för att söka asyl. Sedan grundutredning gjorts samma dag underrättade polismyndigheten SIV om ärendet. Vidare beslöts att bröderna skulle tas i förvar. SIV fattade beslut om avvísning m.m. den 14 december 1989. Brödernas ombud/offentliga biträde kom den 15 december 1989 in med överklagande som innehöll yrkande om inhibition av verkställigheten. Det senare yrkandet avslogs av SIV samma dag. Bröderna förpassades till Burundi med eskort den 18 december 1989.

Av handlingarna framgick att inga åtgärder hade vidtagits i ärendet efter den 18 december 1989 förutom att beslut om ersättning till det offentliga biträdet meddelats den 18 januari 1990.

SIV anmodades att yttra sig över rutinerna för handläggning av överklagningsärenden där verkställighet hunnit ske.

I remissvaret hänvisade invandrarverket i första hand till sitt sammanfattande yttrande och anförde härutöver bl.a. följande.

SIV är givetvis medveten om att det är högeligen otillfredsställande (för att inte använda överord) att ett överklagande blir liggande oåtgärdat så länge som fallet varit här. Samtidigt kan det konstateras att förhållandena numera förbättrats och balansavarbetningen hunnit så långt på den aktuella byrån att handläggningstiderna numera kortats högst avsevärt.

Jag delar invandrarverkets uppfattning om de här aktuella handläggningstiderna.

Avslutande kommentarer

SIV har i allt väsentligt vitsordat att verkets handläggning varit behäftad med brister. Som den främsta förklaringen till bristfälligheterna har man angett den stora ärendetillströmningen vid en tid då resurserna var otillräckliga och då organisationen inte varit dimensionerad för att möta den ökande ärendemängden. Utan tvekan förhåller det sig så att arbetsbelastningen varit mycket stor sedan mitten av 1989. Samtidigt är att konstatera att verket i den uppkomna situationen brustit i förmåga att administrera och prioritera i den ökade ärendemängden. I många fall har enskilda blivit onödigt lidande till följd av detta. Av samma anledning har statsverket och offentliga biträden för utlännings- förorsakats ekonomiska förluster på grund av dröjsmål med ofta enkla och okontroversiella beslut. I många fall — jag tänker t.ex. på hanteringen av överklagnings- och medborgarskapsärenden — torde ärendemängden och arbetsbelastningen vid verket ha kunnat minskats beaktansvärt om man tillämpat det sätt att hantera berörda ärendegrupper som såväl verket som jag bedömer lämpligt och korrekt. Kritik, i åtskilliga fall allvarlig sådan, är bl.a. mot denna bakgrund på många punkter motiverad. Viktigare är emellertid enligt min mening att kunna konstatera att tidigare bristfälliga/tveksamma rutiner, främst i fråga om handläggningen av omprövningsfrågor, medborgarskapsärenden där sökanden är misstänkt för brott och ersättningsanspråk från offentliga biträden, ändrats på sätt som tillgodoser såväl rättssäker-

hets- som effektivitetskraven. Det finns anledning att hälsa dessa förändringar med tillfredsställelse. Jag utgår från att berörda befattningshavare informerats om de nya handläggningsrutinerna.

Av den redovisning som SIV kvartalsvis lämnar regeringen — den senaste avseende perioden juli—september 1991 — framgår bl.a. att verket i allt större omfattning klarar av att uppfylla målen för handläggningstider i asylärenden m.m. Omständigheter liggande utanför verkets kontroll, t.ex. situationen i Östeuropa, kan dock snabbt komma att vända utvecklingen i negativ riktning. Skulle detta inträffa förutsätter jag att det vid de prioriteringar som kommer att bli nödvändiga iaktas betydligt större noggrannhet än vad som varit fallet i vissa av de ärenden som granskats med anledning av inspektionen.

Jag kommer att oavsett ärendeutvecklingen fortsätta min bevakning av det här aktuella området bl.a. genom ytterligare inspektioner. Således har jag för avsikt att återkomma till SIV för att undersöka bl.a. hur de förändrade rutinerna fungerar i praktiken.

Fråga om muntlig handläggning hos statens invandrarverk i ett asylärende

(Dnr 2872-1991)

M. hade ansökt om asyl i Sverige. I en anmälan till JO anförde advokaten Ulf Holst, som var ombud och offentligt biträde för M., bl.a., att han hos invandrarverket begärt muntlig handläggning i ärendet därest det skulle komma att avgöras på M:s trovärdighet. Den begäran avslogs emellertid av invandrarverkets handläggare. Ulf Holst utgick då från att invandrarverket ansåg ärendet tillräckligt utrett, och att handläggaren inte avsåg att föreslå ett avslag på M:s ansökan. M:s ansökan om uppehållstillstånd avslogs emellertid. Ulf Holst menade, att det föreföll som om avvisningsbeslutet grundats på att M. inte var trovärdig.

Yttrande inhämtades från invandrarverket. Detta bemöttes av Ulf Holst.

I sitt beslut den 19 mars 1992 uttalade *JO Pennlöv* i denna del följande.

11 kap. 1 § första stycket utlänningslagen (1989:529) har följande lydelse.

I ett asylärende vid statens invandrarverk skall det ingå muntlig handläggning om det kan antas vara till fördel för utredningen eller i övrigt främja ett snabbt avgörande av ärendet. Muntlig handläggning skall även annars företas på begäran av utlänningen, om inte en sådan handläggning skulle sakna betydelse för att avgöra frågan om uppehållstillstånd.

Enligt lagrummet skall således muntlig handläggning ske huvudsakligen i två situationer; av intresse i detta ärende torde dock endast vara lagrummets andra mening, som behandlar muntlig handläggning på begäran av utlänningen. Frågan är alltså om invandrarverket hade anledning att motsätta sig ett muntligt inslag i handläggningen sedan

M. eller hans ombud begärt det. En sådan vägran från invandrarverkets sida måste ju grunda sig på att den muntliga handläggningen skulle sakna betydelse för att avgöra frågan om uppehållstillstånd.

Av förarbetena till utlänningslagen framgår, att om det muntliga inslaget består i ett sammanträffande mellan beslutsfattaren och sökanden kan en trovärdighetsbedömning underlättas (prop. 1988/89:86 s. 83). Detta stämmer in på vad Ulf Holst anför i sin anmälan hit; som han uppfattade det skulle tilltron till M:s uppgifter komma att få avgörande betydelse för utgången i ärendet. Han uppfattade också invandrarverkets vägran att företa muntlig handläggning som att ett bifall till ansökan var att vänta.

Av invandrarverkets beslut den 3 september 1991 framgår att verket inte satt tilltro till de uppgifter M. lämnat under ärendets gång om att han utsatts för polismisshandel i hemlandet. Det är inte min uppgift att ta ställning till om verket gjort en riktig bedömning i detta avseende. Däremot är det utan tvekan så, att just tilltrofrågan hade avgörande betydelse för verkets bedömning. I ett sådant läge kan inte en muntlig handläggning sägas ha saknat betydelse för frågan om uppehållstillstånd för M. Min slutsats blir därmed att invandrarverket förfarit felaktigt och borde ha företagit muntlig handläggning i ärendet.

Invandrarverket har nyligen i sin handbok för handläggningen av tillståndsärenden låtit införa ett avsnitt som behandlar bl.a. förutsättningarna för muntlig handläggning. Verket har således spritt information om dessa förutsättningar till sina handläggare. Med hänsyn till detta saknas för närvarande anledning till något ytterligare uttalande från min sida i denna fråga.

Kritik mot statens invandrarverk för långsam handläggning och bristfällig registrering av ansökan om arbetstillstånd

(Dnr 2479-1990)

E.P. föddes i Sverige 1960. Hon och hennes föräldrar är österrikiska medborgare. Hon bodde fram till 1981 i Sverige, men flyttade därefter till Wien för studier. Under 1980-talet arbetade hon vid flera tillfällen i Sverige om somrarna, varvid hon hade arbetstillstånd.

Enligt en till JO inkommen anmälan hade E.P. erhållit möjlighet till ett arbete i Sverige under sommaren 1990. I mars 1990 ingav hon en ansökan om arbetstillstånd till svenska ambassaden i Wien. I mitten av juni hade hon ännu inte fått något besked. Däremot lyckades hennes tilltänkta arbetsgivare ta reda på att det inte fanns någon ansökan avseende 1990 antecknad i invandrarverkets register. En från ambassaden i Wien till invandrarverket ställd förfrågan blev, såvitt hon vet, inte besvarad. Även ett den 6 juli 1990 sänt telex förblev obesvarat. Inte ens den 31 juli hade man fått något besked. Hon kom till Sverige den 2 juli men återvände till Wien den 5 augusti efter att förgäves ha väntat på ett svar från invandrarverket.

Statens invandrarverk yttrade sig efter remiss. I remissvaret anförde verket bl.a. att ansökan kom in den 12 mars 1990 och avslogs den 9

maj 1990. Ärendet med beslutet registrerades först den 16 juli 1990, varvid en ny dossier lades upp. Därvid uppmärksammades inte att en dossier fanns sedan tidigare för E.P., avseende ansökningar för feriearbete under tidigare år. Ärendet efterbehandlades den 13 augusti 1990 och beslutet sändes till ambassaden för vidare befordran till E.P. Ambassaden sände en påminnelse den 29 juni 1990 med telefax jämte ansökningshandlingarna på nytt. Ansökan var då inte registrerad och det uppmärksammades inte att beslut redan hade fattats. Ytterligare ett avslagsbeslut fattades den 17 augusti 1990. Ärendet med beslutet registrerades återigen den 22 augusti 1990 och efterbehandlades den 29 augusti 1990.

I sitt den 19 augusti 1991 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande.

Enligt vad som utsagts i invandrarverkets yttrande hade verket vid den aktuella tidpunkten som rutin att registrera inkomna ansökningar om arbetstillstånd först sedan beslut fattats. Det ligger i sakens natur, att en sådan ordning kan förorsaka åtskilliga svårigheter. Detta har också framkommit i detta ärende.

Verket förbisåg bl.a. att E.P. tidigare år sökt och beviljats arbetstillstånd. Om hennes ansökan avseende sommaren 1990 hade registrerats när den kom in och verket samtidigt kontrollerat förekomsten av tidigare ärenden hade det haft ett annat bakgrundsmaterial till sitt förfogande. Eftersom *JO* inte bör anlägga synpunkter på myndigheternas avgöranden i de sakfrågor de har att pröva, lämnar jag åsido frågan om denna omständighet påverkat verkets beslut i det nu aktuella ärendet.

När invandrarverket väl fattade beslut i ärendet skedde det efter ett dröjsmål som framstår som helt oacceptabelt. Därefter uppkom ytterligare dröjsmål med registreringen av beslutet. Denna omständighet framstår i sin tur som den sannolika orsaken till att verket begick misstaget att uppfatta den via ambassaden inkomna påminnelsen som en ny ansökan. Denna gång hittades den tidigare dossiern, men verket förbisåg alltså att ett beslut redan hade fattats och fattade därför ytterligare ett beslut.

Verkets hantering av den ifrågavarande ansökan är synnerligen bristfällig och förtjänar mycket allvarlig kritik. Ansökningar om arbetstillstånd avseende högst tre månader handläggs dock numera inte längre av invandrarverket utan av länsarbetsnämnderna. Invandrarverket har uppgett, att registrering av andra ärenden sker i anslutning till att de kommer in till verket. Med hänsyn till de förändringar som sålunda skett finner jag inte skäl till någon åtgärd utöver den nu uttalade kritiken.

Fråga om omplacering av en värnpliktig med invandrarbakgrund, vilken enligt preliminärt besked utsetts till chaufför åt försvarsministern

(Dnr 256-1992, 277-1992, 297-1992)

Med hänvisning till tidningsuppgifter om att en värnpliktig på grund av sitt utländskt klingande efternamn och sin hudfärg omplacerats från en honom "utlovad" chaufförsplats riktades i tre anmälningar kritik mot i första hand en befattningshavare hos överbefälhavaren.

Vid myndigheten överbefälhavaren företogs i anledning av tidningsuppgifterna en utredning. I denna anförde tf stabsjuristen Stefan Ryding-Berg såsom sammanfattning följande:

Av genomförda samtal framgår att uppgift står mot uppgift när det gäller vad som sagts i samtalen mellan handläggarna i december 1991.

Klart är dock att Bel Madani har behandlats felaktigt genom att redan i november 1991 fått reda på att han skulle få bli chaufför åt försvarsministern och därefter bytts ut med vissa angivna skäl. Han har därvid utsatts för en betydande kränkning som i detta sammanhang måste framstå som djupt felaktig.

Bestämmelserna vad gäller infiltrationsskyddet (FA SÄK mom 85) är entydiga om att en anställning eller ianspråktagande på något sätt i skyddsklassad tjänst inte får ske innan personbedömningen slutförts. Inte heller får vederbörande i förväg informeras om tjänsten på sådant sätt att det kan uppfattas som ett löfte om anställning (FA SÄK samma mom). Reglerna får i detta fall anses tillämplbara även på värnpliktiga som avses placeras i skyddsklassad befattning. Personbedömningen innefattar både resultatet av personalkontroll och en allmän personkännedom.

Det var, på ovan angivna grunder, fel av handläggare på Berga örlogsskolor att innan personbedömningen av Bel Madani var klar utlova honom tjänsten som bilförare eftersom denna befattning enligt myndigheten själv var skyddsklassplacerad och en framställan om personalkontroll hade ingivits till överbefälhavaren. Myndigheten har enligt vad Lt N uppgivit haft en stor tidspress med att få de värnpliktiga kommenderade innan deras jul- och nyårsledighet började. Detta har uppenbarligen påverkat handläggningen av ärendet från Berga örlogsskolors sida.

Mj S har ansett att befattningen som chaufför åt försvarsministern varit en mycket viktig placering med speciella säkerhetskrav och eventuella säkerhetshot mot den värnpliktige. Detta har man på Berga örlogsskolor inte uppfattat på samma sätt, eftersom det inte fanns några särskilda krav på aktuella bilförare utöver körkort, lokalkännedom, utseende och bostad.

Alla tre handläggarna på Berga örlogsskolor upplevde att samtalet från mj S att byta ut Bel Madani var att betrakta som en order. Trots att det formella beslutet åvilar Berga örlogsskolor ensamt.

Att mj S genom att kontakta handläggarna på det sätt som skedde, gav instruktioner som uppfattades som en order, torde också vara klarlagt och det kan inte anses ligga i mj S arbetsuppgifter att ingripa på detta sätt. Att mj S vände sig till lt N, som inte hade någon säkerhetsbefattning på Berga örlogsskolor, var direkt olämpligt. Ingripandet från mj S resulterade också direkt i att Bel Madani byttes ut. Hur mj S skulle ha handlat om han visste att Bel Madani redan utlovats av lt N att bli bilförare åt försvarsminister går inte att i efterhand fastställa.

Lt N uppfattade örln H direktiv om att byta ut Bel Madani som en order eftersom örln H var myndighetens säkerhetschef.

Oavsett de skäl som låg till grund för detta beslut av örln H måste det anses olämpligt av lt N att meddela dessa på det sättet till Bel Madani.

Att ett skäl till att ifrågasätta Bel Madanis lämplighet var hans hudfärg hävdas av lt N, örln H och ass K men förnekas av mj S. Uppgift står mot uppgift.

Beträffande regelverket finns ingen anledning att föreslå några förändringar annat än att informera bättre om de redan gällande bestämmelserna. Rutinerna för kommendering av värnpliktiga i samband med personalkontroll bör ses över av de inblandade myndigheterna.

Vilka krav som skall ställas på värnpliktiga bilförare till höga chefer utöver att dessa skall vara skyddsklassplacerade — dvs vilka kriterier som i övrigt skall gälla — bör fastställas av överbefälhavaren.

Överbefälhavaren (generallöjtnanten Owe Wiktorin) överlämnade åt respektive myndighet att vidta de åtgärder som utredningen kunde ge anledning till.

Överbefälhavaren (generalen Bengt Gustafsson) prövade fråga om disciplinära åtgärder mot majoren S och anförde därvid följande:

Beslut om ändrad uttagning av värnpliktiga i detta fall åvilar enbart aktuell myndighet, dvs Berga örlogsskolor.

Att mj S genom att kontakta Berga örlogsskolor medverkat till att den värnpliktige Bel Madani fått en annan tjänstgöring än den han först, felaktigt, utlovats är klarlagt. De kompletteringar som S ville ha i personalkontrollärendet hade han kunnat få av säkerhetschefen. S har genom att även samtala med chefen för värnpliktsdetaljen vid Berga örlogsskolor gått utöver vad som rimligen bort åligga honom enligt hans arbetsuppgifter. Chefen för värnpliktsdetaljen uppfattade dock, enligt utredningen, först de direktiv som myndighetens säkerhetschef gav som den slutliga ordern att byta ut den värnpliktige.

Med anledning av detta och de uppgifter som i övrigt föreligger i ärendet anses det fel som S gjort som ringa, varvid någon disciplinpåföljd inte skall åläggas honom.

Berga örlogsskolor (kommendören l. Roderick Klintebo) prövade fråga om disciplinär åtgärd mot säkerhetschefen vid myndigheten och anförde därvid följande:

Örln Christer Heilborn har fattat beslut i en med hänsyn till de särskilda omständigheterna principiell fråga som skulle ha avgjorts av myndighetschefen. När en representant för säkerhetstjänsten vid högre myndighet (ÖB), ringer och söker påverka BÖS beslutsavsikt så är det särskilda omständigheter och uppstår en principiell fråga, vilken skall underställas myndighetschefen. Det var inget rutinmässigt omplaceringsbeslut eftersom liknande inte tidigare inträffat vid BÖS, under alla förhållanden icke av säkerhetsskäl.

Det ankommer vidare icke på H att meddela handläggare beslut i personalärende. Redan av detta senare framgår att ärendet borde ha underställts myndighetschefen.

Örln Christer Heilborn tilldelas därför med stöd av 10 kap 1 § Lagen om offentlig anställning (SFS 1976:600), VARNING.

Vill H söka ändring i beslutet, skall han väcka talan inom fyra veckor från den dag han fick del av beslutet.

Talan som avses här, väcks enligt Lagen om rättegången i arbetstvisiter (SFS 1974:371).

Berga örlogsskolor (kommendören 1. Roderick Klintebo) prövade även fråga om disciplinär åtgärd mot handläggaren Nyström och anförde därvid följande:

Lt Sune Nyström som verkställde omplaceringen på Örln Heilborns order handlade i god tro.

Han tog för givet att H som varande BÖS säkerhetschef talat med myndighetschefen innan H gav N order att verkställa omplaceringen.

Ärendet föranleder beträffande Nyström ingen åtgärd.

Överbefälhavaren (generallöjtnanten Owe Wiktorin) anförde i ett av JO infordrat yttrande bl.a. följande:

Inom den del av myndigheten ÖB där mj S tjänstgör, underrättelse- och säkerhetskontoret, har aktuella rutiner setts över och gått igenom med berörd personal i syfte att förhindra att det inträffade upprepas. Major S har särskilt ålagts att iakttä större försiktighet vid underhandskontakter med myndigheter i denna typ av ärenden samt att vara noga med att kontakterna tas på rätt nivå.

Utöver redovisade åtgärder, avser ÖB att inom kort sända ut en skrivelse till försvarsmaktens myndigheter angående handläggning av värnpliktigas personbedömning. I denna skrivelse kommer bl a en redovisning av tillämpliga bestämmelser att ske.

— — —
Inom försvarsmakten håller man på att ta fram ett policydokument i frågor som berör personal med invandrarbakgrund. Där kommer bl a chefernas ansvar för all personal att betonas och att alla tendenser till diskriminering måste uppmärksammas och åtgärdas omedelbart. Vidare planerar man att ge alla befäl grundläggande utbildning om olika religioner och kulturmönster.

— — —
Vpl Bel Madani har sedan 1992-02-27 placerats som vikarierande och fr o m 1992-03-09 som ordinarie chaufför hos chefen för marinen.

I beslut den 28 april 1992 gjorde JO *Ragnemalm* följande bedömning.

Utredningen, disciplinbesluten och remissvaret är i allt väsentligt inriktade på olika formella handläggningsfel. De ger därmed ett intryck av att en omplacering varit godtagbar under förutsättning, att majoren S iakttagit större försiktighet vid sina underhandskontakter och tillsett att dessa skett på rätt nivå, att örlogskaptenen Heilborn hänskjutit avgörandet till myndighetschefen och att löjtnanten Nyström avstått från att berätta för den värnpliktige om det preliminära placeringsbeslutet eller i vart fall underrättat honom om omplacering-

en på ett annorlunda sätt. Jag ser ingen anledning att ifrågasätta bedömningen av de rent formella handlägningsfrågorna. Beträffande omplaceringen som sådan vill jag emellertid anföra följande.

I utredningen redovisas samtal med de tre i ärendet involverade handläggarna. Därvid har framkommit tre möjliga motiveringar till beslutet om omplacering:

1. Den värnpliktiges hudfärg. ("En sådan kan man inte ha som bilförare åt försvarsministern, det blir ett massmedialt tryck.")
2. Den värnpliktiges eventuella släktingar i utlandet. ("Risk för påtryckningar hemifrån.")
3. Hemliga uppgifter. ("Det kan finnas uppgifter som inte bör offentliggöras." Man "ifrågasätter inte vad överbefälhavaren säger i säkerhetsärenden.")

Enligt 2 § förordningen (1981:421) om säkerhetsskyddet vid statliga myndigheter skall varje myndighet svara för att det finns ett tillfredsställande säkerhetsskydd inom myndighetens verksamhetsområde. Säkerhetsskyddet omfattar enligt bestämmelsen bl.a. infiltrationsskydd, dvs. skydd mot att någon som inte är pålitlig från säkerhetssynpunkt får sådan tjänst eller sådant vikariat eller uppdrag som är av betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt. Överbefälhavaren har utfärdat föreskrifter (TFG 870017) med bestämmelser om infiltrationskydd. Bestämmelserna utgör samtidigt föreskrifter till personalkontrollkungörelsen (1969:446). Härvid kan noteras att föreskrifterna inte innehåller något undantag från 20 § nämnda kungörelse, som har följande lydelse:

Den myndighet som företar personalkontroll skall självständigt pröva betydelsen av uppgift som har inhämtats från polisregister och därvid beakta arten av den verksamhet som ankommer på innehavare av den berörda tjänsten, myndighetens egen kännedom om den som uppgiften avser och övriga omständigheter.

Nyss nämnda regelverk medger — självfallet — inte, att beslut syftande till att bereda infiltrationsskydd grundas på hänsynstagande till hudfärg eller liknande. Rimligen kan inte heller en myndighet självständigt pröva uppgifter, som är hemliga för myndigheten. Det framstår som anmärkningsvärt, att handläggarna över huvud resonerat i sådana termer. Jag finner det också svårförståeligt, att överbefälhavaren — som redovisar olika vidtagna åtgärder av generell natur mot diskriminering av bl.a. värnpliktiga med invandrarbakgrund — i remissvaret inte entydigt tagit avstånd från de här framförda skälen för omplacering.

Vid bedömning av den enskildes pålitlighet från säkerhetssynpunkt är det inte ointressant, om han har nära släktingar eller annan nära kontakt med personer i annat land, särskilt om det rör sig om en stat med vilken Sverige har mindre vänskapliga förbindelser. I sådana fall kan det också vara aktuellt för säkerhetspolisen eller överbefälhavarens säkerhetsavdelning att informera myndigheten om de aktuella förhållandena. I förevarande ärende finns det emellertid inte något som tyder på att en sådan kontakt varit påkallad.

Jag kan inte dra någon annan slutsats av det material som ställts till mitt förfogande än att det aktuella omplaceringsbeslutet varit helt obefogat.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det anförda.

Vid inspektion av Gotlands militärkommando upptagen fråga om åläggande av ersättningsskyldighet för förlorad materiel utan att disciplinpåföljd först eller samtidigt ålagts. Tillika fråga om tingsrättens val av processregler, när ett sådant beslut överklagats

(Dnr 2961-1991)

1 Initiativet

Vid inspektionen, som ägde rum den 17 september 1991, antecknades i protokollet bl.a. följande.

Myndigheten har i flera ärenden (se ex.vis nr 13/1991, 36/1991, 210/1991 och 214/1991) ålagt värnpliktiga ersättningsskyldighet med stöd av 56 § LDK, utan att frågan om åläggande av disciplinpåföljd först eller samtidigt prövats. Ärendet nr 36/1991 har den 17 april 1991 (SÅ 4) överprövats av Gotlands tingsrätt, som fastställde det överklagade beslutet.

JO Ragnemalm beslöt att inhämta yttrande beträffande handläggningen av sistnämnda ärende enligt följande:

- från MKG avseende anledningen till att ersättningsskyldighet, men inte disciplinpåföljd, ålagts
- från Gotlands tingsrätt avseende omfattningen av tingsrättens överprövning.

2 Utredningen

Militärkommandot (översten Anders Sifvertsson, beslutande, och advokaten Leif Kjällman, auditör) anförde följande.

Felaktigheten beror på förbiseende av undertecknad auditör. JO:s anmärkning skall framdeles beaktas.

Dåvarande tingsfiskalen Ulf Törnblom anförde i ett av tingsrätten inhämtat yttrande bl.a. följande:

En tingsrätt torde som överprövande instans, i analogi med vad som gäller enligt rättegångsbalken, vara oförhindrad att undanröja en militär myndighets beslut och visa ett ärende åter för ny behandling om allvarliga fel har vidlåtits myndighetens rättsliga förfarande. — — —

Undertecknad har, i egenskap av tingsrättens ordförande, mot bakgrund av lagens allmänna innehåll och den anmärkta lagtexten inte sett någon anledning att vid handläggningen av ersättningsfrågan ifrågasätta om den militära myndigheten i berört avseende begått en formell felaktighet som kunnat föranleda återförvisning.

Tingsrättens kansli har lagt upp militärärendet på sedvanligt sätt och rätten har handlagt det med nämnd trots att ärendet som enbart rörande ersättning borde ha handlagts som ett förenklat tvistemål. Detta misstag bär undertecknad ansvaret för.

Besvärstalan, som avsåg den ersättningsskyldighet vilken värnpliktige — — — enligt det överklagade beslutet ålagts med stöd av 56 § lagen (1986:644) om disciplinförseelser av krigsmän, m m (LDK), kommunicerades med åklagaren. Sedan denne ingivit yttrande, avgjorde tingsrätten saken vid förhandling — enligt upprättat protokoll benämnt förhör. Jämte Törnblom bestod rätten av tre nämndemän.

— — — yrkade i första hand att det överklagade beslutet skulle undanröjas och angav som grund härför att han inte varit grovt oaktsam och att synnerliga skäl för ersättningsskyldighet inte förelåg. I andra hand yrkade han att ersättningsskyldigheten skulle sättas ned, eftersom den vindrock som saken gällde varit gammal och sliten. Åklagaren bestred ändring. Tingsrätten fastställde chefens för P 18 beslut.

Av vad som framgår av handlingarna i ärendet och av Törnbloms yttrande har omfattningen av tingsrättens prövning begränsats till frågan om ålagd ersättningsskyldighet. Vidare har saken prövats enligt ärendelagens regler.

Bestämmelserna om en domstols handläggning av klagan över beslut om ersättningsskyldighet återfinns i 61 § LDK med däri gjorda hänvisningar till andra lagrum, som reglerar klagan över beslut om disciplinpåföljd. Enligt andra stycket i nämnda paragraf skall, om besvären avser endast fråga om ersättningsskyldighet, vad som är stadgat om rättegången i tvistemål tillämpas. Om besvären avser både disciplinpåföljd och ersättningsskyldighet kan frågan om ersättningsskyldighet handläggas som särskilt mål i den för tvistemål stadgade ordningen.

I inspektionsprotokollet som bifogats remissen anges att den överklagade ersättningsskyldigheten beslutats utan att frågan om åläggande av disciplinpåföljd först eller samtidigt prövats.

JO har i ämbetsberättelsen 1989/1990 s 169 ff behandlat frågan om förhållandet mellan disciplinförfarande och ersättningsskyldighet. På anförda skäl har därvid uttalats att en disciplinpåföljd är enligt gällande regler närmast den normala reaktionen vid en av den värnpliktige förorsakad förlust av materiel, medan ersättningsskyldighet skall förekomma endast i särskilda, kvalificerade fall. Uttalandet var föranlett av att s k frivilliga ersättningar, som tillämpades vid förbanden och som lagstiftaren var införstådd med, kunde medföra att värnpliktiga förledes att utge ersättning i situationer där skyldighet till det inte förelåg samt att det disciplinära förfarandet kunde komma att underlåtas till följd av att ersättning erlades frivilligt. — I 54 § förordningen (1987:187) om disciplinförseelser av krigsmän, m m anges numera förutsättningarna för att en värnpliktig skall få tillfrågas om han medger ersättningsskyldighet.

Fråga är då om tingsrätt vid överprövning av ersättningsskyldighet, som ålagts värnpliktig genom beslut, skall beakta de frågeställningar som nämnda JO-uttalande behandlar, vilket ju inte rör situationen i överprövningsledet.

I det förevarande fallet, som inte avser frivillig betalning, gäller således frågan närmast om och i så fall hur tingsrätten skulle ha beaktat den omständigheten att åläggande av disciplinpåföljd inte prövats före beslutad ersättningsskyldighet eller samtidigt med den.

För tingsrätten, som delar Törnbloms uppfattning om möjligheten till återförvisning, synes det i ett besvärssärande rörande endast fråga om ersättningsskyldighet och vari rättegångsreglerna för dispositiva tvistemål skall tillämpas vara oriktigt att vidta någon åtgärd som skulle kunna initiera ett disciplinärt förfarande, oavsett skälen för att ett

sådant förfarande underlåts. Vid eventuell tredskodomssituation eller avskrivning till följd av utevaro skulle det närmast te sig stötande att återförvisa saken till militärmyndigheten för utdömande av disciplin-påföljd — t o m efter yrkande av åklagaren.

Tingsrätten anser således — utan att gå in på en bedömning av själva avgörandet i sak — att överprövningen skett i en omfattning som är korrekt.

Tingsrätten finner avslutningsvis skäl att beröra den processuella handläggningen av besvärstalan. Som framgått av det ovan anförda borde saken ha handlagts som ett förenklat tvistemål. Den skriftväxling som ägt rum torde dock uppfylla vad som krävs för skriftlig förberedelse i sådant mål. Eftersom saken var tvistig och muntlig bevisning åberopades hade huvudförhandling krävts för frågans avgörande. Detta har som ovan nämnts skett vid muntlig förhandling med nämndemän ingående i rätten trots att s k FT-mål skall vid huvudförhandling avgöras av ensamdomare. Rättens handläggning kan dock inte ha medfört rättsförlust för någon part.

Berörda på tingsrätten har uppmärksamats på sist behandlade frågor.

3 Bedömning

JO Ragnemalm anförde i beslut den 31 januari 1992 följande.

3.1 Handläggningen hos den militära myndigheten

Disciplinansvar förutsätter enligt 8 § LDK, att krigsmannen uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosätter vad han skall iakttä i tjänsten. Undantag görs för ringa fall. Ersättningsskyldighet för förlorad eller skadad materiel, som utlämnats till en krigsman för personligt bruk, förutsätter — enligt 56 § LDK och 4 kap. 1 § skadeståndslagen — att den värnpliktige genom fel eller försummelse vållat skadan och dessutom att synnerliga skäl föreligger.

Regleringen innebär — med hänsyn till att "synnerliga skäl" inte rimligen kan förekomma i "ringa fall" — att åläggande av disciplinansvar är en förutsättning för att den militära myndigheten skall få besluta om ersättningsskyldighet. Disciplinärendet skall avgöras samtidigt med — eller undantagsvis före — ersättningsärendet (jfr 56 § andra stycket och 58 § LDK samt lagutskottets yttrande på s. 84 i betänkandet JuU 1985/86:24).

Gotlands militärkommando förfor således felaktigt, då beslut om ersättningsskyldighet fattades utan prövning av frågan om disciplinansvar. Då anmärkningen vitsordats i remissvaret och förklarats fortsättningsvis skola beaktas, lämnar jag saken med detta konstaterande.

3.2 Tingsrättens val av processregler

61 § LDK har följande lydelse.

Myndighetens beslut att ålägga ersättningsskyldighet får överklagas av krigsmannen genom besvär hos tingsrätt. Bestämmelserna i 48—51 §§, 53 § första stycket första meningen och andra stycket samt 54 § gäller vid sådan besvärstalan.

Om krigsmannens besvär hos tingsrätten avser endast fråga om ersättningsskyldighet, skall dock vad som är stadgat om rättegången i

tvistemål tillämpas. Avser talan ett beslut om både disciplinpåföljd och ersättningsskyldighet, skall tingsrätten, om krigsmannen begär det eller det annars är påkallat, handlägga frågan om ersättningsskyldighet som särskilt mål i den för tvistemål stadgade ordningen.

Lagutskottet anförde i betänkandet JuU 1985/86:24 (s. 85) följande som skäl för den av utskottet initierade bestämmelsen.

När tingsrätten handlägger en fråga om ersättningsskyldighet utan samband med fråga om disciplinansvar bör däremot reglerna om handläggning av tvistemål tillämpas, vilket bl.a. innebär att lagen om rättegången i tvistemål om mindre värden kan bli tillämplig. Att tvistemålsreglerna bör gälla är enligt utskottets mening motiverat av hänsyn till våra förpliktelser enligt den europeiska konventionen angående de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Av samma skäl bör införas en regel om att i fall då talan förs mot ett beslut om både disciplinpåföljd och ersättningsskyldighet skadeståndsfrågan på begäran av krigsmannen skall avskiljas från disciplinärendet och handläggas i den för tvistemål bestämda ordningen.

Valet av processordning är naturligtvis inte betydelselöst. Det kan därför framstå som förvånande, att ett förfarande, som enligt lagutskottets nyss citerade uttalande inte uppfyller Europakonventionens krav, enligt tingsrätten inte kan ha medfört rättsförlust för någon part. Tingsrättens uttalande får emellertid endast anses innefatta ett antagande om att utgången i målet hade blivit densamma vid handläggning enligt tvistemålsreglerna.

Tingsrätten har i remissvaret redogjort för några av de konsekvenser som det felaktiga valet av processregler medfört. Härtill kommer emellertid att det starkt kan ifrågasättas, om åklagaren varit behörig motpart till den värnpliktige i tvistemålet. Då hänvisningen till 54 § i 61 § LDK endast avser "besvärstalan", vill det synas som om i stället försvarets civilförvaltning (FCF) här borde ha företrätt staten. Följden skulle i sådant fall ha kunnat bli, att FCF inte ansett sig böra eller kunna vidhålla statens anspråk på ersättning, och att tingsrätten därför skulle ha förordnat, att militärkommandots beslut inte ägde verkan som exekutionstitel. Utgången i målet hade således — oberoende av frågan om tingsrättens sammansättning — kunnat bli en helt annan.

Tilläggsas bör att det i remissvaret förda resonemanget om undanröjande av militärkommandots beslut och återförvisning för nytt beslut torde sakna relevans, när fråga är om ett tvistemål, som avgörs av tingsrätten som första instans.

3.3 Avslutande synpunkter

I ärendet har blottlagts vissa brister i hanteringen av ersättningsärendena vid både den militära myndigheten och domstolen. Då det kan finnas skäl att uppmärksamma andra förband och tingsrätter på de här berörda frågorna, tillställer jag överbefälhavaren och domstolsverket kopia av detta beslut.

Frågan om behörig företrädare för staten i tvistemål om ersättning för förlorad materiel besvaras inte uttryckligen i LDK, och ett behov av klarläggande kan föreligga. Jag översänder därför ett exemplar av beslutet till försvarsdepartementet för kännedom.

Fråga om särbehandling i ledighetsavseende av vissa värnpliktiga, som av sjukdom varit förhindrade att delta i en övning

(Dnr 899-1992)

1 Det tidigare ärendet

Vid Hälsinge regemente, Delsbo kompani, tillämpades våren 1991 en ordning, enligt vilken de värnpliktiga som varit frånvarande från en viss övning under mer än fem dagar inte ansågs ha "arbetat in de fem dagar som skapade möjlighet till omfördelning av tid till ledighet vecka 109". I ett beslut den 29 juli 1991 (dnr 1104-1991) anförde JO Ragnemalm följande:

Gällande föreskrifter om övningstid för värnpliktiga (TKG 927:720274) reglerar möjligheten till omfördelning av övningstid i syfte att skapa sammanhängande ledigheter. Nämnda författning innehöll tidigare även bestämmelser om möjlighet för olika befattningshavare att beordra kompletterande utbildning; dessa föreskrifter, som fick sin senaste lydelse genom TFG 800058, har emellertid upphävts att gälla från och med den 1 januari 1991 (TFD 91001). Regler om möjlighet — motsvarande vad som gäller för anställd personal — till inarbetning av arbetstid synes saknas.

Chefen för Delsbo kompani har låtit den anställda personalen arbeta in arbetstiden för en ledig "sportlovsvecka". Han har samtidigt låtit omfördela de värnpliktigas övningstid i syfte att ge dem en motsvarande ledighet. Omfördelning sker kollektivt och motsvarar således inte den inarbetning som de anställda gjort individuellt.

Jag kan inte finna, att gällande föreskrifter ger stöd för den av kompanichefen beslutade och i anmälan påtalade särbehandlingen i ledighetsavseende av vissa värnpliktiga, som av sjukdom varit förhindrade att delta i den aktuella övningen. Vad i remissvaret anføres om att kompanichefens "bedömning och handläggning av ärendet stämmer väl överens med tidigare hantering vid motsvarande övningar" förändrar inte saken.

Jag ställer mig därför starkt kritisk till vad som förevarit. Det vore emellertid enligt min mening inte korrekt att lägga hela ansvaret på kompanichefen, som i remissvaret ges ett tämligen reservationslöst stöd för sitt handlande. Viss oklarhet tycks också föreligga om möjligheterna och sättet att skapa sammanhängande ledighet av typ "sportlovsvecka" för de värnpliktiga; i remissvaret talas sålunda om "inarbetande av tid" för detta ändamål.

Med hänsyn till det anförda avslutar jag ärendet med den kritik som nu uttalats. Jag tillställer emellertid överbefälhavaren en kopia av detta beslut för övervägande av behovet av en översyn av aktuella föreskrifter.

Martin Sjölund, Ronnie Smedlund och Robert Lindström anförde i den 13 mars 1992 inkommen JO-anmälan mot överstelöjtnanten Ulf Nordlander vid Norrlands signalregemente följande:

Vecka 10 i år skulle vi ha varit sportlovslediga från vår militärtjänstgöring på S3 i Boden. I stället fick vi reda på att vi skulle ta igen en Bataljonsövning bara ett par dagar innan den lediga veckan. Vi hade varit sjuka under Bataljonsövningen. Två av oss — Robert Lindström och Ronnie Smedlund — hade opererat bort en tvillingcysta och en — Martin Sjölund — hade gipsad hand. Vi hade alla naturligtvis sjukintyg. Nu medans alla andra hade ledigt fick vi vara kvar på regementet. Meningen var att vi skulle ta igen den här Bataljonsövningen som vi hade missat men våra arbetsuppgifter kom i att bestå av att lägga telefonkabel och häfta ihop broschyrer vilket man inte över huvud taget hade ägnat sig åt under Bataljonsövningen. Det känns nu som om vi straffats för att vi hade varit sjuka.

3 Utredning

Genom remiss infordrades utredning och yttrande från överbefälhavaren. I remissen angavs att ÖB:s yttrande jämväl skulle innehålla en redogörelse för de åtgärder myndigheten överbefälhavaren vidtagit i anledning av JO:s beslut den 29 juli 1991.

Som utredning inhämtade överbefälhavaren ett yttrande från chefen för Norrlands signalregemente, översten Hasse Kvint, som bl.a. anförde följande:

Den värnpliktiges kunskaper kontrolleras fortlöpande under utbildningstiden. Detta sker bl a genom särskilda prov, utbildningskontroller samt uppföljning under förbandsövningar (förbandsprov) anpassade mot målsättningarna för respektive förband. För att den enskilde skall bedömas som godkänd från förbandsövningsskedet har bataljonschefen för 91/92 bl a ställt kravet på 80 procent deltagande i förbandsövningar. Detta krav har godkänts av mig.

Förbandsövningarna (Batövning 1—3) genomfördes under 16 dygn. För godkänt krävdes deltagande under 12 dygn. I syfte att undvika tolkningssvårigheter om vad som skulle räknas som deltagande fastställdes att den vpl får räkna deltagande i förbandsövning om han varit med på förbandsövningen. Uppföljningen gjordes dygn för dygn. Ev *anledning* till varför han varit borta beaktades ej varigenom orättvisor mellan värnpliktiga kunde undvikas. Syftet var ju att den värnpliktige skulle bli godkänd för krigsplacering. Av S3 produktionsorder för 91/92 daterad 91-04-01 framgår av bilaga 14 att de vpl som deltagit 80 procent eller mer i förbandsövningar deltar ej i planerad reservövning W 210. Nu redovisade bestämmelser delgavs samtliga värnpliktiga i samband med inryckningen och ingår i respektive kompanis utbildningsplaner. Även förbandsnämnden, med vpl repr från samtliga kompanier informerades. Inga invändningar har framförts från de förtroendevalda.

Sammanställning över deltagande i bataljonsövning 1—3 skedde 1992-02-24, direkt efter bataljonsövning 3. Tre vpl (Sjölund, Smedlund, Lindström) hade härvid ej 80 procents deltagande och skulle således ej kunna godkännas för krigsplacering utan deltagande i reservövning. Orsak till frånvaro var enligt bestämmelserna ej av intresse för beslutet om reservövning eller ej. Reservövningen planerades därför att inriktas mot kabelbyggnad inför kommande förbandsövning och post-

tjänst/bevakning. Med anledning av rådande omständigheter (tre vpl, vinterförhållanden, övningens inriktning) fastställdes att förläggning skulle ske i kasern. Detta var i och för sig inget ovanligt mot bakgrund av den förbandstyp som utbildades detta år. Denna förläggning utnyttjades av vissa förbandsenheter även under bataljonsövningarna 2, 3 och 4. Reservövningen avbröts 03-06 under fm. I anmälan anges att de vpl fått häfta broschyrer. Detta är korrekt och skedde under 03-06 mellan kl 0900—1200 under förbandsövningens avslutning i individuella pass mellan kabelbyggnad och vaktjänst, och i avvaktan på att anvisat flyg för hemresa skulle avgå. Det var ej en del av reservövningen.

Då verksamheten W 210 (reservövning) helt beordrats utifrån ställda krav på att erhålla godkända soldater för krigsplacering vid utryckning bedömer jag att reservövningen genomfördes på ett rimligt och ekonomiskt väl avvägt sätt. Arbetstidsuttag eller resonemang om inarbetad tid har ej styrt beslutet. Jag kan ej finna att bataljonschefen brutit mot gällande bestämmelser för uttag av övningstid eller mot formen för hur en förbandsövning kan genomföras med ett stabsförband i miloni-vå.

Myndigheten överbefälhavaren (generallöjtnanten Owe Wiktorin) redogjorde inledningsvis för innehållet i ett antal föreskrifter, bl.a. den av försvarsdepartementet utgivna TKG 927:720274 och den av överbefälhavaren beslutade ändringen härav (TFG 927:800058). I anslutning härtil anförde myndigheten följande:

Överbefälhavaren upphävde detta TFG att gälla från och med den 1 januari 1991 (TFD 91001). Anledningen till detta var att Överbefälhavaren upptäckte att det utfärdade tjänstemeddelandet (TFG 927:800058) felaktigt ändrat en regeringsförfattning utan att ha haft stöd i något bemyndigande — tjänstemeddelandet ansågs därför vara en nullitet.

Chefen för armén har i sin produktionsplan skrivit in den lydelse som ÖB upphävt, som sin bestämmelse beträffande kompletterande utbildning.

I det egentliga yttrandet anförde myndigheten överbefälhavaren följande:

Av yttrandet från chefen för Norrlands signalregemente (S3) i det nu aktuella ärendet framgår att syftet med den kompletterande utbildningen var att de värnpliktiga skulle uppnå vissa i S3 produktionsorder angivna mål för att därmed kunna bli godkända för krigsplacering. Tre värnpliktiga uppfyllde inte detta uppsatta mål utan måste, för att kunna bli godkända för krigsplacering, delta i en reservövning. Innehållet i reservövningen redovisas också i yttrandet och bestod i kabelbyggnad och vaktjänst. Att de tre värnpliktiga häftade broschyrer ingick inte i reservövningen.

Överbefälhavaren anser att den kompletterande utbildningen vid S3 utfördes på ett sätt som är fullt godtagbart och där syftet är att genom ytterligare utbildning kunna krigsplacera vederbörande i ett krigsförband.

Till skillnad mot vad JO anför i sitt beslut den 29 juli 1991 — och i vilket ärende Överbefälhavaren inte hörts — anser Överbefälhavaren att det finns regler, utfärdade av regeringen, som innehåller bestämmelser om möjlighet för olika befattningshavare att beordra kompletterande utbildning för värnpliktiga (TKG 927:720274 p 2.6). Med anledning av detta har Överbefälhavaren inte tidigare ansett att det funnits behov av en översyn av aktuella föreskrifter.

Överbefälhavaren anser dock att det idag finns skäl att hos försvarsdepartementet ta upp frågan om utformningen av aktuella författningar, varför en kopia av detta yttrande även tillställs försvarsdepartementet.

Två av anmälarna kommenterade remissvaret. Martin Sjölund framhöll följande:

Det jag vänder mig mot är att innehållet i reservövningen inte på något sätt motsvarade den utbildning jag missade på grund av min arbetsskada.

På bataljonsövning 3 satte min pluton upp parabler, medan jag under min reservövning fick gå vakt på kaserngården, dra kabel och häfta broschyrer. Kabeldragning ingår inte i utbildningen för mitt kompani. Vakttjänstgöring på kaserngården hade jag redan tidigare tillräcklig erfarenhet av.

Robert Lindström anförde bl.a., att han under övningsveckan var sjukskriven för inomhustjänst och därför sysselsatts med vaktjänst på kasern, medan hans kamrater under bataljonsövningen utförde vaktjänst i ett bergrum. Det han "missat" genom frånvaron skulle återhämtas genom ny vaktjänst på kasern och kabeldragning, som inte ingår i hans utbildning eller övats under bataljonsövningen.

4 Bedömning

JO Ragnemalm anförde i beslut den 16 juni 1992 följande.

4.1 Uppföljningen av det tidigare ärendet

Genom en av regeringen beslutad föreskrift (TKG 927:720274) har militär befattningshavare bemyndigats att på angivna skäl ålägga värnpliktig att genomgå kompletterande utbildning under icke programlagd tid. En av överbefälhavaren beslutad "ändring" av regeringsföreskriften (TFG 927:800058) har av denne från och med den 1 januari 1991 "upphävts" (TFD 91001), sedan kompetensöverskridandet upptäckts; tjänstemeddelandet TFG 927:800058 ansågs enligt remissvaret "vara en nullitet". De ursprungliga regeringsföreskrifterna är därför enligt överbefälhavarens uppfattning alltjämt gällande, vilket anges som skäl för att han "inte tidigare ansett att det funnits behov av en översyn av aktuella föreskrifter".

Att överbefälhavaren saknar befogenhet att formligen "ändra" en av regeringen beslutad föreskrift är uppenbart. Om felet anses vara av sådan karaktär, att överbefälhavarens ändringsbeslut är att betrakta som en nullitet — dvs. som något som aldrig existerat — är det emellertid något oegentligt att genom ett senare beslut "upphäva" detsamma; att, som här skedde, bestämma en viss tid för upphävandet är under angiven förutsättning direkt felaktigt. Enligt min mening borde överbefälhavaren för undanröjande av varje missförstånd ha utfärdat ett meddelande, som klart redovisat hans inställning, att "ändringen" var en nullitet och att föreskrifterna därför gällde i sin ursprungliga lydelse. Jag vill i sammanhanget tillägga, att den i remissvaret utan kommentarer gjorda noteringen, att chefen för armén

"i sin produktionsplan skrivit in den lydelse som ÖB upphävt, som sin bestämmelse beträffande kompletterande utbildning", mot angiven bakgrund framstår som obegriplig.

Överbefälhavarens slutsats, att något behov av översyn av aktuella föreskrifter inte skulle föreligga, synes svårförståelig. Enligt min mening borde JO:s beslut den 29 juli 1991 ha föranlett överbefälhavaren att agera i syfte att åstadkomma en klarare reglering, varigenom också frågor om möjlighet till inarbetning av arbetstid eller annat sätt att skapa sammanhängande ledighet av typ "sportlovsvecka" kunde få sin lösning. Jag finner det även anmärkningsvärt, att överbefälhavaren inte tycks ha vidtagit några åtgärder för att informera förbanden om JO:s beslut och de rättsfrågor som där aktualiserats.

Av i remissvaret ej närmare redovisade skäl säger sig överbefälhavaren emellertid anse, att det "idag" — till skillnad från tidigare — finns skäl att hos försvarsdepartementet ta upp frågan om utformningen av aktuella författningar. Det är tillfredsställande, att så nu tycks ha skett.

4.2 Det nya ärendet

Den aktuella — enligt vad som framgått ovan fortfarande gällande — föreskriften (TKG 927:720274 p. 2.6 första stycket) har följande lydelse:

Kompletterande utbildning på icke programlagd tid får ske för enskild värnpliktig, som inte kunnat tillgodogöra sig viss del av utbildningen i samma takt som värnpliktiga i övrigt inom samma avdelning. Kompletterande utbildning får anbefallas av lägst kompanichef (motsv) enligt av regementschef (motsv) meddelade bestämmelser.

Uttrycket "kompletterande utbildning" indikerar, att den värnpliktige behöver övning i något visst moment, som han till skillnad från sina kamrater inte genomgått eller inte kunnat tillgodogöra sig. Därmed kan emellertid också förstås att den värnpliktige på samma sätt som tidigare kamraterna bör övas eller prövas i att samarbeta i en grupp eller i ett större sammanhang, såsom exempelvis i en förbandsövning. Det synes därför inte nödvändigt, att den kompletterande utbildningen omfattar exakt samma moment som den tidigare övningen. Däremot ligger det i sakens natur, att kompletteringen skall tillgodose ett verkligt utbildningsbehov och härvidlag göra den värnpliktige jämställd med kamraterna.

Signalregementets redogörelse har inte övertygat mig om att de tre anmälarna behövt kompletterande utbildning i kabelbyggnad eller posttjänst/bevakning, eller att deras "reservövning" på något annat sätt än tidsmässigt motsvarat förbandsövningen.

Vad från regementets sida anförts om att de värnpliktiga informerats redan vid inryckningen skapar — på samma sätt som konstruktionen med "sportlovsvecka" och "inarbetande av tid" — ett intryck av att man försöker komma till rätta med "onödiga" sjukskrivningar i samband med förbandsövningar genom att premiera dem som deltagit. Omvänt kan man — som anmälarna — se saken så att man "bestrafar" dem som varit sjuka.

Jag har svårt för att se, att föreskriften TKG 927:720274 eller annan gällande föreskrift skulle ge stöd för den av bataljonschefen beslutade, av regementschefen godkända och i anmälan påtalade särbehandlingen i ledighetsavseende.

Jag vill avslutningsvis tillägga följande. I remissvaret har bekräftats att de tre värnpliktiga ålagts att häfta broschyrer. Samtidigt har angivits att detta inte ingått i reservövningen. Vilken rättslig grund som under sådant förhållande skulle finnas för att ålägga de värnpliktiga arbete — under tid som förefaller att ha varit fritid — berörs över huvud inte. Jag finner detta anmärkningsvärt.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det anförda.

Fråga om former m.m. för tillrättavisning av vapenfria tjänstepliktiga hos statlig myndighet. Tillika fråga om vapenfristydelsens tillsynsansvar

(Dnr 1558-1991)

1 Anmälan

I en JO-anmälan anförde de vapenfria tjänstepliktigas medinflytande-organ (Vapenfria Arbetsgruppen, VTP-AG) följande.

Det är vår uppfattning, att Norberg vid ett flertal tillfällen satt sig över lagar och bestämmelser i sin tjänsteutövning som vapenfriadministator. Han har även, vilket vi bevisar, upprättat egna regler för de vapenfria som tjänstgör hos Televerket — regler som strider mot lag. Dessutom måste Vapenfristydelsen godkänna alla regler som upprättas, något som inte skett i detta fallet.

Norberg är verksam vid vapenfriförläggningen Bagartorp i Solna, där han såväl muntligen som skriftligen hotar de vapenfria med indragna hemresor som straff för ostädade rum eller otillbörligt brukande av Televerkets fordon. Enligt lagen om disciplinförseelser av krigsmän (TFH 1986:644) är sådan bestraffning ej tillåten.

Vi vet, att hotet om indragen hemresa vid minst ett tillfälle verkställdes av Peter Norberg, då han personligen beslagtogs tågbiljetter från en vapenfri tjänstepliktig.

Till anmälan var fogad en blankett "Kvittering av ansvarsbestämmelser vad som gäller bilhandhavande av televerkets bil och vilka straffpåföljder som kan förekomma". I blanketten angavs följande "straffpåföljder":

- Indragen hemresa.
- Indragen hemresa samt jourtjänst.
- Indragen tjänstebil.
- Och vad som i övrigt sägs i vapenfrihandboken om straffpåföljd.

Till anmälan var även fogad ett "VTP-meddelande" från Peter Norberg med instruktioner för städning av förläggning samt följande:

Varje fredagmorgon kommer kontroll att genomföras på samtliga rum att städningen är genomförd. Skulle det visa sig att någon eller några ej genomfört städningen kommer dessa vtp-are att få hemresan på fredagen indragen.

Genom remiss infordrades utredning och yttrande från vapenfristyrelsen. Styrelsen (överdirektören Marianne Waller) anförde — efter hörande av Peter Norberg — följande.

Ansvarsbestämmelserna för vapenfria tjänstepliktiga och reglerna för tillrättavisning av vapenfri tjänstepliktig återfinns i 14—21 §§ lagen (1966:413) om vapenfri tjänst samt i 21—24 §§ kungörelsen (1966:414) med vissa bestämmelser om vapenfria tjänstepliktiga.

Enligt 18 § vapenfrilagen kan vapenfri tjänstepliktig, som begår brott som avses i 14—16 §§ och brottet är att anse som ringa, i stället för straff meddelas tillrättavisning i form av varning, åläggande för visst antal gånger, högst fyra, eller för viss bestämd tid, högst sju dagar, att utom vanlig ordning utföra handräckningsarbete eller annan särskild uppgift (extratjänst), förbud att under viss bestämd tid, högst sju dagar, på fritid vistas utom förläggningsområde eller, om han icke är förlagd inom sådant område, utom bostaden (utgångsförbud).

Befogenhet att meddela vapenfri tjänstepliktig tillrättavisning tillkommer, enligt 19 § vapenfrilagen, hos staten eller hos kommun anställd civilförsvars-, räddnings- eller arbetschef i fråga om underställd personal.

Peter Norberg har i sin egenskap av vapenfriadministratör hos televerket sådan befogenhet.

Vid televerket utbildas för närvarande ca 100 vapenfria tjänstepliktiga. Ungefär hälften av dessa tjänstgör i Stockholmsområdet.

Förläggningen av de vapenfria är löst på olika sätt. Vissa vapenfria bor i egen bostad, medan andra bor i kollektiv förläggning.

Vid förläggningen i Solna (Bagartorp) finns förlagda vapenfria från olika utbildningsmyndigheter i Stockholmsområdet. Respektive utbildningsanordnare ansvarar för tillsyn av "sina" vapenfria tjänstepliktiga.

Ca 90 % av televerkets vapenfria i området är förlagda i Bagartorp.

Ordningen i förläggningen har tidvis varit dålig. Dock har ordningen på senare tid förbättrats och bedöms nu som god.

Vid inryckning till tjänstgöring håller utbildningsanordnaren genomgång av de föreskrifter som gäller och som skall efterföljas. Detta gäller såväl ordningen i förläggningen som de speciella bestämmelser som gäller exempelvis beträffande handhavande av fordon under tjänstgöringen.

Vid ett (1) tillfälle har en vid televerket tjänstgörande vapenfri tjänstepliktig tilldelats tillrättavisning i form av extratjänst, vilket fått till följd att han inte kunnat utnyttja sin fria ledighetsresa, eftersom utfärdade färdhandlingar skall återlämnas om de inte utnyttjats. Tillrättavisningen har således bestått i extratjänst och inte, vilket antyds av vapenfria arbetsgruppen, i indragen hemresa.

Vad gäller de till skrivelsen till JO bifogade dokumenten "KVITTERING AV ANSVARSBESTÄMMELSER..." och "VTP-MEDDELANDE" anføres följande.

Avsikten med de i texten använda begreppen "Indragen hemresa" och "Indragen hemresa samt jourtjänst" har varit att förklara att följden av en tillrättavisning i form av extratjänst kan innebära att den tillrättavisade inte kommer att kunna utnyttja sin fria ledighetsresa. Detta har tyvärr inte kommit klart till uttryck i skrift.

Texten i "KVITTERING AV ANSVARSBESTÄMMELSER..." uppmärksammades redan i maj 1991 av vapenfristyrelsen som då omedelbart kontaktade televerket. Blanketten drogs med omedelbar verkan in och omarbetades. Den nya omarbetade blanketten, i vilken hänvisas till gällande regler för tillrättavisning, bifogas denna skrivelse.

Skrivelsen "VTP-MEDDELANDE", vilken varit anslagen på anslags-tavla i Bagartorpsförläggningen, har också indragits av televerket.

Vapenfristyrelsen får sålunda avslutningsvis konstatera, att de dokument som ligger till grund för VTP-AG:s anmälan till JO inte längre används av televerket och att någon tillrättavisning av vapenfri tjänstepliktig i form av indragen hemresa enligt televerkets utsago aldrig förekommit.

Med anledning av remissvaret anförde Vapenfria Arbetsgruppen (Alexander Wirdby) bl.a. följande.

Att tillrättavisningar verkligen utförts med de påföljder som ovan beskrivits och inte i enlighet med den av Vapenfristyrelsen beskrivna avsikten understryks av att Peter Norberg vid minst två tillfällen under början av 1991 dragit in fria ledighetsresor från vapenfria tjänstepliktiga utan att dessa fått tillrättavisningar i form av extratjänst.

Ena gången drabbade det — — — som på grund av att han inte hade städat rummet tillräckligt noga fick en fri ledighetsresa indragen. Andra gången var det — — — som fick sin fria ledighetsresa indragen på grund av att han utan godtagbar anledning inte hade parkerat tjänstebilen på vtp-förläggningen Bagartorp före kl 18.00. I inget av dessa båda fall fick de en tillrättavisning i form av extratjänst — vilket vapenfristyrelsen påstår i sitt remissutlåtande — utan enbart hemresan indragen.

Från televerket inhämtades de "tillrättavisningskort", som utgör tillgänglig dokumentation av utdelade tillrättavisningar under 1990 och 1991. Av materialet framgick att Peter Norberg meddelat tillrättavisningar i form av extratjänst vid sex tillfällen, i samtliga fall med verkställighet under tre dagar, fredag till och med söndag. Formen för tillrättavisning angavs till "Jourtjänstgöring på förläggningen", "Extra tjänst i form av häckklippning på förläggningen", "Extra tjänst i form av slyröjning vid förläggningen", "Extra tjänst på förläggningen", "Extra tjänst vid förläggningen" samt "Extra tjänst vid förläggningen". Tidpunkten för tillrättavisningen angavs inte i något fall. I ett följebrev anförde Peter Norberg följande.

Bör observeras att de vapenfria som ryckt ut under första halvåret 1990 för dessa är tillrättavisningskorterna makulerade och tuggade.

Förnyat yttrande infordrades från vapenfristyrelsen. I remissen tillades följande.

Till yttrandet skall fogas en Peter Norbergs redogörelse för de sex redovisade tillrättavisningarna. Vapenfristyrelsens yttrande skall jämväl avse frågan om dokumentation och arkivering av beslut om tillrättavisning.

Peter Norbergs redogörelse innehöll — förutom detaljer om respektive förseelse — inga nya uppgifter om tillrättavisningarna. Vapenfristyrelsen (överdirektören Marianne Waller) anförde i yttrandet följande (bilagorna här uteslagna).

Såvitt framgår av tillrättavisningskorterna och av Peter Norbergs redogörelse har tillrättavisningar i form av extratjänst meddelats båda de i vapenfria arbetsgruppens skrivelse 1991-07-24 omnämnda vapenfria tjänstepliktiga. I båda fallen har extratjänsten påbörjats en fredag och

avslutats en söndag. Som tidigare redogjorts för i vapenfristytrelsens yttrande 1991-07-01 får extratjänst under ett veckoslut till följd att den fria ledighetsresan inte kan utnyttjas.

Vapenfristytrelsen vidgår att texten i de dokument som vapenfria arbetsgruppen hänvisar till i sin anmälan givits en olycklig formulering och bibringar läsaren uppfattningen att tillrättavisning kan meddelas i form av indragen hemresa. Som framgår av vapenfristytrelsens yttrande 1991-07-01 har dokumenten indragits och omarbetats.

Vad gäller frågan om dokumentation och arkivering av beslut om tillrättavisning får vapenfristytrelsen anföra följande.

Av 24 § kungörelsen (1966:414) med vissa bestämmelser om vapenfria tjänstepliktiga framgår att register skall föras över meddelade tillrättavisningar. Vapenfristytrelsens anvisningar om förfarandet vid meddelande av tillrättavisningar framgår av NVU handbok (vapenfrihandboken) som finns hos samtliga utbildningsanordnare. Där stadgas följande.

- Utbildningsanordnaren för register över tillrättavisningar på särskilt tillrättavisningskort.
- Tillrättavisningar antecknas fortlöpande med bläck eller maskin på kortet. Förseelsen beskrivs detaljerat. Vid t ex "för sen ankomst" eller "oskickligt beteende" anges hur sen ankomsten var och omständigheterna kring förseningen resp vari det oskickliga bestod. Är förseelsen "brott mot givna föreskrifter", anges vilka föreskrifter som åsidosatts.
- Registret förvaras på sådant sätt, att det inte kan nås av obehöriga.

Efter uttryckning skall till vapenfristytrelsen insändas

- ev register över tillrättavisningar.

Här aktuella utdrag ur vapenfrihandboken bifogas.

Tillrättavisningskortet skall sålunda insändas till vapenfristytrelsen och arkiveras där. Gallring får självfallet ske endast med stöd av utfärdade gallringsbestämmelser. Beträffande utgallring av handlingar rörande tillrättavisningar och lagöverträdelser gäller riksarkivets beslut nr 762 den 23 februari 1981 angående utgallring av vissa handlingar rörande vapenfria tjänstepliktiga. I beslutet stadgas att tillrättavisningskort får gallras efter fem år. Utdrag ur riksarkivets beslut bifogas.

Vapenfristytrelsen får konstatera att televerket inte följt av styrelsen utfärdade anvisningar när man makulerat tillrättavisningskortet i stället för att sända in dem till vapenfristytrelsen. Att detta inte uppmärksamrats av vapenfristytrelsen får tillskrivas det faktum, att styrelsen, då inget register över tillrättavisningar inkommit, utgått från att inga tillrättavisningar meddelats.

I erinringar anförde Vapenfria Arbetsgruppen (Roger Johansson) följande.

Enligt vapenfrikungörelsen 21–24 §§ skall tillrättavisning i form av extratjänst verkställas i omedelbar anslutning till att tillrättavisningen meddelas den felande. I samtliga fall där Peter Norberg har utdelat påstådd extratjänst har tillrättavisningarna ej verkställts i samband med att den felande meddelats tillrättavisningen. Det synes oss mycket underligt att alla de sex tillrättavisningarna har verkställts fredag till söndag, vilket är liktydigt med indragen hemresa om inte den vapenfrie tjänstepliktige haft extratjänst i form av handräckningsarbete eller annan särskild uppgift (där en handledare har närvarat), och att det enbart i två av sex fall förekommer någon specificering av extratjänsten i tillrättavisningskortet. I de två fall, av vad vi tycker är regelvidriga tillrättavisningar, som vi hänvisade till i vår skrivelse

1991-07-24 har, enligt de felande — — — och — — — , tillrättavisningarna enbart bestått av indragen hemresa utan någon som helst form av extratjänst.

1992/93:JO1

Vi tar för givet av JO kontaktar — — — för att utröna om de haft någon extratjänst respektive "tillrättavisningshelg" eller enbart fått hemresan indragen av Peter Norberg.

Vid ett förhör vid ombudsmannaexpeditionen den 4 december 1991 lämnade Peter Norberg bl.a. specificerade uppgifter om vilka särskilda göromål som tilldelats de aktuella vapenfria tjänstepliktiga såsom extratjänst. Genom förhöret klarlades

- att "jourttjänstgöring på förläggningen" närmast innefattat vaktmästartjänstgöring, en syssla som normalt sköts av frivilliga, varför tillrättavisningen kunde verkställas först när en lucka i schemat för sådan tjänstgöring uppkom,
- att extratjänst i form av "häckklippning på förläggningen" och "slyröjning på förläggningen" avsett klippning respektive röjning av vissa bestämda ytor och ansågs fullgjord, när ytan var klar, men verkställdes vid veckoslut i stället för omedelbart, eftersom "en sådan här åtgärd på en lördag—söndag" kändes "mycket hårdare" än om den fullgjordes "exempelvis på en vanlig tisdag—onsdag kväll",
- att extratjänst "på" eller "vid förläggningen" avsett specificerade städuppgifter och ansågs fullgjord, när uppgifterna utförts, men verkställdes vid veckoslut i stället för omedelbart av nyss nämnd anledning.

3 Bedömning

JO Ragnemalm anförde i beslut den 13 januari 1992 följande.

3.1 Tillrättavisning i form av extratjänst m.m.

I 18 § lagen (1966:413) om vapenfri tjänst definieras extratjänst som "åläggande för visst antal gånger, högst fyra, eller för viss bestämd tid, högst sju dagar, att utom vanlig ordning utföra handräckningsarbete eller annan särskild uppgift". Enligt 20 § samma lag skall meddelad tillrättavisning omedelbart gå i verkställighet. Enligt 21 § kungörelsen (1966:414) med vissa bestämmelser om vapenfria tjänstepliktiga får mer än ett slag av tillrättavisning ej åläggas för samma förseelse.

Utredningen i ärendet ger vid handen, att Peter Norberg i realiteten använt sig av "indragen hemresa" som en särskild form av tillrättavisning, och att denna dessutom förenats med tillrättavisning i form av extratjänst. Peter Norberg har härigenom satt sig över de regler som återgivits i föregående stycke. För detta förtjänar han allvarlig kritik.

3.2 Dokumentation av tillrättavisningar

24 § kungörelsen (1966:414) med vissa bestämmelser om vapenfria tjänstepliktiga har följande lydelse.

Över meddelade tillrättavisningar föres register. I registret införes den tillrättavisades namn och registreringsnummer, kortfattad redogörelse

för förseelsen och tiden för dess begående, dag för förhör med den felande, den som meddelat tillrättavisningen samt tiden för dess meddelande och verkställande.

1992/93:JO1

De av Peter Norberg förda tillrättavisningskortet uppfyller inte dessa lågt ställda krav. Han har helt utelämnat t.ex. dagen för tillrättavisningens meddelande och redovisningen av själva förseelsen; uttryck som "olovlig frånvaro" och "ej godtagbar ordning i sovrum" kan inte anses utgöra ens en kortfattad "redogörelse". Tilläggas bör att 24 § måste anses ange en minimistandard härvidlag. Jag anser det sålunda självklart, att tillrättavisningen som sådan skall dokumenteras — dvs. vilken särskild uppgift som åläggs den felande och när, var och hur den skall verkställas.

3.3 Arkivering av tillrättavisningskort

Vid förhöret med Peter Norberg har framkommit att han inte känt till de av vapenfristytelsen i remissvaret återopade arkiveringsbestämmelserna. Det måste anses som anmärkningsvärt, att en tjänsteman med befogenhet att utdela tillrättavisningar inte satt sig in i aktuella bestämmelser. Jag finner dock inte tillräckliga skäl föreligga att aktualisera fråga om ansvar för undertryckande av urkund.

3.4 Vapenfristytelsens tillsynsansvar

Enligt 4 § lagen (1966:413) om vapenfri tjänst har vapenfristytelsen tillsyn över vapenfria tjänstepliktigas utbildning och tjänstgöring.

Vapenfristytelsen har — trots att man i det första yttrandet nämner, att ordningen vid den relativt stora förläggningen i Bagartorp tidvis varit dålig — "utgått från att inga tillrättavisningar meddelats". JO:s första remiss — vari utredning infordrades — besvarades med direkt felaktiga upplysningar om vilka tillrättavisningar som förekommit. Ännu efter två remisser hade inte klarlagts vari de beslutade tillrättavisningarna i form av extratjänst bestått. Ett sådant förfarande är inte acceptabelt. Jag finner det påkallat att erinra om myndigheternas i grundlagen — 12 kap. 6 § regeringsformen — fastlagda skyldighet att tillhandagå JO med de upplysningar och yttranden han begär.

Jag vill tillägga, att det måste anses åligga tillsynsmyndigheten att kontrollera, att meddelade tillrättavisningar dokumenteras och att arkivering sker enligt gällande bestämmelser.

Med dessa kritiska uttalanden är ärendet avslutat.

Stängning av fritidshem på grund av planeringsdagar

(Dnr 2446-1990)

Anmälan

Annelie Nyman-Kindblad har uppgett att Sociala distriktsnämnden 2 i Stockholm har beslutat att stänga fritidshemmet Wittstocksgatan 18 under tiden den 15–16 augusti 1990 på grund av personalens planeringsdagar inför kommande termin. Någon alternativ barnomsorg erbjöds inte. Som förälder ställdes Annelie Nyman-Kindblad inför det faktum att hon inte hade någon barnomsorg. Vid kontakt med berörd myndighet kunde ingen lösning erbjudas. Tidigare år har närliggande barnstuga alltid varit ett alternativ.

Utredning

Sociala distriktsnämnden 2 har som sitt yttrande till JO översänt ett den 9 oktober 1990 av barnomsorgsbyrån, socialdistrikt 2, upprättat tjänsteutlåtande. I utlåtandet anför följande.

Planeringsdagar på barnstugor

Sociala distriktsnämnden på Östermalm beslutade 1990-01-25, i samband med behandlingen av distriktets verksamhetsprogram för 1990, att ge barnstugorna möjlighet att hålla verksamheten stängd under planeringsdagar.

Stängningar för planeringsdagar planeras och sker i samråd med verksamhetsansvarig områdeschef. Varje barnstuga inom distriktet har tre planeringsdagar per år, vanligen två i augusti och en i januari. Målsättningen är att de barn som är inskrivna i verksamheten under dessa planeringsdagar ska erbjudas alternativ omsorg vid närliggande verksamhet.

Planeringsdagarnas syfte är att få en strukturerad och kontinuerlig omsorg och pedagogisk verksamhet vid distriktets barnstugor. En väl fungerande verksamhet är en förutsättning för att personal ska trivas och bli kvar inom barnomsorgen. Genom att ge möjlighet att stänga barnstugor under planeringsdagar har distriktsnämnden tillmötesgått ett mångårigt krav från barnomsorgens personal, en möjlighet som verkar personalbefrämjande.

Planeringsdagar på fritidshemmet Wittstocksgatan 18 900815-900816

Stängningen av fritidshemmet Wittstocksgatan 18 var planerad sedan februari 1990 och föräldrarna informerades första gången vid ett föräldramöte 90-02-06 och längre fram genom anslag på barnstugans ytterdörr. Föreståndaren har även tillfrågat föräldragruppen om de hade möjlighet att sköta verksamheten under planeringsdagarna, vilket inte var fallet.

Enligt föreståndaren har inte någon förälder i förväg rest invändningar mot de planerade planeringsdagarna.

Anledningen till att barnen inte erbjudits omsorg vid närliggande verksamheter under de dagar fritidshemmet var stängt är att de intilliggande fritidshemmen på grund av personalbrist inte hade möjlighet att ta emot fler barn.

Liknande ärende som behandlats av JO

I JO:s ämbetsberättelse för 1980-81 behandlas samma frågeställning som är aktuell här. JO anför där att man finner en stängning utan berörda föräldrars samtycke vara felaktig.

Distriktsförvaltningens synpunkter

Distriktets målsättning är naturligtvis att erbjuda alternativ barnomsorg under de dagar barnstugorna har planeringsdagar. Detta är tyvärr inte alltid möjligt. Men att medge stängningar för planeringsarbete är en del i ett arbete att behålla och utveckla barnomsorgens personal och därigenom försöka undvika ytterligare personalbrist med längre stängningar och nedläggningar av verksamheter som följd.

Vidare bör framhållas att inga invändningar från föräldragruppen framfördes till föreståndaren vid fritidshemmet Wittstocksgatan 18 innan planeringsdagarna genomfördes.

Då JO behandlade ovan nämnda ärende var det 1980. I dag, tio år senare, är personalsituationen väsentligt försämrad. Därför är det av än större vikt att personalen ges möjlighet att planera för en så bra verksamhet som möjligt utifrån de förutsättningar som gäller i dag med bl.a. en stor del utbildad personal.

Distriktsförvaltningen avser att i fortsättningen informera föräldrar, redan då deras barn skrivs in i barnomsorgen, om att barnstugan kommer att hållas stängd för planeringsdagar tre dagar under verksamhetsåret.

Annelie Nyman-Kindblad har yttrat sig över remissvaret.

Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut den 10 april 1992 följande.

Frågan om stängning av dag- och fritidshem på grund av fortbildning av personalen har tidigare behandlats hos JO i ett ärende som refererats i JO:s ämbetsberättelse 1980/81, s. 308 ff. Frågan var om gällande lag medgav att en kommun utan samtycke av berörda föräldrar och utan att erbjuda alternativa barnomsorger stänger dag- och fritidshem under två dagar för att låta personalen gå i utbildning. JO fann att det inte kunde anses förenligt med grunderna för gällande lag att man stängde dag- och fritidshem på det sätt som skett.

De bestämmelser som var aktuella i det ovannämnda ärendet fanns i lagen (1976:381) om barnomsorg. Genom socialtjänstlagen (1980:620), som trädde i kraft den 1 januari 1982, upphävdes lagen om barnomsorg. De aktuella bestämmelserna flyttades över till socialtjänstlagen.

Jag vill också i sammanhanget nämna de statsbidragsbestämmelser som finns på området. I förordningen (1987:860) om statsbidrag till kommunerna för barnomsorg regleras de bidrag som staten betalar ut till kommunerna för barnomsorgen. I 2 § föreskrivs bl.a. att för statsbidrag krävs att verksamheten bedrivs fortlöpande. I förarbetena

till bestämmelserna (prop. 1986/87:117) definieras vad som skall avses med dag- och fritidshem. Bl.a. ställs (s. 11) krav på öppethållande varje vardag under hela året; detta innebär dock ingen inskränkning i kommunernas möjligheter att lägga samman avdelningar under tider, då barnantalet är lågt eller i anslutning till sommarsestrar eller större helger.

Skyldigheten att enligt statsbidragsförordningen tillhandahålla barnomsorg varje vardag under hela året innebär ett åliggande för kommunerna i förhållande till staten och grundar i och för sig ingen annan rättighet än att utgöra ett uttryck för statens vilja. Som framgår av det föregående avses med förordningen inte att så i detalj binda kommunerna att varje enskilt daghem måste hållas öppet varje vardag.

Med den ökade betydelse som under 1980-talet tillagts planerings- och utbildningsverksamheten får det kanske än mer än tidigare anses som ett rimligt krav att viss arbetstid avsätts härför. Jag har svårt att se något principiellt hinder mot att arbetstid avsätts. Det får dock anses som en viktig ordningsfråga att planerings- och utbildningsdagarna schemaläggs i så god tid att föräldrarna hinner göra en egen planering för att ta hand om barnen under dessa dagar. Det får också enligt min mening förutsättas att kommunen har en beredskap för sådana fall där det inte finns någon annan lösning för barnomsorgen än den kommunala servicen.

Vad gäller nu förevarande ärende framgår att Sociala distriktsnämnden 2 som sin målsättning framhållit att de barn som är inskrivna i verksamheten under planeringsdagarna skall erbjudas alternativ omsorg vid närliggande verksamhet. Såvitt kan förstås av anmälan hit har också alternativ barnomsorg erbjudits tidigare år. Sociala distriktsnämnden har således som princip att erbjuda alternativ barnomsorg. Jag kan för egen del inte finna anledning att kritisera Sociala distriktsnämnden om alternativ barnomsorg erbjuds och denna motsvarar de berättigade krav på god barnomsorg som föräldrar och barn har rätt att ställa.

Ärendet är med det anförda slutbehandlat.

Avstängning av barn från daghemsplats på grund av utebliven avgiftsbetalning

(Dnr 3172-1991)

I en anmälan, daterad den 12 oktober 1991, riktade A.G. klagomål mot socialkontoret i Ronna och Södertälje ekonomikontor. Han anförde att han underrättats om att hans son F.G-L., född 1987, skall avstängas från sin daghemsplats den 14 oktober 1991 på grund av att barnets moder inte betalt daghemsavgiften sedan år 1988 och nu hade en skuld till kommunen på 62 000 kr.

Ronna kommundelsnämnd inkom med utredning och yttrande.

I remissvaret anfördes sammanfattningsvis huvudsakligen följande.

Utifrån de regler Kommunfullmäktige i Södertälje har beslutat om, kan den, som inte betalar sina barnomsorgsavgifter, avstängas från sin BO-plats.

Avgiften har baserats på kommunens högsta taxa för barnomsorg, då R.L. (barnets moder) inte, vid något tillfälle, har redovisat arbetsgivare eller inkomst till kommundelen. En sådan uppgift skall, enligt kommunfullmäktiges regler, lämnas före invänjning av barnet. Därefter skall uppgifterna aktualiseras 2 ggr per år. Så har inte skett sedan barnet placerades i barnomsorg vid Karlhofs daghem 1988-05-09.

A.G. och R.L. har delad vårdnad av sonen. Det betyder att man har vården av barnet varannan vecka.

Det har varit modern, som sökt och erhållit plats på daghemmet för barnet. Därför har hon också varit räkningsmottagare. Det är med R.L. som kommunens kommunikation skett om skulden. Några svar på brev och påminnelser har inte kommit förrän den 10 oktober då hon kontaktade funktionen Ekonomiservice inom kommunens serviceförvaltning Konsult & Service. Hon gjorde upp om en ny kontakt den 13 oktober för att göra en avbetalningsplan, men hördes inte av då.

Kommunens kravregler

Fram till den 31 december 1988 hade kommunens socialförvaltning hand om kravverksamheten för konsumtionsavgifter inom barn- och äldreomsorg. Debiteringar och krav utgick från resp socialdistrikt.

Från den 1 januari 1989 handläggs kravverksamheten centralt av ekonomikontoret, som en följd av en stor omorganisation av kommunen och införande av kommundelsnämnder. I anslutning till detta har brister i kravverksamheten uppmärksamats, bl a har den centrala handläggningen brustit. Det har dessutom rått oklarhet i kommundelarna om vem som har ansvar för kraven.

De regler som finns ger förutom skyldighet att kräva in förfallna barnomsorgsavgifter även rätt att avstänga barn från barnomsorgsplatsen. En oklarhet gör att det inte klart framgår att beslut och ansvar för avstängning skall ligga ute i resp kommundel.

Hur har den aktuella situationen kunnat uppstå?

Då paret G.-L. fick barnomsorgsplats för sitt barn, var det mamman som ansökte och fick barnomsorgsplatsen, då paret var sammanboende men inte gifta. På så sätt blev hon räkningsmottagare och fick blanketten för att fylla i uppgifter om inkomster som skulle ligga till grund för barnomsorgsavgiften. Då hon aldrig fyllde i en sådan uppgift tilldelades paret högsta avgift i enlighet med kommunfullmäktiges regler. Dessa uppgifter har sedan kontrollerats genom att föräldrarna två gånger per år fått fylla i blanketten för inkomstuppgifter. I detta fall har föräldrarna inte fyllt i sådan uppgift.

Från kommundelen har man inte annat än noterat att en skuld förelegat, men inte agerat, då ansvaret för kravverksamheten legat centralt. Kravlistor har kommit till kommundelens barnomsorgsenhet. Ekonomikontoret har agerat visavi modern genom att i brev, daterat den 19 september 1991 kräva henne på 61.412 kronor för resterande barntillsynsavgift att betalas senast den 3 oktober 1991 vid äventyr att barnet avstängs fr.o.m. den 14 oktober 1991.

Kommundelen anser att reglerna borde ändras för vad det gäller föräldrarnas skyldighet att lämna inkomstuppgift. Dels borde inte föräldrarna få placera sitt barn förrän inkomstuppgift lämnats, dels bör föräldrarna kunna avstängas om inte inkomstuppgifter lämnas vid de olika kontrolltillfällena. Inkomstuppgifterna bör kontrolleras mot försäkringskassans inkomstuppgifter.

Det har varit helt naturligt utifrån våra rutiner att inte informera fadern. Dels har frågan om obetalda daghemsräkningar inte meddelats daghemmet, dels har det varit mamman som tilldelas platsen och därmed betalningsansvaret.

Det senare har ju även fadern ansett vara bäst, då han i samband med separationen överlätit ansvaret på modern genom att bl a låta henne få barnbidraget och samtidigt stå för kostnaderna för daghemmet. A.G. har under åren endast haft kontakt med daghemmet, inte med barnomsorgsenheten.

Om ett föräldrapar har separerat och en av föräldrarna har ansvaret för barnets daghemsp plats och därmed betalningsansvaret anser kommunalförvaltningen inte att man har skyldighet att informera den andre föräldern om den förstes eventuella ekonomiska problem. Om så skulle vara fallet kan detta resultera i försämrade relationer mellan föräldrarna, vilket i sin tur kan påverka barnets förhållanden. Föräldern med ekonomiska problem måste själv få äga sitt problem och vidta de åtgärder han/hon finner lämpligast.

Förvaltningens agerande

När Ronna kommunalförvaltning fått klart för sig vilka skulder som föräldrarna hade i form av obetalda barnomsorgsavgifter började man agera utifrån de regler man nu fick via ekonomikontoret, vilket i september 1991 informerade Ronna kommunal om gällande kravrutiner. Samtidigt hade ekonomikontoret sänt ut erinran och krav till de försumliga för skulder som uppkommit från 1989. Resultatet blev att R.L. stängdes av från sin barnomsorgsplats från den 14 oktober 1991.

Den 10 oktober får barnomsorgsassistent Barbro Wanhatalo kontakt med A.G. och då talar hon om orsaken till avstängningen och vilka möjliga alternativ som man bör kunna pröva om ersättning för barnomsorgsplatsen. Samtidigt hänvisades också G. till en handläggare inom socialtjänsten för att där diskutera sina problem.

Därefter har man haft flera kontakter och dessa har resulterat i att A.G. har fått en daghemsp plats i Karlhovsdaghem från den 28 oktober. Nu är det han som är ansvarig för platsen och räkningsmottagare. G. har lämnat inkomstuppgifter och debiteras för sin plats.

Kravet på R.L. belastar inte A.G.

Sammanfattning

Ronna kommunal anser att förvaltningens agerande gentemot A.G. har varit helt korrekt och att man, på olika sätt, har sökt lösa hans problem. Inom 14 dagar från sonens avstängning från daghemsp plats hade A.G. fått en plats för sonen.

Samtidigt kan konstateras att förvaltningen också önskar bidra till att de brister i kravrutinerna, som bl a påtalats av kommunens revisorer, ändras så att skulder inte växer så stora som i detta fall. Likaså bör kontrollrutinerna ändras.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 31 mars 1992 följande.

Det är givetvis inte godtagbart att kommunen utan att vidtaga några åtgärder låtit skulden avseende barntillsynsavgiften växa på sätt som här skett. Mot bakgrund härav framstår det också som anmärkningsvärt att man endast med några veckors varsel krävt modern på avgiften vid äventyr att barnet förlorar sin daghemsp plats. I detta läge borde det ha varit uppenbart för förvaltningen att skulden inte skulle kunna

regleras på sätt som krävdes utan att det förelåg sådana problem som, framför allt med hänsyn till barnet, borde ha uppmärksamats särskilt. Modern har emellertid inte själv agerat i ärendet genom att t.ex. lämna erforderliga inkomstuppgifter för fastställande av avgiften eller eljest låta höra av sig med anledning av förvaltningens krav till henne. Med hänsyn härtill och då förvaltningen i sitt yttrande hit anfört att man har för avsikt att ändra rutinerna vid handläggningen av barntillsynsavgifterna, finner jag inte anledning att gå vidare i ärendet utan låter mig nöja med den kritik som ligger i det sagda.

Debitering av daghemsavgift — fråga om kommuniseringsplikt enligt 54 § socialtjänstlagen

(Dnr 3709-1991)

Bakgrund

H-O.B. och G.B., har sedan den 7 augusti 1989 haft plats för sin dotter i familjedaghem i Enköpings kommun. I ett beslut den 18 mars 1991 angav socialnämnden (barnomsorgsavdelningen) att vistelsetiden för dottern 31 timmar i veckan skulle ge omfattningen heltid. Motiveringen var att hänsyn inte tas till skollov vid beräkning av vistelsetiden.

H-O.B. anförde besvär över beslutet hos kammarrätten och begärde att beslutet skulle undanröjas eftersom det kränker hans enskilda rätt. I en dom den 12 november 1991 lämnade kammarrätten besvären utan bifall med motivering att klaganden inte anfört någon omständighet som kan föranleda att beslutet skall anses olagligt enligt 7 kap. 1 och 2 §§ kommunallagen.

Klagomål

H-O.B. har i klagomål, som kom hit den 20 november 1991, begärt att JO undersöker handläggningen av ärendet hos Enköpings kommun. Han önskar att JO i första hand prövar följande frågor.

A. Vilket politiskt beslut tillämpar tjänstemännen för att beräkna lovdagarnas andel av vistelsetiden? Får tjänstemännen själva skapa en praxis som medför orättvis debitering?

B. På vad sätt får berörda föräldrar information om hur lovdagarna skall beräknas i vistelsetiden? H-O.B. och hans familj fick ingen information före "kommunens plötsliga policy-förändring".

C. Den retroaktivitet som tillämpas i avgiftssättningen. H-O.B. och hans familj fick ingen som helst chans att själva påverka det antal timmar som kommunen beräknade att dottern belastade barnomsorgsverksamheten.

D. Har någon annan familj utsatts för den orättvisa beräkningsformen av lovdagarna?

Upplysningar har inhämtats från socialförvaltningen i Enköpings kommun. I upplysningarna anförts i huvudsak följande.

Den barnomsorgstaxa som tillämpas i Enköpings barnomsorgsverksamhet har antagits av kommunfullmäktige och trädde i kraft 1991-01-01. De regler som tillämpas har funnits sedan 1987.

I regel 3.2.1 framkommer att "för fastställd närvarotid 110 timmar per fyraveckorsperiod" uttages hel avgift. "Halv månadsavgift uttages för fastställd närvarotid under 110 timmar per fyraveckorsperiod."

Av regel 5.2 framkommer att "Ändring av fastställd tillsynstid beslutas av socialförvaltningens barnomsorgsexpedition." Barnomsorgsinpektörerna fastställer tillsynstidens omfattning vid placering och om ändring sker.

Barnomsorgsavgiften fastställs sedan föräldrarnas arbetstider och tid för resor m m lagts in. Avgiften tas ut under elva månader per år. Juli är avgiftsfri period. Semester, ferier, lov under de elva månaderna berättigar ej till avdrag om arbetet är kontinuerligt.

H-O.B:s fru arbetar stadigvarande som lärare vid Enköpings skolor. Hennes undervisningsskyldighet omfattar 26 timmar i snitt per vecka. Då hennes arbetstider inklusive rast- och gångtider fastställts har ej lov och ferier räknats bort.

H-O.B. har kommit in med ytterligare en skrift med anledning av remissvaret.

Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 23 april 1992 följande.

Lagligheten av beslutet om avgiftssättning har prövats av kammarrätten. JO anlägger som regel inte synpunkter på domstols bedömningar i det enskilda fallet. Det finns inte skäl att här frånga denna princip. Jag finner därför inte anledning att uttala mig i den frågan.

Beslutet om ny avgift är dagtecknat den 18 mars 1991 och har börjat gälla samma dag. Genom beslutet har en ny princip för avgiftssättning i fråga om H-O.B:s dotter tillämpats. Enligt vad som framkommit har H-O.B. delgetts beslutet först den 21 mars.

En fråga som uppenbarligen inte har omfattats av kammarrättens prövning är beredningen av ärendet hos socialförvaltningen. Ärendet rörde myndighetsutövning mot enskild och innebar att en ny beräkningsgrund för avgiftsuttagandet tillämpades. Enligt min mening är reglerna i 54 § socialtjänstlagen och 17 § förvaltningslagen tillämpliga i ett sådant fall. Härav följer att ärendet inte bort avgöras utan att makarna B. först fått del av den nya beräkningsgrunden och beretts tillfälle att yttra sig över denna. Socialförvaltningen kan inte undgå kritik för sin underlåtenhet i detta hänseende.

Kritik mot personal vid daghem för att ett barn överlämnats till annan än barnets vårdnadshavare m.m.

1992/93:JO1

(Dnr 4162-1991)

Bakgrund

B.L. är fränskild och har tillsammans med sin tidigare make dottern A., född 1988. A. har plats på kommunens daghem Varmfrontsgatan 2 i Göteborg. B.L. är ensam vårdnadshavare för A. Hennes tidigare make är bosatt i Stockholm.

Den 6 december 1991 besökte B.L:s tidigare make daghemmet. Han tog därvid med sig A. därifrån.

Anmälan

I en anmälan till JO riktade B.L. kritik mot bl.a. personalen vid daghemmet, främst förskolläraren Anna-Karin Norén, för att man tillåtit fadern att ta A. från daghemmet m.m. B.L. anförde därvid bl.a. följande: Personalen på daghemmet kände till att hon är ensamstående. Om fadern eller farmodern någon enstaka gång skulle komma på besök hade hon alltid i förväg talat om detta för personalen. I november 1991 erhöll hon ett otrevligt samtal från farmodern. Vid samtalet hotade farmodern att "ta barnet ifrån henne". Hon berättade om samtalet för Vanja Ölmestad, som är anställd vid daghemmet, för att personalen skulle vara vaksam. När fadern kom till daghemmet den 6 december 1991 släppte emellertid Anna-Karin Norén i väg flickan med fadern utan att först kontakta B.L. Följden blev att A. "var kidnappad i elva dagar". — Först när hon kom för att hämta A. kl. 16.30 den aktuella dagen fick hon veta vad som hade hänt. Hon bad senare daghemsföreståndaren att kontakta polisen. Föreståndaren ansåg emellertid att detta "var för mycket begärt".

Utredning

Anmälan remitterades till stadsdelsnämnden Biskopsgården i Göteborgs stad för utredning och yttrande. I remissvaret anfördes bl.a. följande.

A. började på daghemmet 1990-12-03. Under inskolningsveckorna var mamman med under den ena veckan och pappan under den andra. Ingen av föräldrarna har upplyst personalen om att mamman ensam har vårdnaden om flickan. Personalen visste att föräldrarna levde åtskilda och att A. bodde hos mamman. Pappan bor i Stockholm, men har vid ett flertal tillfällen kommit till Göteborg för att träffa sin dotter. Han har då stannat mellan ett par dagar och en vecka. Han har bott hos A. och sin f d fru. Även farmodern har kommit ner från Stockholm för att hälsa på sitt barnbarn vid olika tillfällen. I höstas bodde hon hos svärdottern under tre veckor. Farmodern har även flugit ner och hämtat A. till Stockholm vid några tillfällen. A. har då

stannat hos pappan och farmodern under en vecka per tillfälle. Personalen har uppfattat föräldrarnas inbördes relationer som mycket goda och har haft en mycket god kontakt med båda föräldrarna.

Pappan kom till daghemmet 911206 vid 10-tiden. A. var då på en annan avdelning då ordinarie personal var på utbildning. Förskollärare Anna-Karin Norén tog emot pappan. Hon känner pappan sedan hans tidigare besök på daghemmet och tyckte inte att det var något konstigt att han kom för att träffa A. A. blev väldigt glad då hon såg pappan. Han sa att det var fem veckor sedan han träffat henne och att han längtat så. De skulle åka till stan och köpa julklappar och vara tillbaka vid 14-tiden. Anna-Karin upplevde det som naturligt att pappan hämtade henne.

När de inte kom tillbaka vid 14-tiden gjorde förskollärare Vanja Ölme stad, som tillhör den ordinarie personalen, bedömningen att det var bättre att vänta till mamman kom för att hämta A. (vilket skulle dröja ca 1 tim) och prata med henne personligen än att ringa till arbetsplatsen. Mamman reagerade inte negativt då hon hörde att pappan kommit för att hälsa på A. Men blev mycket upprörd när hon fick veta att pappan hade tagit med sig A. från daghemmet. Vanja Ölme stad erbjöd sig att följa med mamman så att hon skulle slippa vara ensam. Men hon avböjde.

Pappan ringde vid 15-tiden och talade om att de var på väg till Stockholm. Vanja Ölme stad försökte övertala pappan att återvända till daghemmet, men pappan vägrade. Han lovade att ringa mamman på kvällen.

Föreståndaren Berit Holm var inte på daghemmet under dagen så Vanja Ölme stad ringde hem till henne på kvällen och talade om vad som hade hänt. Berit Holm gjorde då en anmälan till socialjouren och meddelade även delområdeschefen.

Efter julhelgen ringde pappan till Berit Holm. Hon frågade om vårdnaden och fick veta att mamman ensam har vårdnaden om A.

Daghemspersonalen har ej varit informerade om att modern var ensam vårdnadshavare. De har grundat sitt handlande på positiva erfarenheter av faderns tidigare umgänge med dottern.

B.L. yttrade sig över remissvaret. Hon bestred i yttrandet att farmodern vistats hos henne under tre veckor och att farmodern vid mer än ett tillfälle under 1991 "flugit ner" och hämtat A. Hon ifrågasatte även uppgiften att personalen uppfattat att förhållandet mellan föräldrarna var gott.

Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 2 april 1992 följande.

Verksamheten vid ett daghem skall bedrivas i ordnade och säkra former. De föräldrar som har sina barn på daghemmet måste kunna vara förvissade om att barnet vid vistelsen tas om hand på ett omsorgsfullt sätt och att barnet inte utsätts för något som kan äventyra dess välbefinnande.

Ett barn som vistas på daghem får inte utan vårdnadshavarens medgivande överlämnas till annan än någon som har vårdnaden utom i mycket speciella fall då fråga är om åtgärder enligt särskilda lagregler. Några sådana åtgärder var inte aktuella i detta fall.

Utredningen i ärendet ger vid handen att personalen vid daghemmet kände till att A:s föräldrar inte levde tillsammans och att A. bodde hos modern. Det finns dock ingen anledning att betvivla uppgiften att man inte kände till att modern var ensam vårdnadshavare. Det är inte heller klarlagt att Anna-Karin Norén tagit del av någon varning från modern med anledning av det av modern uppgivna telefonsamtalet från farmodern.

Det fanns emellertid inget skäl att förutsätta att föräldrarna hade gemensam vårdnad om A. Att man hade positiva erfarenheter av faderns tidigare umgänge med flickan utgör givetvis ingen grund att åsidosätta reglerna om vårdnadshavarens bestämmanderätt. Mot bakgrund av den kännedom som förelåg beträffande föräldrarnas förhållanden borde således Anna-Karin Norén ha tagit kontakt med modern innan hon lät A. lämna daghemmet med fadern. Om en sådan kontakt hade tagits hade Anna-Karin Norén erhållit uppgift om vem som hade vårdnaden om flickan. I så fall hade sannolikt det inträffade kunnat förhindras. Jag finner således skäl att rikta kritik mot Anna-Karin Norén för att hon utan kontroll lät fadern ta A. från daghemmet.

Jag ifrågasätter vidare Vanja Ölmestads beslut att inte omedelbart kontakta B.L. då fadern och A. inte återkom vid två tiden på eftermiddagen som avtalat.

Enligt B.L. hade Vanja Ölmestad erhållit kännedom om det tidigare telefonsamtalet från farmodern. Någon invändning mot detta påstående har inte gjorts från stadsdelsnämndens sida. Jag utgår därför från B.L:s uppgifter i denna del. Särskilt med beaktande av dessa uppgifter och oavsett Vanja Ölmestads uppfattning om när B.L. skulle komma, borde Vanja Ölmestad så snart hon fick kännedom om vad som inträffat ha kontaktat B.L. Vanja Ölmestad kan således inte undgå kritik härför.

Vad som i övrigt framkommit föranleder inga uttalanden från min sida.

Stadsdelsnämnder i Göteborg har ändrat förutsättningarna för hemspråksträning i förskolan. Fråga bl.a. om i vad mån rätt till hemspråksträning kan anses föreligga

(Dnr 3861-1990)

Anmälan

Srikumar Hariharan anmäler ordförandena i stadsdelsnämnderna Härlanda och Linnéstaden i Göteborg, Bengt Ekelund respektive Marianne Håkansson, till JO för bl.a. myndighetsmissbruk med anledning av att ändringar skett i reglerna för rätt till hemspråksträning i förskolan. Som skäl för sin anmälan framhåller Srikumar Hariharan bl.a. att alla barn har rätt till hemspråksträning i förskolan, om barnet har minst en förälder som talar ett annat språk än svenska och om det språket utgör ett levande inslag i hemmiljön. I Härlanda och Linnéstaden har dock myndigheterna tvingat invandrarföräldrarna att styrka

behovet av hemspråksträning med stöd av intyg av psykolog eller läkare. Flertalet av invandrarföräldrarna vågar inte längre ansöka om hemspråksträning.

1992/93:JO1

Utredning

Härlanda stadsdelsnämnd har som yttrande till JO överlämnat ett tjänsteutlåtande den 15 februari 1991 av Härlanda stadsdelsförvaltning. I utlåtandet anförts bl.a. följande.

Sveriges Hemspråkslärares Riksförbund (genom Srikumar Hariharan) har hos JO och DO anmält de båda ordförandena i stadsdelsnämnden (SDN) Härlanda och SDN Linnéstaden för olaga diskriminering samt myndighetsmissbruk. Detta motiveras i anmälan med att "I Härlanda och Linnéstaden har myndigheterna mot alla regler tvingat invandrarföräldrarna styrka behovet av hemspråksträning med stöd av intyg från psykolog eller läkare!".

Anmälaren uppger inte varifrån dessa uppgifter om nämnderna är hämtade. Troligen avses beslut i samband med budget 1990 om att begränsa hemspråksträningen inom förskolan till grupper om minst fyra barn från samma språkgrupp eller om skäl finns för bistånd enligt socialtjänstlagen. Beslutet verkställdes från och med höstterminen 1990.

Innan förvaltningen lämnade förslag till beslut inhämtades synpunkter från socialstyrelsen samt kommunförbundet angående kommunens skyldigheter ifråga om hemspråksträning. Båda instanser svarade med hänvisning till domslut, förarbeten till socialtjänstlagen (SoL) samt socialstyrelsens allmänna råd 1981:1 "Rätten till bistånd". Svaren uppfattades som att förvaltningens förslag inte skulle strida mot vare sig lag, förordning eller rekommendation. — — —

Under höstterminen 1990 har stadsdelsnämnden medvetet placerat barn med samma språktillhörighet till samma daghem. 39 barn erhåller hemspråksstöd i sju språkgrupper, varav två grupper i persiska. I ett fall går två barn från ett daghem till ett annat och hemspråkslärares erhåller extra timbetalning för att följa dem. Extra hemspråksresurser har också satts in vid inskolning av barn, där varken barn eller föräldrar talar svenska. Vid varje hemspråkstillfälle är det minst 3—4 barn, som erhåller stöd. Inga åldersgränser tillämpas.

Denna uppläggning av hemspråksstödet har lett till en mycket positiv förändring. Träning i grupp ger barnen trygghet och stärker deras självkänsla som tvåspråkig. Även under övrig tid under dagen ges barnen möjlighet att tala sitt eget språk.

Föräldrarna till de fyra barn som tidigare haft hemspråksträning och som genom omläggningen inte fick fortsätta, informerades skriftligt 1990-06-25. Informationen bilägges detta yttrande (bil 2). (Bilagan här utelämnad.) Tre av dessa barn har svensk mor eller far och det fjärde barnet har invandrarföräldrar, som trots detta inte önskade hemspråksstöd.

Bistånd har inte begärts för något barn i Härlanda. För ett eventuellt bistånd krävs aldrig läkarintyg eller psykologintyg. Beslut om bistånd fattas av förskolechefen i samråd med föräldrarna.

Stadsdelsnämnden Linnéstaden har som sitt yttrande översänt ett den 20 februari 1991 av stadsdelschefen Ann Hellman undertecknat tjänsteutlåtande. I utlåtandet anförts bl.a. följande.

Stadsdelsnämnden beslutade 1990-06-05 i samband med verksamhetsplanen 1991—1993 att hemspråksträning endast skall erbjudas de barn

som omfattas av SoL §§ 6, 14 och 15. Ordföranden Marianne Håkansson har alltså inte självständigt fattat något beslut om hemspråksträning.

1992/93:JO1

Riksdagen beslutade 1976 (prop 1975/76:118) om riktlinjer angående hemspråksträning i förskolan och hemspråksundervisning i grundskolan och gymnasieskolan. Alla barn i den allmänna förskolan och alla elever i grundskolan och gymnasieskolan, för vilka ett annat språk än svenska utgör ett levande inslag i hemmiljön har rätt till hemspråksträning och hemspråksundervisning. Syftet med hemspråksträningen är att vidmakthålla och utveckla kunskaperna i det språk som barnet använder i sin dagliga miljö. Därigenom främjas barnets känslomässiga och intellektuella utveckling. Barnet ges också möjlighet att leva sig in i och känna samhörighet med föräldrarnas kulturella bakgrund. Enligt riktlinjerna har kommunen skyldighet att informera föräldrarna om möjligheten till hemspråksträning och att anordna hemspråksträning om föräldrarna begär det.

De av riksdagen antagna riktlinjerna om rätt till hemspråksträning är emellertid inte bindande mot kommunerna. De skyldigheter som kan åläggas kommunerna måste vara angivna i lag, dvs regler antagna av riksdagen.

— — —

Stadsdelsnämndens beslut innebär inte något ifrågasättande av invandrarbarnens behov av språkligt och kulturellt stöd. Inte heller kan beslutet, enligt stadsdelsnämndens uppfattning, tolkas som diskriminerande då alla, som anser sig i behov av hemspråksträning kan söka. Eftersom bistånd utgår efter individuell prövning kan behovet behöva styrkas av någon sakkunnig inom området barns utveckling och behov. I den mån beslutet sedan går sökande emot finns möjlighet till rättslig prövning. Under vt -90 hade 56 barn hemspråksundervisning. Av dessa barn har 16 st börjat skolan. 31 st har ej begärt bistånd. 9 st barn har idag hemspråksundervisning.

— — —

Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 14 november 1991 följande.

Enligt socialtjänstlagen (1980:620) har kommunen skyldighet att bedriva förskoleverksamhet (14 §). Barn skall anvisas plats i förskola från och med det år då de fyller sex år. De barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling skall anvisas plats i förskola ännu tidigare (15 §). Däremot innehåller lagen inga konkreta bestämmelser om hur förskolan skall vara anordnad.

I 12 § socialtjänstlagen (SoL) ges dock allmänna målinriktade bestämmelser för omsorger om barn och ungdom. Socialnämnden skall bl.a. verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden samt i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och ungdom.

I stort sett motsvarande bestämmelser som de som nämnts ovan fanns tidigare i lagen (1976:381) om barnomsorg, som upphävdes den 1 januari 1982 då SoL trädde i kraft.

Ett mycket viktigt medel för att invandrar- och minoritetsbarn skall kunna utvecklas positivt i samhället är hemspråksträningen i förskolan

och även den hemspråksundervisning som bedrivs inom grund- och gymnasieskolan. Vad gäller hemspråksträningen i förskolan antog riksdagen år 1976 vissa riktlinjer på grundval av prop. 1975/76:118 om hemspråksundervisning för invandrabarn (UbU 1975/76:33, rskr. 391). Enligt riktlinjerna har sexåringar rätt till hemspråksträning om ett annat språk än svenska utgör ett levande inslag i deras hemmiljö. Definitionen på hemspråk har dock sedermera ändrats till barnets dagliga umgängesspråk i hemmet (prop. 1984/85:100, bil. 7 och 10).

Vidare formulerades de år 1976 antagna riktlinjerna så att kommunerna har skyldighet att informera föräldrarna om möjligheten till hemspråksträning och att anordna hemspråksträning om föräldrarna begär det. Kommunerna är dock inte, angavs det, skyldiga att anordna hemspråksträning där antalet barn från samma språkgrupp är mindre än fyra, om stora svårigheter föreligger att ordna hemspråksträning eller om lärare inte finns tillgängliga utan stora extra kostnader.

Vad riksdagen således beslutat om är riktlinjer för hemspråksträningen. Regeringsrätten prövade i en dom den 14 mars 1980 (RÅ80 2:12) frågan om det förelåg en laglig skyldighet för en kommun att anordna hemspråksträning i förskola. Regeringsrätten fann i domen att ur bestämmelserna i lagen (1976:381) om barnomsorg inte kunde härledas skyldighet för den ifrågavarande kommunen att anordna hemspråksträning i förskola. Inte heller eljest var kommunen i lag ålagd någon sådan skyldighet. På grund härav ogillades klagandens i kommunalbesvärssordning förda talan om bifall till framställning om hemspråksträning.

Vad regeringsrätten slog fast år 1980 äger fortfarande giltighet. Utredningen om språkminoriteter i förskoleåldern lade i början av 1980-talet fram förslag om införande av lagfäst skyldighet på området (SOU 1982:43). Detta ledde dock inte till någon lagstiftning.

Socialstyrelsen framhåller i sina allmänna råd om rätten till bistånd (1981:1, s. 37) att 6 § SoL innebär att det enskilda barnet kan ha rätt till hemspråksträning om det är nödvändigt för barnets livsföring och om kommunens resurser medger det. I denna paragraf föreskrivs att den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv.

Socialstyrelsen anför i de allmänna råden att det ovannämnda rättsfallet inte kan vara vägledande för bedömningen av huruvida ett visst barn har rätt till bistånd enligt 6 § SoL i form av hemspråksträning. Kan barnets behov härav inte tillgodoses på annat sätt skall enligt socialstyrelsen bistånd lämnas i den formen.

I detta ärende har framkommit att de båda stadsdelsnämnderna beslutat ändra formerna och förutsättningarna för hemspråksträningen i förskolan. Härlanda stadsdelsnämnd har beslutat att begränsa hemspråksträningen inom förskolan till grupper om minst fyra barn från samma språkgrupp. Hemspråksträningen kan också beviljas i form av bistånd enligt socialtjänstlagen. Stadsdelsnämnden Linnéstaden

har beslutat, såvitt kan förstås av yttrandet därifrån, att göra hemspråksträningen beroende av att den beviljas i form av bistånd enligt 6 § SoL.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts kan jag inte finna anledning att kritisera stadsdelsnämnderna ifråga för att man ändrat förutsättningarna och formerna för hemspråksträningen på sätt som skett.

I anmälan hit anförts att stadsdelsnämnderna skulle tvinga invandrarföräldrarna att styrka behovet av hemspråksträning med stöd av intyg av psykolog eller läkare. Som svar på detta har Härlanda stadsdelsnämnd anfört att det för ett eventuellt bistånd aldrig krävs läkar- eller psykologintyg. Stadsdelsnämnden Linnéstaden har anfört att eftersom bistånd utgår efter individuell prövning kan behovet behöva styrkas av någon sakkunnig inom området barns utveckling och behov. Jag har för egen del ingen anledning att invända mot detta. Jag utgår dock från att utredningsarbetet vanligtvis inte behöver bli särskilt omfattande innan ställning kan tas till om bistånd bör beviljas.

Avslutningsvis noterar jag att möjligheterna att få hemspråksträning är något olika mellan de båda stadsdelsnämnderna. Inom den ena stadsdelsnämnden har man kvar hemspråksträningen som en generell service medan man i den andra nämnden begränsat insatserna till de fall då rätt till träningen beviljats enligt 6 § SoL. Det är dock enligt den på det kommunala området gällande likställighetsprincipen inte tillåtet att särbehandla vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar på annat än objektiv grund. Av detta skäl skulle invändningar kunna riktas mot att förutsättningarna att få hemspråksträning numera inte är helt lika mellan barnen i kommunen.

Den konkreta innebörden av likställighetsprincipen varierar mellan olika kommunala verksamhetsområden. Principen har främst kommit att tillämpas i fråga om taxe- och bidragsbeslut. Vidare framhålls i prop. till ny kommunallag (1990/91:117, s. 150) att om det är fråga om en starkt decentraliserad organisation, t.ex. att en kommun har heltäckande kommundelsnämnder, är det ofrånkomligt att det kan uppstå variationer i fråga om servicenivå mellan olika kommundelar. Frikommunutredningen har i sitt delbetänkande Frikommunförsöket (SOU 1991:25) också behandlat frågan om likställighetsprincipens tillämpning i en friare nämndorganisation. Enligt utredningen, s. 39 f., kan principen inte anses förhindra en friare nämndorganisation. Utredningen anser dock att det finns anledning för regeringen att följa utvecklingen på detta område. Jag ser för egen del ingen anledning att nu ytterligare kommentera denna fråga.

Brister i omsorgen om äldre bosatta i Enskededalens servicehus — fråga bl.a. om personalens ansvar och den enskildes integritet

1992/93:JO1

(Dnr 612-1991)

Anmälan

I en anmälan till JO anför G.S. kritik mot sociala distriktsnämnden nr 6 i Stockholms kommun bl.a. med anledning av brister i omvårdnaden om hennes nu 93-årige far. I sin anmälan skriver G.S. i huvudsak följande.

Hennes föräldrar flyttade till Enskededalens servicehus någon gång under 1981/82. G.S. själv var bosatt i Luleå. Hon besökte föräldrarna ca sex till åtta gånger per år. Vid varje besök ägnade hon en till två dagar helt åt att städa föräldrarnas lägenhet. Detta ansåg G.S. vara nödvändigt med hänsyn till den bristande service som man "höll med" från servicehusets sida.

Under hösten 1986 blev G.S:s mor allt sämre. Hon var 84 år och led av hjärtfel och dålig syn. Modern klagade över yrsel och buksmärtor. Från hösten 1986 låg hon alltmer till sängs och vårdades av G.S:s far som då var 88 år gammal och mycket trött. Servicehusets insatser i den situationen var att hjälpa till med städning av lägenheten en gång var fjortonde dag. Efter nyår såg dock en distriktssköterska till modern då och då. I september 1987 gick G.S. mor bort.

När G.S. besökte sin far i samband med julhelgen 1987 var lägenheten som vanligt oredig och smutsig. G.S. städade, tvättade kläder, sänglinne och annat.

Under 1988 var G.S. på besök hos sin far fyra eller fem gånger. När G.S. i december månad samma år såg till sin far i hans bostad, upptäckte hon för första gången ohyra i lägenheten — mjölbagg och "fisk".

I augusti 1989 for G.S. ned till Stockholm. Hon avslutade sin vistelse med att storstäda/sanera faderns lägenhet. Hon tvättade mattor, gardiner, draperier, täcken, kuddar, madrasser osv. Hon kom överens med sin far om att han skulle fara upp till Luleå i december och stanna ett par månader. Innan G.S. lämnade Stockholm denna gång meddelade hon hemvårdschef Kerstin Broberg att hon for och att hon hade städat lägenheten. Hon meddelade också att hon utgick ifrån att hennes far nu skulle få den tillsyn han var i behov av.

I början av december 1989 anlände så fadern till Luleå. Han medförde en minimal packning. Han hade nätt och jämt klädombyte med sig. Han var smutsig och ovårdad och han luktade. Första kvällen tvättade G.S. hans kläder och honom själv och fann att han hade s.k. svedmärken på olika ställen av kroppen bl.a. i hudveck och under armarna. Fadern hade uppenbarligen inte badat eller duschat på mycket länge — kanske inte ens sedan hon hjälpte honom sist i september. I februari 1990 reste fadern tillbaka till Stockholm. Per telefon ville G.S. försäkra sig om att fadern erhöll den tillsyn som man kom överens om i augusti 1989. Vid samtalen sades det att man hade

svårt att hjälpa G.S:s far eftersom han sade nej till hjälp. Efter det att G.S. fått höra detta ett antal gånger avvisade hon det som ett argument för dålig omsorg. — Hennes far bor trots allt i ett servicehus som är inrättat för gamla människor där personalen förväntas vara utbildad och tränad i uppgiften att klara av dylika situationer. G.S. skriver att faderns hörsel drastiskt har försämrats under 1989 och att han nu är nästan döv. G.S. misstänker att faderns nej till stor del berodde på att han helt enkelt inte hade uppfattat vad man sagt.

Lördagen den 30 juni 1990 anlände G.S. till Stockholm för första gången på 11 månader. När hon steg in genom ytterdörren till sin fars bostad slog en sur rutten stank emot henne. Lägenheten såg ut som en sopstation. Möblerna var täckta med damm och smuts, det låg sopor överallt, smutsiga kläder, gamla matförpackningar, plastpåsar, reklam, post m m. På morgonen hittade G.S. en svart, möjlig morgonrock i tvättmaskinen. Denna måste ha blivit liggande där sedan i mars då fadern hade varit magsjuk och mått dåligt. Under diskbänken fann G.S. en plasthink full med plastpåsar och ett större emaljkarl med diskmedel och andra rengöringsattiraljer — båda fyllda med svart möjligt vatten. I lådorna som var avsedda för bestick fanns en smetig, rostig vattensörja. G.S. drog den slutsatsen att det måste ha varit översvämning för ganska länge sedan — vatten möglar inte och rostfria bestick rostar inte i första taget. Köket var utesägligt smutsigt. Sopor låg överallt blandat med gamla matrester och matförpackningar. På bänken bredvid spisen hittade G.S. en hög med post, strumpor och kalsonger, bruna postgirokuvert — allt nersölat med mjöl och kaffepulver. När G.S. öppnade kylskåpet fann hon "gammal och ny mat" och gamla och nya matförpackningar, plastpåsar och ett par strumpor. Golvet var väl igengrott och på köksbordet fanns endast ett utrymme, motsvarande en tallriks storlek, som var fritt från papper och skräp. Vårdbiträdet som kom upp blev förskräckt när hon såg eländet. G.S. ägnade söndagen åt att röja upp i faderns lägenhet. När hon på kvällen såg över bädden upptäckte hon att man inte hade bytt lakan sedan hon bäddade sängen i augusti förra året — det enda som man hade bytt var underlakanet. Det luktade i hela lägenheten men alldeles särskilt i sovrummet och om bädden. När G.S. lyfte på underlakanet fann hon att madrassen var nerfläckad med "gammal avföring från pappas magsjuka i mars". Blommorna hade dött, prydnadssaker och silver låg blandat med sopor och skräp och de för knappt ett år sedan nytvättade mattorna var ingrodda med grått damm, smuts och matrester.

På måndag morgon kom Margareta Åsbrink, vilken vikarierade för hemvårdschefen Kerstin Broberg, upp till lägenheten. Hon "hade ingen aning, så gräsligt osv." och uppgav att anledningen till att "det såg ut så här" var den att G.S. far "aldrig var hemma alternativt sade nej till hjälp". G.S. svarade att en gammal, lätt egocentrisk mans nej till hjälp inte var ett argument för att underlåta att överhuvudtaget ge honom någon omvårdnad. G.S. ställer sig frågan vad som hade kunnat inträffa om hon inte kommit till undsättning och om den gamle mannen helt hade saknat anhöriga.

Tisdagen den 23 oktober 1990 för G.S. ner till Stockholm och sin far. Förhållandena var sig lika — dock inte riktigt lika illa som i juli. Det hade inte hunnit samlas lika mycket sopor som den gången men lägenheten var fortfarande ostädad. När G.S. strax efter midnatt gick ut i köket för att ta en huvudvärkstablett fann hon att diskbänken "rörde på sig". Diskbänken, spisen och spisbänken var täckt med kackerlackor, gråsuggor och annan ohyra. G.S. ringde på personal och efter ett tag så kom två flickor upp. Flickorna undrade hur detta kunde vara möjligt. G.S. bad flickorna kontakta Anticimex. På onsdag kl 08.15 kom Kerstin Broberg upp till lägenheten. Hon sade "det ser ju förfärligt ut. Vi får skicka upp städpersonal". När G.S. frågade vad hon tänkte göra åt ohyrans svarade hon att hon inte såg någon ohyra varvid G.S. påminde om vad nattpersonalen hade sett. Efter en stund återkom Kerstin Broberg och meddelade att Anticimex skulle komma på tisdag i kommande vecka. Eftersom servicehusets personal fortfarande inte hade ombesörjt städning av lägenheten städade G.S. denna och hjälpte fadern med att duscha innan hon reste.

Från december månad 1990 bor G.S. i Stockholm och hon besöker sin far i stort sett dagligen. Vid varje tillfälle röjer hon undan sopor. Hon "småstädar" ofta och "håller rent i sängen" m.m. G.S. har emellertid undvikit att "göra för mycket" eftersom hon har velat iaktta eventuella förändringar i omsorgen efter det att hon anmälde missförhållandena till sociala distriktsnämnden. Hennes iakttagelser därvidlag har varit oförändrat negativa.

Utredning

Anmälan remitterades till sociala distriktsnämnden nr 6 i Stockholms kommun. Som remissvar åberopar distriktsnämnden ett tjänsteutlåtande, dagtecknat 1991-08-27, av distriktsförvaltningen. — Ärendet har beretts av äldre- och handikappomsorgsbyrån. Utöver det som sägs i föreliggande tjänsteutlåtande framhåller sociala distriktsnämnden bl.a. följande.

Uppenbart har det funnits brister i städning och annan service. Därför har också nämnden erbjudit G.S. ersättning för det arbete hon har utfört. Nämnden beklagar att G.S:s far har fått utsättas för detta. Under den aktuella perioden fanns det många vakanser på Enskededalens servicehus. Det har nu rättats till.

Framförallt handlar ärendet om konflikten mellan hyresgästens personliga integritet och servicehusets personals ansvar. Nämnden har tagit initiativ till en diskussion om etik i vården. Nämnden avser att aktualisera en översyn av gällande regler när det gäller servicehuspersonalens möjlighet att under vissa omständigheter gripa in mot hyresgästens vilja.

I tjänsteutlåtandet anförs vidare i huvudsak följande.

Städningen har utförts av AB Svensk Hemservice. Entreprenadstädning har tillämpats på Enskededalens servicehus under en längre tid eftersom det har varit mycket svårt att rekrytera personal. Olyckligtvis innebär detta att olika personer ringer på för att komma in och städa

och om hyresgästen säger nej så blir det inte städad. Vederbörande hyresgäst måste trots allt ha tagit emot städpersonalen ett antal gånger eftersom han har skrivit på kvittenser som personalen från AB Svensk Hemservice måste visa upp innan betalning kan ske. Om städningens kvalitet har varit dålig kontaktar man från servicehusets sida entreprenören. Enligt undersökningar har städning utförts. Servicehuset har betalt räkningen. Det kan tyvärr stämma att sängkläderna inte har blivit bytta. Städpersonalen har inte haft till uppgift att byta sängkläder och den övriga personalen har "sällan kommit så långt som till sängen". Servicehusets arbetsledare och övrig personal har inte haft någon anledning att misstänka att arbetet inte har utförts i den aktuella lägenheten i enlighet med det avtal som fanns med AB Svensk Hemservice, eftersom hyresgästen har godkänt utfört arbete genom att skriva på personalens arbetsrapporter.

Det framhålls att det är svårt för personalen att bedöma när man skall underlåta att ta hänsyn till "en äldre mans nej till hjälp och när man skall låta honom bestämma själv". Enligt socialtjänstlagen föreligger en skyldighet att respektera de boendes vilja. Personalen försöker ofta lirka fram ett samarbete, om den bedömningen görs, att ett behov av större hjälpinsatser föreligger. Det är dock inte alltid man lyckas.

På Enskededalens servicehus har man under de senaste åren haft stora rekryteringsproblem. Det har lett till ett ständigt byte av personal, underbemanning och brist på arbetsledare. Under sådana förhållanden blir hjälptagarens egna önskemål avgörande, emedan personalen inte har någon djupare kännedom om hyresgästen.

När det gäller besvären med ohyrn i lägenheten har — enligt nämndens mening — arbetsledarna inte nonchalerat problemet i sina kontakter med Anticimex.

På Enskededalens servicehus har tvätthanteringen ordnats så att tvätt av gångkläder m.m. sköts av servicehusets tvätterska vilken arbetar i en särskild tvättstuga. I likhet med övriga servicehus tvättar personalen inte sängkläder. Tvättstugor finns för dem som kan tvätta själva — i annat fall kan tvätten skickas till en tvättinrättning eller så kan hyresgästen utnyttja kommunens tvättpaket som innehåller både lakan, örngott och handdukar. Detta system tillämpas vid alla servicehus i distriktet och i viss omfattning inom den öppna hemtjänsten. G.S. har dock å sin fars vägnar tackat nej till denna service. — Enligt tvättlistor hos servicehuset har G.S:s far lämnat tvätt vid sex tillfällen under det senaste året.

G.S. har informerats om att hon, för det fall att hon inte kan acceptera fortsatta insatser från servicehusets personal och om hon själv har möjlighet, kan bli anhöriganställd för det antalet hemhjälpstimmor som hennes far enligt aktuell behovsprövning är berättigad till.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 19 december 1991 följande.

Socialtjänsten skall ha sin utgångspunkt i rätten för den enskilde att själv bestämma över sin situation. Socialtjänstens insatser skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. Detta framgår av den s.k. portalparagrafen i socialtjänstlagen (1 §).

Detta innebär bl.a. att äldreomsorgen skall utformas med utgångspunkt i de äldres rätt till självbestämmande.

Enligt 20 § socialtjänstlagen skall socialnämnden verka för att äldre människor får goda bostäder och ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service.

När de insatser som kan ges i hemmet är otillräckliga skall de äldre kunna erbjudas ett boende som kan tillgodose kraven på en högre grad av omsorg.

Av 20 § socialtjänstlagen följer att kommunen skall inrätta bostäder med gemensam service — servicehus. Uttrycket servicehus används som ett gemensamt begrepp för skilda former av boende med gemensam service, under förutsättning att tre grundläggande krav är uppfyll-
da, nämligen att

- bostaden är så utformad och utrustad, att den boende kan utveckla sina personliga resurser att leva ett självständigt liv,
- den boende varje tid på dygnet kan erhålla de tjänster som krävs för att denne skall kunna klara sin tillvaro och känna trygghet, samt att
- tillgång finns till personal, som kan bedöma, när social eller medicinsk vård behövs, och som kan svara för att sådan lämnas.

Som framgår av vad som har sagts nu skall i serviceboendet ligga den tryggheten att de äldre skall kunna få sitt behov av omsorg tillgodosett. Den som på grund av åldersdemens eller av andra skäl inte kan tillgodose grundläggande behov i personligt hänseende, skall genom serviceboendet vara tillförsäkrad behövlig hjälp. Det innebär bl.a. att personalen på servicehuset måste ha en sådan kontakt med den boende, att behovet av sådana insatser kan tillgodoses. Ger omständigheterna anledning till antagande att akuta hjälpinsatser behövs, måste personalen kunna få tillträde till den enskildes bostad.

Häremot skulle kunna invändas att en sådan åtgärd skulle strida mot den enskildes rätt till integritet och självbestämmande. I de situationer som här avses saknar emellertid en sådan invändning tyngd. För en gammal människa i omedelbart behov av hjälp torde insatser från personalens sida te sig som viktigare än en passivitet som har sin grund i hänsynen till den personliga integriteten.

Därför bör socialtjänsten redan då de äldre tas emot i ett serviceboende upplysa om att boendet innefattar den omsorgen om de boendes förhållanden, att antagandet om akut nödsituation kan leda till att personalen söker den boende i hans hem och att föreståndaren för servicehuset för sådant ändamål förvarar en nyckel till lägenheten. Enligt min mening finns det inga principiella hinder mot att en sådan överenskommelse ingår i förutsättningarna för boendet.

Utredningen i ärendet här visar att städbolaget inte har utfört städning i den aktuella lägenheten eller att den i vart fall inte har utförts på ett godtagbart sätt. Det framgår vidare att G.S:s far inte har fått den personliga omvårdnad som hans förhållanden har krävt. Detta har medfört att G.S:s far har levt under förhållanden, som har varit helt oacceptabla.

Det hade ankommit på föreståndaren för Enskededalens servicehus att i kontakt med städbolaget förvissa sig om att städning hade kunnat utföras. I övrigt hade man från personalens sida, genom samtal med hyresgästen eller på annat sätt, kunnat skaffa sig kunskap om de ytterst otillfredsställande förhållanden under vilka han levde. Jag finner på grund av brister i tillsynen av G.S:s far skäl att rikta kritik mot föreståndaren för servicehuset.

Distriktsnämnden har i sitt remissvar uppgett att nämnden har tagit initiativ till en diskussion om etik i vården och att nämnden avser att aktualisera en översyn av gällande regler vad avser servicehuspersonalens möjligheter att i vissa lägen "gripa in" mot hyresgästens vilja.

I samband med dessa diskussioner anser jag att man bör överväga förutsättningarna för en konstruktion som innebär att personalen i vissa situationer skall ha möjlighet att med nyckel gå in i en bostadslägenhet.

Frågor om avhysning från skyddat boende och om handläggningen av skadeståndsanspråk

(Dnr 2367-1990)

Anmälan

I en anmälan till JO anförde Lars-Göran G: I slutet av år 1988 blev han avhyst från en lägenhet tillhörande socialförvaltningen i Vänersborgs kommun. Han hade andrahandskontrakt på lägenheten. En del av hans tillhörigheter försvann i samband med den transport och magasinering som socialförvaltningen arrangerade. Då han begärde ersättning fick han avslag. Lars-Göran G. begärde att JO skulle pröva saken.

Utredning

Utredning och yttrande infordrades från socialnämnden. Lars-Göran G. inkom med påminnelser. Föredraganden inhämtade också upplysningar per telefon från socialförvaltningen.

Utredningens resultat

Lars-Göran G. åtnjöt bistånd av socialtjänsten i form av skyddat boende. Detta bistånd upphörde den 21 december 1988 eftersom han bl.a. återföll i tidigare missbruk. Han avböjde emellertid andra biståndsinsatser, såsom vistelse vid behandlingshem. Ett par dagar före jul 1988 reste han till Linköping.

Socialnämnden uppgav att Lars-Göran G. innan han reste fick information från föreståndaren vid det skyddade boendet om att biståndet upphört och att tillhörigheterna skulle magasineras. Lars-Göran G. förnekade emellertid att han fått information om att magasinering skulle ske.

Den 28 december 1988 transporterades Lars-Göran G:s tillhörigheter av ett åkeri till Trollhättan och magasineras i dess lokaler där. I januari 1989 transporterade åkeriet tillhörigheterna till ett förråd som Lars-Göran G. disponerade i Vänersborg. I maj 1989 anmälde han till socialförvaltningen att han saknade en del snickeriverktyg. Förvaltningen kontaktade åkeriet, som emellertid avvisade skadeståndsskyldighet under hänvisning till för sen reklamation. Åkeriet kunde inte lämna upplysning om godsets sammansättning, eftersom det behandlats som ett parti. Någon inventarieförteckning hade inte upprättats.

I juni 1989 yrkade Lars-Göran G. ersättning av socialförvaltningen för bl.a. de förlorade verktygen. Det överenskoms då mellan förvaltningen och honom att viss utredning skulle ske av båda parter. Lars-Göran G. kom sedan inte på de tider för uppföljningsbesök som inbokades i juli 1989 och hörde inte heller av sig till socialförvaltningen. Däremot gjorde han den 11 juli 1989 polisanmälan angående stöld av verktygen.

I januari 1990 anmodade l:e socialsekreteraren Ann-Charlott Janetun Lars-Göran G. att inkomma med ett exakt anspråk, för att ärendet skulle kunna föreläggas "politikerna". Lars-Göran G. inkom med ett sådant krav.

I ett beslut den 21 maj 1990 avslog Ann-Charlott Janetun och avdelningschefen Ronny Irekvist framställningen. I beslutet uppgavs att ärendet granskats av kommunens juridiskt ansvarige, som gjort bedömningen att kommunen inte hade något ansvar eftersom det var oklart när förlusterna hade uppkommit.

Av de muntliga upplysningarna från socialförvaltningen framgick att beslutanderätten i ärenden rörande anspråk på skadestånd ej delegerats till tjänsteman inom socialförvaltningen.

Socialnämnden uttalade i sitt yttrande till JO att den ansåg att det fanns stöd för att avslå framställningen. Vidare anförde nämnden att det numera är rutin att inventarielista upprättas då magasinering kan bli aktuell.

Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 12 augusti 1991 följande.

Lars-Göran G. har obesträtt uppgett att han hade ett andrahandskontrakt på lägenheten. Jag finner det därför angeläget att erinra om att då en socialförvaltning genom hyresavtal, muntligt eller skriftligt, har upplåtit en bostadslägenhet, är hyresgästen skyddad av gällande hyreslagstiftning. Detta gäller även om upplåtelsen har skett i ett rent biståndssyfte (se JO:s ämbetsberättelse 1985-86, s. 263). De regler om uppsägning av en hyresgäst som finns i 12 kap. jordabalken måste

därför följas av socialförvaltningen, om den anser att hyresgästen av någon anledning förverkat sin rätt att ha kvar lägenheten. Så synes inte ha skett i detta fall, varför jag anser mig böra erinra om regelsystemet.

Ord står mot ord i frågan om Lars-Göran G. fått besked om att hans tillhörigheter skulle komma att magasineras, och jag finner det inte troligt att vidare utredningsåtgärder skulle kunna bringa klarhet i saken. Jag lämnar därför den frågan.

Vad som förekommit visar att det är till fördel att en inventarieförteckning görs då någons tillhörigheter tas om hand på det sätt som har skett här. Jag noterar att nämnden i sitt yttrande hit anför att det numera är rutin att så sker.

Lars-Göran G:s skadeståndsanspråk får anses grundat på ett påstående att fel eller försummelse vid myndighetsutövning förekommit. Det ankommer inte på JO att pröva ett skadeståndsanspråk på vare sig sådan eller annan grund. Lars-Göran G. är givetvis oförhindrad att föra talan mot kommunen vid allmän domstol.

I fråga om handläggningen av anspråket vill jag säga följande.

Anspråket får anses riktat mot kommunen och falla inom socialnämndens verksamhetsområde. Enligt upplysningarna från socialförvaltningen har rätten att fatta beslut i frågor av detta slag inte delegerats till tjänsteman där. Framställningen borde därför ha förelagts nämnden och föranlett beslut av denna. Eftersom nämnden numera vid sammanträde har förklarat sig anse beslutet i sak riktigt får det anses att beslut numera har fattats av behörig instans. Det inträffade föranleder mig därför inte till vidare åtgärd.

Med ovan gjorda, delvis kritiska, uttalanden avslutar jag ärendet här.

Fråga om en frivillig familjehemsplacering av en 15-årig flicka borde ha hävts när det stod klart att vårdnadshavarna motsatte sig fortsatt placering och trots att flickan själv vägrade att flytta hem. Frågan har av JO besvarats jakande

(Dnr 3790-1991)

I en anmälan till JO riktade E.M. och Y.N. kritik mot Navestads kommundelsnämnd i Norrköpings kommun under påstående att kommundelsförvaltningen utan samtycke från dem familjehemsplacerat deras 15-åriga dotter S.

Socialnämndens i Norrköping behandlingsutskott yttrade sig över anmälan och anförde därvid.

Ärendet blev aktuellt 911023 på sektionen i och med att skolsköterskan på S:s skola ringde till socialtjänsten och ville att någon från sektionen skulle vara med på ett möte på skolan med S. och hennes föräldrar, då det fanns problem kring S. Samma dag kom S. till sektionen tillsammans med två polismän. Hon hade blivit efterlyst av sin mor E.M., då hon inte hade vistats hemma under flera dygn. S. vägrade att bo hemma, socialsekreterare följde med S. hem och pratade med E.M. som var mycket orolig för att S. hade vistats i missbruks-

miljöer. Berörda var överens om att S. skulle bo hemma samt sköta sin skolgång. Kontakt planerades mellan skolan, familjen och socialtjänsten.

1992/93:JO1

Nästa morgon, 911024, kommer S. till sektionen igen och talar om att hon inte har bott hemma hos sina föräldrar under natten. S. uppgav då att hennes pappa, Y.N., under kvällen varit mycket arg på S. för att hon hade vistats borta under flera dygn. Enligt S. började han slita i hennes hår och dunkade hennes huvud i väggen. S. vägrade att gå hem igen.

S. uppmanades att gå till sitt prao-arbete och återkomma senare när socialtjänsten tagit kontakt med föräldrarna. Socialsekreterare ringde till E.M. S. var då hemma för att byta kläder innan hon begav sig till sitt prao-arbete. Dotter och mor skrek hela tiden till varandra och det gick inte att föra något samtal med E.M. Socialsekreterare bad då att få tel.nr till Y.N:s arbete. Det gick dock inte att nå honom där. Y.N. ringde samma dag upp socialtjänsten. Han ville att S. skulle komma hem.

Efter att ha diskuterat situationen som S. befann sig i, beslutade Y.N. och handläggare på socialtjänsten i samråd att det var bättre att S. under en period bodde i ett familjehem än att hon vistades i missbruksmiljöer. Under den perioden skulle socialtjänsten utreda anledningen till att S. inte ville bo hemma. S. flyttade samma dag till ett akuthem.

Dagen efter, 911025, kom E.M. till sektionen och krävde att S. omedelbart skulle komma hem. S:s placering diskuterades med E.M., socialsekreterare och gruppledare. Så småningom medgav E.M. att det var bättre att S. vistades i familjehemmet under en period, än att hon var i missbruksmiljöer. E.M. fick vid det tillfället, på egen begäran, en skrivelse på att S. var frivilligt placerad, att samtal med föräldrar, skola och skolsköterska är planerade och att avsikten med samtalen var att S. skulle återvända hem.

911031 besökte socialsekreterare S. i familjehemmet. S. vidhöll att inte flytta hem. Samma dag ringde E.M. och krävde att S. skulle hem. Hon fick tillrådan att kontakta S. och underrättades om att S. var frivilligt placerad. E.M. informerades att hon kunde hämta hem S. om hon och Y.N. ansåg detta vara det bästa för S.

Under november hade socialsekreterare daglig kontakt med E.M., som ansåg att vi skulle övertala S. att flytta hem. E.M. gjorde inga anspråk på att S. mot sin vilja skulle flytta hem. Socialsekreterare bokade in flera tider med S., som inte kom på de uppgjorda tiderna. S. flyttade hem 911119 på eget initiativ. Detta meddelade E.M. dagen därpå till socialsekreterarna.

Sammanfattning och bedömning

S. placerades i ett akuthem 911024 under en utredningstid. Anledningen till placeringen var att S. vägrade bo hemma och att socialtjänsten bedömde att det fanns risk för att S. skulle kunna återvända till missbruksmiljöer om inte en tillfällig placering gjordes. På eget initiativ flyttade S. hem 911119.

Vår bedömning är att situationen just då var så akut att en placering var motiverad, då riskerna för att S. skulle vistas i olämpliga miljöer var stor. S. uttryckte så starkt att hon inte trivdes hemma, att socialsekreteraren också bedömde att S. själv skulle kunna skada sig allvarligt. Uppfattningen var också den att föräldrarna ansåg det nödvändigt med en tillfällig placering.

Det upplystes i ärendet att E.M. i skrift den 12 november 1991 till länsrätten i Östergötlands län överklagade beslutet om att placera S. i familjehem och att länsrätten sedermera avskrev målet eftersom S. flyttat hem.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 28 februari 1992 följande.

Socialnämnden skall enligt 12 § socialtjänstlagen (SoL) verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden. Vidare skall socialnämnden i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet.

Socialnämndens insatser skall utformas och genomföras tillsammans med den enskilde. För underåriga är det vårdnadshavarna — oftast föräldrarna — som har den juridiska bestämmanderätten och som t.ex. bestämmer var barnet skall vistas. En vårdnadshavares rätt kan fråntas denne endast genom beslut av domstol eller tillfälligt inskränkas i de fall barnet omhändertas eller bereds vård utom hemmet med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Vid utövande av bestämmanderätten skall dock, i relation till barnets stigande ålder och ökande mognad, hänsyn tas till barnets egen uppfattning.

Frågan om var ett barn skall vistas är en angelägenhet som enligt föräldrabalken i första hand ligger inom vårdnadshavarens bestämmanderätt. Enligt 56 § SoL har dock barn som har fyllt 15 år rätt att själva föra sin talan i mål och ärenden enligt lagen.

Vad gäller den situationen när ett barn, som fyllt 15 men inte 18 år, godtar erbjudet bistånd i form av placering i familjehem men vårdnadshavaren motsätter sig detta, har Regeringsrätten i en dom 1983 (RÅ 1983 2:18) funnit att socialnämnden inte utan lagstöd i strid mot föräldrabalkens grundläggande bestämmelser om vårdnaden om barn kan bevilja ett barn under 18 år sådant bistånd, när vårdnadshavaren motsätter sig detta. I sådant fall kan placering i familjehem lagligen åstadkommas endast med tillämpning av LVU.

Av det sagda följer att en förutsättning för placeringen av S. var att föräldrarna godtog placeringen.

Av socialakten i ärendet framgår att S. genom beslut den 24 oktober 1991 placerades i ett jourhem, att hon den 19 november samma år flyttade hem till sina föräldrar samt att placeringen formellt upphörde genom beslut den 22 november 1991. Det framgår vidare att föräldrarna, främst modern, vid ett flertal tillfällen ifrågasatte vistelsen och ville få hem dottern men att flickan själv före den 19 november vägrade att flytta hem.

Uppgiften att föräldrarna godtog placeringen vinner visst stöd genom de journalanteckningar som förts i ärendet vad gäller tiden fram till och med den 29 oktober 1991. Därefter finns inga anteckningar om att föräldrarna accepterat arrangemanget. Tvärtom krävde modern enligt de efterföljande anteckningarna vid ett flertal tillfällen att placer-

ingen skulle upphöra. Det framgår också av akten att förvaltningen kände till att modern hade överklagat beslutet om att placera S. i jourhemmet.

1992/93:JO1

Vad gäller det inledande skedet av placeringen står således ord mot ord i fråga om föräldrarnas inställning. Det är inte sannolikt att ytterligare utredning skulle bringa klarhet i frågan. Jag finner således inte anledning till några uttalanden i denna del.

När det sedan gäller den därefter följande tidsperioden måste det ha stått klart för förvaltningen att föräldrarna inte längre godtog placeringen. Ett alternativt handlingssätt för förvaltningen hade då varit att aktualisera frågan om ett omhändertagande av flickan enligt LVU. Förvaltningen synes emellertid inte ha ansett att tillräckliga skäl för ett omhändertagande förelåg. Jag finner inte skäl att ifrågasätta detta.

Förarbetena till socialtjänstlagen ger inte någon direkt vägledning för den situationen att vårdnadshavaren motsätter sig att bistånd ges i form av familjeplacering men barnet vägrar att bo hos vårdnadshavaren och har uppnått en sådan ålder att det inte kan flyttas mot sin vilja. Föreligger det inte förutsättningar för tvångsvård av barnet kan barnet i ett sådant läge försättas i en mycket pressad situation. Det ligger i socialtjänstlagens ansvar att ge det stöd den enskilde behöver. Som jag tidigare påpekat har emellertid vårdnadshavaren bestämmanderätten. Socialtjänstens första uppgift vid konflikter mellan barn och vårdnadshavare måste därför vara att i samarbete med vårdnadshavaren försöka förmå barnet att flytta tillbaka till vårdnadshavaren eller att söka förmå vårdnadshavaren att gå med på att barnet i vart fall under en övergångstid får bo i annat hem.

Anteckningarna i socialakten ger besked om att man från förvaltningens sida hade fortlöpande samtal med såväl föräldrarna som flickan och familjehemmet för att därigenom komma till en lösning på problemet. När det stod klart att föräldrarna motsatte sig familjehemsplaceringen kunde flickan inte längre ha en sådan placering. Placeringsbeslutet borde då ha hävts. Detta hade fått till följd att socialförvaltningen inte längre hade haft rätt att betala ersättning till familjehemmet för placeringen.

Eftersom flickan enligt inhämtade uppgifter numera flyttat hem stannar jag vid den kritik som ligger i det sagda.

Med dessa besked avslutas ärendet.

Kritik mot en socialförvaltning för att i en vårdplan avseende familjehemsplacerade barn angivits en minsta tid som vården skall fortgå

(Dnr 2959-1990)

I en anmälan till JO kritiserade B.K. socialförvaltningen i Tomelilla kommun för en den 14 augusti 1990 med anledning av familjehemsplacering av makarna K:s barn upprättad vårdplan såsom varande bl.a. alltför ingripande.

Anmälan remitterades till socialförvaltningen i Tomelilla kommun för upplysningar. Härefter remitterades handlingarna i ärendet till socialnämnden i Tomelilla kommun för utredning och yttrande.

B.K. yttrade sig över remissvaren.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 12 december 1991 följande.

Enligt den av B.K. kritiserade vårdplanen överenskom föräldrarna och företrädare för socialförvaltningen bl.a. att familjehemsplaceringarna skulle fortgå i minst två år. Vid tidpunkten för vårdplanens upprättande var avsikten att placeringarna skulle ske enligt socialtjänstlagen (SoL) med föräldrarnas medgivande. Sedermera har emellertid vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) beslutats beträffande två av barnen.

Om en underårig vårdas med stöd av socialtjänstlagen i ett annat hem än det egna skall socialnämnden jämlikt 28 § nämnda lag minst en gång var sjätte månad överväga om vården fortfarande behövs. En motsvarande bestämmelse finns i 13 § LVU i fall av vård enligt den lagen. Det är således inte möjligt att på förhand bestämma hur länge vården skall fortgå. Ej heller innebär en överenskommelse av nu avsett slag en befrielse för socialnämnden från den skyldighet till omprövning som föreligger enligt de angivna lagrummen. Mot bakgrund av det angivna måste det anses olämpligt att i en vårdplan bestämma en minsta tid som vården skall fortgå. Eftersom så skett i förevarande fall kan socialförvaltningen inte undgå kritik härför.

Socialtjänstens agerande i ärende rörande umgängesrätt med barn

(Dnr 3549-1991)

I en anmälan till JO riktade S.J. klagomål mot hur man vid socialförvaltningen i Askersund sköter ett ärende rörande hans umgängesrätt med barnen S. och C.

Socialnämnden i Askersund inkom med yttrande, vilket S.J. kommenterade.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 31 januari 1992 följande.

Hallsbergs tingsrätt har i dom den 22 mars 1991 bl.a. förordnat att S.J. skulle ha rätt till umgänge med barnen S. och C. varannan lördag i minst sex och högst åtta timmar. Umgänget avsåg tiden 23 mars 1991—31 augusti 1991 och skulle ske i närvaro av två av socialnämnden i Askersunds kommun godkända personer. Domen innehåller inte något förordnande i umgängesfrågan för tiden efter den 31 augusti 1991.

Såvitt framgår av socialnämndens yttrande har man från socialförvaltningens sida uppenbarligen bedömt det av domstolen beslutade umgänget som alltför omfattande för att vara till gagn för barnen. Något försök att få till stånd ett umgänge i enlighet med domen har därför inte gjorts. Att på detta sätt åsidosätta domstols dom är givetvis inte godtagbart. Med hänsyn till uppgiften i socialnämndens yttrande

hit att S.J. välvilligt ställt upp på det umgänge som föreslagits från förvaltningens sida och inte heller själv framställt några tydliga krav på en utredning av umgänget låter jag bero med den kritik som ligger i det sagda.

Ärendet föranleder mig att allmänt framhålla vikten av att en socialnämnd anstränger sig att uppfylla domstols förordnande. Om det efter domen inträffar nya omständigheter, som motiverar en omprövning av ett umgängesförordnande måste detta ske i den för en sådan omprövning föreskrivna ordningen, dvs. i första hand efter talan vid domstol av vårdnadshavaren.

I förevarande ärende finns det för tiden efter den 31 augusti 1991 inte någon gällande dom i umgängesfrågan. Faderns umgänge med barnen är därför beroende av vårdnadshavarens samtycke. I det läget har socialtjänsten en viktig uppgift att försöka få till stånd en uppgörelse mellan barnens föräldrar. Därvid har givetvis socialtjänsten ett ansvar för att umgängesfrågan löses med hänsyn till barnens bästa. Kan en uppgörelse inte nås är den förälder som yrkar umgänge hänvisad till att få tvisten prövad av domstol.

Handläggningen av ett ärende rörande bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen till psykoterapibehandling. Bland annat fråga om dröjsmål med att fatta beslut samt om utformningen och om innebörden av beslutet

(Dnr 684-1991)

Bakgrund

J., född 1960, lades våren 1982 in på psykiatrisk klinik efter ett självmordsförsök. Han påbörjade efter utskrivningen från sjukhuset under hösten samma år psykoterapeutisk behandling hos leg. psykologen och psykoterapeuten E. Från och med augusti 1984 betalades kostnaden för psykoterapi av Socialdistrikt 3 i Stockholm såsom bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen (SoL). I december 1989 ingav J. en ansökan om bistånd för behandlingen under 1990. Den 31 maj 1990 meddelade nämnden beslut med anledning av ansökan. J. erhöll då bistånd till fortsatt psykoterapi hos E. med högst tre gånger i veckan till en kostnad av högst 510 kr per timme eller den del som ej täcktes av J:s eventuella normöverskott. Beslutet skulle gälla under tiden från den 1 januari till den 31 maj och under en avslutningsperiod från den 1 juni till den 31 december 1990.

Som motivering till en avslutande period anförde nämnden följande.

J. har sedan år 1982 gått i psykoterapi hos psykolog E. Trots den ovanligt långa tiden på 8 år och att terapin på senare tid varit mycket intensiv (3 gånger i veckan) har den inte givit avsedd verkan.

J. har numera sjukbidrag. Har den ansvarige läkaren den uppfattningen, att psykoterapi är den enda behandlingsmetoden skall huvudmannen för sjukvården, landstinget svara för terapikostnaderna. Biträdande socialminister Bengt Lindqvist har i ett uttalande framhållit att

"Avsikten var inte att kommunen skall stå för sjukvård, terapi. Att kommunens yttersta ansvar skulle befria andra, läs: Landstingen, från det ansvar de uppenbarligen har".

Att det inte står klart i förarbetena till socialtjänstlagen kan bara tolkas på det sättet att lagstiftaren inte i sin blekaste fantasi kunde förutse utvecklingen. Psykolog E. har i ett intyg föreslagit om fortsatt psykoterapi för J. Till det intyget bör man vara mycket kritisk. Enligt vårt förmenande befinner sig psykolog E. i en jävsliknande situation. För övrigt vill vi hänvisa till en artikel i facktidskriften "Forskning och framsteg" nr 4 juni-juli 1990 sid 30. (Artikeln bilägges). (Artikeln utelämnad i JO:s beslut.) Efter övervägande föreslås att ansökan om bidrag till psykoterapi skall avslås.

I maj 1990 insjuknade J. och lades in på en psykiatrisk klinik. Han avled i september samma år.

Anmälan

E. har i en anmälan till JO klagat på Sociala distriktsnämndens 3 i Stockholm handläggning av och beslut angående J:s ansökan om bistånd till psykoterapi.

JO inlämnade och granskade socialakten beträffande J. Vid JO:s expedition upprättades en promemoria enligt vilken yttrande inhämtades från sociala distriktsnämnden över följande frågor.

Av tjänsteutlåtande den 17 maj 1990 framgår att ärendet skulle ha tagits upp till behandling i december 1989 men drogs tillbaka från föredragningslistan då förvaltningen fick besked om att J. skulle komma att erhålla retroaktiv sjukpenning. Det synes därefter inte ha anmälts till nämnden förrän i samband med utlåntagandet den 17 maj.

Nämndens yttrande bör inhämtas över frågan om det berättigade i att ärendet på sätt som skedde vilade hos förvaltningen i ungefär fem månader utan att föreläggas nämnden, samtidigt som J. synbarligen inte själv disponerade sjukpenningmedlen, och alltså faktiskt inte kunde använda dessa för att bekosta löpande terapi. Även det i anmälan uppgivna kravet att han som en förutsättning för bistånd till terapi skulle skriftligen berättiga sociala distriktsnämnden att uppbära pengarna bör kommenteras.

Utredning

Tredje sociala distriktsnämnden har avgett yttrande. E. har inkommit med påminnelse. J:s syster har därefter skickat ett brev till JO. Vissa kompletterande uppgifter har inhämtats per telefon från socialförvaltningen. JO har haft tillgång till socialakten beträffande J.

Distriktsnämnden har i sitt yttrande åberopat en skrivelse som upprättats av socialinspektören Siv Lindh, som varit ansvarig för handläggningen av ärendet vid förvaltningen. I yttrandet har anförts följande.

Skälet att ärendet drogs tillbaka från sociala distriktsnämndens sammanträde i januari 1990, där E:s hemställan om fortsatt psykoterapi för J. skulle ha tagits upp, var att försäkringskassan hade meddelat, att retroaktiv sjukpenning (— till följd av ett utslag i försäkringsdomstolen —) till J. var under uträkning. Det uppgavs från kassan att beloppet skulle komma att överstiga 300.000 kr. Uträkningen bedömdes av

kassan bli slutförd under februari månad. Försäkringskassan infordrade från förvaltningen uppgift om socialbidrag som utbetalats till J. under den aktuella perioden.

1992/93:JO1

Om detta informationsutbyte med försäkringskassan lämnades muntlig information till distriktsnämnden. Samtidigt informerades nämnden om att en ansökan om fortsatt bistånd till psykoterapi hade aktualiserats. Som ansvarig för ärendet gjorde jag den bedömningen att distriktsnämnden inte kunde fatta beslut om ekonomiskt bistånd till J:s psykoterapi, så länge de ekonomiska förutsättningarna inte var klarlagda. Även därom gavs muntlig information till nämnden. I fortsättningen hade handläggaren och/eller kravkontoristen kontinuerlig kontakt med försäkringskassan.

I februari lämnades muntligt besked från kassan att J:s ärende lämnats till skattemyndigheten för beräkning av skatt på den retroaktiva sjukpenningen. Samtidigt meddelades att bruttobeloppet på denna sjukskrivning hade befunnits uppgå till ca 320.000 kr. Då den aktuella perioden för den retroaktiva sjukpenningersättningen sträckte sig över flera år utgick försäkringskassan från att skatteberäkningen skulle ske för varje enskilt år. Med den beräkningen förväntades J. erhålla ett belopp som avsevärt översteg den summa som under perioden utbetalats till honom som socialbidrag.

Ärendet fördröjdes emellertid av att skattemyndigheten efter att ha lämnat ett första besked till kassan tog fallet till förnyad prövning och fann att skatten skulle beräknas som ett engångsbelopp för hela perioden.

Det bör beaktas i sammanhanget att från januari 1990 personalsituationen på socialbyrån var exceptionellt svår. Långtidssjukskrivningar av socialsekreterare, föräldraledigheter, tjänstledigheter m.m. gjorde att det saknades personal i flera grupper, vilket omöjliggjorde omDispositionering av personalen. Mycket energiska försök att skaffa vikarier gav inget resultat. För ekonomigruppens del saknades tidvis 3 av 5 socialsekreterare från februari till in i april. Anhopningen av akuta ärenden resulterade i väntetider om 4 à 5 veckor. Alla tillgängliga personella resurser måste därför för ekonomigruppens del koncentreras till de mest omedelbart aktuella fallen.

När J-ärendets handläggare i slutet av mars 1990 återkom i tjänst efter en längre sjukskrivning tillskrev hon psykoterapeuten E. beträffande de arvoden till honom som ännu inte utbetalats. Ingen tjänsteman på byrån hade dock under mellantiden fått någon förfrågan rörande arvodesutbetalningar.

På grundval av de preliminära beskeden från försäkringskassan förutsattes J. erhålla så stort nettobelopp att han beräknades själv kunna finansiera psykoterapin för perioden fr.o.m. januari 1990.

I den situationen kontaktades i mars J:s syster — J. själv hade tidigare av psykologen och av systemn bedömts så skör att direktkontakt med honom ansågs olämplig — för att utverka en försäkran från J. om att han, sedan sjukpenningärendet var slutfört, skulle till socialförvaltningen återbetala belopp som av förvaltningen förskottsvis skulle betalas till terapeuten som arvode för tiden från januari t.o.m. mars.

Någon skriftlig försäkran av den innebörden erhöles inte. Av samtalet med systemn fick jag emellertid den uppfattningen att ett sådant förfarande inte skulle stöta på något hinder. Systemn lät mig även få veta att det för J. innebar en stark psykisk påfrestning att stå i skuld till E. I och med detta fattade jag beslutet att pengar motsvarande arvode januari—mars skulle utanordnas till terapeuten. Därom lämna-des också muntlig information till distriktsnämnden.

Så snart det definitiva beskedet från skattemyndigheten och försäkringskassan förelåg, överlämnades den färdigställda utredningen till

sociala distriktsnämnden. Beskedet från försäkringskassan innebar dock att — med avvikelse från tidigare muntliga besked — det retroaktiva nettobeloppet J. tillgodo endast täckte socialbidraget som utgivits under perioden 84—88.

Försäkringskassan överlämnade sin slutliga uträkning 90 05 22. Från januari 1990 hade J. som komplettering till sin ekonomiska grundtrygghet samt kostnadsersättning för läkararvode erhållit mångtaliga belopp från socialförvaltningen.

Handläggare vid JO:s expedition har per telefon inhämtat kompletterande upplysningar från socialförvaltningen. Socialinspektören Siv Lindh har då upplyst bland annat följande.

Varken E. eller J:s syster hörde av sig till byrån från det att E. lämnade in ansökan för J:s räkning i december 1989. Det var till hinder att man inte fick kommunicera direkt med J. Siv Lindh ringde systemen och fick veta att J. tyckte det var påfrestande att inte E. fick sina pengar. Siv Lindh betalade då, i mars, på eget initiativ ut pengar till E. för perioden januari till och med mars. Nämnden informerades om detta liksom den kontinuerligt informerades om hela ärendet. Den sista utbetalningen, avseende april och maj, gjordes i maj.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut den 21 april 1992 följande.

Dröjsmål med att fatta beslut

Bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen skall utgå om den enskilde har behov av biståndet för sin försörjning och sin livsföring i övrigt. Det ligger i sakens natur att en ansökan om bistånd måste handläggas med viss skyndsamhet. Självfallet kan tänkas situationer där det finns anledning uppskjuta beslut i ett ärende. Det är i sådana fall lämpligt att inhämta synpunkter från den hjälpsökande eller åtminstone underrätta den hjälpsökande eller företrädare för denne om åtgärden.

Av utredningen framgår att J:s ansökan skulle ha tagits upp vid nämndens sammanträde i januari 1990. Förvaltningen drog emellertid tillbaka ärendet från föredragningslistan. Nämnden informerades om detta och ytterligare information lämnades löpande till nämnden under handläggningen. Beslut fattades den 31 maj.

Orsaken till att ärendet inte avgjordes då ansökan kom till förvaltningen var att J. genom en dom av Försäkringsrätten för Mellansverige den 9 januari 1989 fått rätt till retroaktiv sjukersättning avseende tider från januari 1984 till mars 1988. Kommunen hade under motsvarande tid betalat socialbidrag till J. om drygt 175 000 kr. Nämnden hemställde därför hos försäkringskassan att kassan av den retroaktiva sjukersättningen skulle till nämnden betala ett belopp motsvarande det socialbidrag som nämnden utgivit till J. (angående tillåtligheten härav se 17 kap. 1 § 2 st. lagen om allmän försäkring). Enligt uppgift skulle dock J. efter detta avdrag få ett så stort belopp att han kunde antas ha möjlighet att själv svara för behandlingskostnaden. Enligt ett besked till J. från försäkringskassan i maj 1990 blev det dock inte något överskott att betala till J. sedan kommunen fått sin del.

Nämnden hade i december 1989 uppenbarligen inte något slutligt och säkert besked från försäkringskassan rörande hur mycket som skulle utbetalas till J. och när detta skulle ske. Nämnden synes inte ha

kontrollerat saken själv. J:s behov av bistånd förelåg dock redan vid tiden för hans ansökan. Det måste också ha stått klart för nämnden att J. saknade medel att själv bekosta psykoterapi. Det förhållandet att nämnden trodde att J. under 1990 skulle komma att få ett betydande belopp från försäkringskassan, har därför inte bort föranleda att beslut inte meddelades så snart det var möjligt. Därvid måste beaktas att nämnden kunde ha meddelat ett beslut som skulle ha gällt under en begränsad tid. Nämnden kan därför inte undgå kritik för dröjsmålet att fatta beslut i ärendet.

Uppställande av villkor för bifall till ansökan om förskott på bistånd

I mars togs frågan om bistånd för tiden januari—mars upp vid samtal mellan förvaltningen och J:s syster. Förvaltningen synes då ha förklarat att bistånd för den tiden skulle betalas om förvaltningen erhöll en skriftlig försäkran där J. förklarade att utgivet bistånd skulle betalas tillbaka när han erhöll ersättningen från försäkringskassan. Någon sådan försäkran upprättades i och för sig inte men J:s syster synes ha sagt att J. inte skulle motsätta sig återbetalning. Den handläggande tjänstemannen betalade då behandlingskostnaden för januari—mars till E.

Fråga har varit om bistånd enligt 6 § SoL. Huvudregeln är att sådant bistånd inte får återkrävas av den enskilde. Undantag görs enligt 33 § SoL för de fall då bistånd har lämnats såsom förskott på en förmån eller ersättning eller till den som är indragen i arbetskonflikt.

Socialnämnden kan aldrig som förutsättning för bistånd enligt 6 § SoL kräva att den hjälpsökande ställer säkerhet för återbetalningen av socialbidraget. Inte heller får en särskild skuldförbindelse upprättas i samband med biståndsgivningen. Det förekommer att den hjälpsökande lämnar en fullmakt till socialförvaltningen som då får rätt att t.ex. från försäkringskassan uppbära sjukersättning. Beträffande rätten att få använda sådana fullmakter hänvisar jag till bland annat prop. 1979/80:1 s. 545, socialstyrelsens Allmänna råd 1985:1 s. 115 f. och JO:s beslut den 4 november 1991 i ärende dnr 2406-1990.

I J:s fall kom dock förvaltningen att betala bistånd för tiden från januari—mars utan att förbindelsen upprättades. Betalningen synes ha skett utan något dröjsmål från förvaltningens sida sedan J:s syster talat med den handläggande tjänstemannen. Jag låter därför saken bero med de nu gjorda kritiska uttalandena.

Distriktsnämndens beslut den 31 maj 1990

Nämndens beslut innebar, trots vad som anges i motiveringen, bifall till J:s ansökan om bistånd. Visserligen angavs att biståndet för tiden efter den 31 maj fram till årsskiftet utgjorde bistånd under en avslutningsperiod. J. hade dock inte ansökt om bistånd för tiden efter årsskiftet 1990/91. Uttalandet bör därför närmast ges den innebörden att nämnden velat förvarna J. om att nämnden med viss sannolikhet inte skulle komma att bevilja bistånd till fortsatt terapi efter den angivna avslutningsperioden.

Som beslutet utformats ger det anledning till tveksamhet om innebörden, vilket naturligtvis inte är godtagbart. Den information om framtiden som beslutet innehåller kan givetvis för den enskilde betraktas som värdefull men leder samtidigt till osäkerhet om beslutets överklagbarhet.

Enligt 6 § SoL skall socialnämnden svara för det bistånd den enskilde behöver om hjälpbehovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Bistånd behöver således inte lämnas om t.ex. landstinget står för erforderliga insatser. Enligt 3 § SoL har dock kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver.

Regeringsrätten har i en dom den 11 november 1991 i mål 4405-1990 mellan sociala distriktsnämnden 3 i Stockholm och G. rörande ersättning för psykoterapibehandling anfört bland annat följande.

Den psykoterapi som G. behöver och som enligt vad som blivit utrett beräknas omfatta 3—5 behandlingstillfällen i veckan kan således inte ges vid vare sig Serafens psykiatriska mottagning eller Psykoterapiinstitutet. Frågan är då om sociala distriktsnämnden är skyldig att enligt 6 § socialtjänstlagen ge honom bistånd för att behandlingen skall kunna komma till stånd.

Av förarbetena till 3 § socialtjänstlagen framgår att kommunens yttersta ansvar för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver kan innebära att kommunen, i väntan på att en annan huvudman ingriper, under en begränsad tid får sörja för att den enskilde får nödvändig hjälp. De åtgärder som vidtas inom socialtjänsten blir därvid temporära och hjälpen får ges med de resurser som finns tillgängliga inom socialtjänsten (prop 1979/80:1, Del A s 523 f). I praxis har ansetts att ansvarsfördelningen mellan en kommun och en annan huvudman inte får leda till att den enskilde går miste om erforderlig behandling (jfr RÅ 84 2:63).

G. har således inte av landstinget getts den sjukvård i form av psykoterapi som han behöver. Oavsett anledningen härtill — landstingets bristande resurser eller vägran att svara för kostnaderna — åligger det under sådana omständigheter sociala distriktsnämnden att ge G., som inte med egna medel kan bekosta behandlingen, bistånd för att den skall kunna genomföras. Anser nämnden att landstinget bör ta över ansvaret, har nämnden möjlighet att ta upp frågan med företrädare för landstinget.

I ett brev från socialförvaltningen till E. den 1 juni 1990 togs frågan om landstingets ansvar för J. upp. J. informerades således härigenom om möjligheten att få hjälp från landstinget. På grund av J:s insjuknande blev detta dock inte aktuellt. Frågan om landstingets skyldigheter beträffande J. och kommunens yttersta ansvar enligt 3 § SoL för J:s behandling kom således inte att ställas på sin spets. Det finns inte skäl för mig att göra något vidare uttalande i denna del.

E. har i sin anmälan uppgett att han känner sig kränkt av sista stycket i nämndens beslut. Enligt min uppfattning bör nämndens beslut förstås så att nämnden ansåg att viss försiktighet borde iakttas vid bedömningen av E:s intyg mot bakgrund av att denne kunde ha visst egenintresse av saken. Nämnden har i och för sig varit oförhindrad att göra den bedömningen. Jag har dock viss förståelse för E:s

reaktion. Han var den som närmast kunnat bedöma J:s behov av behandling. Allmänt sett är det naturligtvis ytterst betänkligt om myndigheter skall sätta en behandlingsexperts åsikter i fråga därför att vederbörande har en inkomst för behandlingen av patienten. Det måste förutsättas att denna kategori av hälso- och sjukvårdspersonal har den integriteten i sitt yrke att sådana ovidkommande hänsyn inte tas.

Användande av fullmakt i ärende om återbetalning av socialbidrag

(Dnr 2406-1990)

Anmälan

I en anmälan till JO har M.H. anfört bl.a. följande.

Hon har erhållit livränta från arbetsskadeförsäkringen. Hon har fått ersättningen genom en dom meddelad i februari 1990 av Försäkringsrätten för Norra Sverige. Under år 1986 utfärdade hon en fullmakt för Socialförvaltningen i Borlänge att erhålla henne eventuellt tillkommande yrkesskadeersättning med ett visst belopp. Fullmakten har använts en gång. På den utbetalning av livränta från arbetsskadeförsäkringen som hon nyligen erhållit anges det att avdrag skett med 27 670 kr. Hon har sedermera fått veta att därmed avses utbetalning till socialförvaltningen. Hon har dock upphävt fullmakten hos försäkringskassan. Hon har sagt till kassan att ersättningen skall betalas till hennes bankkonto. Ersättningen har trots det utbetalats till socialförvaltningen.

Utredning

Socialnämnden i Borlänge kommun har som sitt yttrande till JO antagit ett av Socialförvaltningen i Borlänge kommun den 26 september 1990 upprättat yttrande, i vilket bl.a. följande anförs.

I augusti 1989 sökte makarna ifråga bistånd enligt § 6 socialtjänstlagen (SoL) till hyresskuld för september och december 1987 samt december 1988 till augusti 1989. Socialnämndens arbetsutskott avlog framställan då sökanden haft betydande inkomster över normen under aktuell tid.

Familjen vräktes från bostaden och då de inte själva kunde anordna ett alternativt boende erhöll de bistånd till hotellkostnader under hösten 1989.

Familjen inkom med en förnyad ansökan om hjälp till hyresskulden mot återbetalning i kvinnans retroaktiva arbetsskadelivränta. Livräntan var under utredande hos försäkringsrätten i Norra Sverige sedan en längre tid. Om hyresskulden blev betald skulle makarna omedelbart få en ny bostad genom det kommunala bostadsföretaget. Den 21 december 1989 beslutade arbetsutskottet att bifalla makarnas ansökan med stöd av § 5 SoL mot återbetalning i fullmakt i eventuell retroaktiv arbetsskadelivränta. Beslutet var helt förenligt med de förutsättningar makarna H. själva satt upp för sin ansökan om hjälp.

Direkt efter arbetsutskottets beslut fick makarna en ny bostad. På den stundande julhelgen blev inte fullmakten omedelbart skriven. Den tecknades först den 7 februari 1990. Därefter inbetalades hyresskulden och fullmakten sändes till försäkringskassan i Falun.

I augusti 1990 meddelar försäkringskassan i Falun att retroaktivt arbetsskadelivränta kommit med 27.670:-. Efter samråd med socialkonsulenterna på Länsstyrelsen i Falun och med tanke på att detta var den överenskommelse som gjorts med M.H. uppmanades försäkringskassan att med stöd av fullmakten den 7 februari 1990 sända livräntan till socialnämnden.

Försäkringskassan anför i sitt yttrande den 28 september 1990 följande.

M.H. har uppburit sjukbidrag från juli 1987. Hon är också beviljad sådan pension från juni 1991.

Försäkringskassan beviljade M.H. arbetsskadelivränta från juli 1987. Efter omprövning ändrades beslutet och arbetsskadelivränta beviljades från den 18 juni 1986. Efter besvär till försäkringsrätten ändrade rätten kassans beslut och beviljade M.H. arbetsskadelivränta från september 1985.

Efter utredning rörande inkomstens storlek den 1 september 1985 och beslut i socialförsäkringsnämnden var ärendet klart för expediering i juli 1990. För tiden 1 september 1985—17 juni 1986 skulle då utbetalas netto efter skatteavdrag 27 670 kronor i arbetsskadelivränta.

Från socialnämnden i Borlänge fanns en fullmakt där M.H. gav nämnden rätt att uppbära och utkvittera hennes retroaktivt beviljade arbetsskadelivränta. Fullmakten inkom till kassan den 12 februari 1990. Kassan utbetalade därför hela summan 27 670 kronor till socialnämnden i Borlänge.

Brevet som kom till oss den 2 mars 1990 från H. uppfattade vi inte som en återkallelse av fullmakten.

Vid samtal med M.H. efter handläggningen av hennes ärende framkom att brevets innehåll skulle tolkas som en återkallelse av fullmakten. Tyvärr fick vi inte den uppfattningen av brevets innehåll. M.H. hade i brevet angivit "att det bankkonto som gäller är mitt . . . och ingenting annat".

Försäkringskassans handlingar i arbetsskadeärendet har lånats in till JO. Av dessa handlingar framgår bl.a. att M.H. i det brev, som kom in till kassan den 2 mars 1990, anförde följande. "Eftersom handlingarna har överlämnats till er för handläggning och bestämmelse för livräntans storlek, så kommer pengarna att utbetalas av försäkringskassan, så vill jag framföra att det bankkonto som gäller är mitt, M.H. med nummer Sparbanken Dalarna och ingenting annat." I ett annat brev från henne, vilket kom in till kassan den 18 maj 1990, lämnar hon åter uppgift om sitt bankkonto hos Sparbanken Dalarna och framhåller att pengarna skall betalas på detta konto.

M.H. har yttrat sig över vad socialnämnden och försäkringskassan har anfört.

Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut den 4 november 1991 följande.

I ärendet förekommer två fullmakter — den ena utfärdad den 12 december 1986 och den andra den 7 februari 1990. Enligt vad M.H.

anför i sin anmälan gäller ärendet den första fullmakten. Socialnämnden framhåller dock att det är den sistnämnda fullmakten som är grunden för nämndens begäran om återbetalning av livräntan för att täcka nämndens kostnader i samband med hyresskulden i december 1989. Det är också denna fullmakt som försäkringskassan hänvisar till i sitt yttrande till JO. Jag utgår därför från att den förstnämnda fullmakten saknar betydelse för bedömningen av detta ärende.

I det brev, som kom in till kassan den 2 mars 1990 från M.H., lämnade hon uppgift om vilket bankkonto hon hade på Sparbanken Dalarna och framhöll att det är detta bankkonto som gäller. Hennes avsikt med brevet var att återkalla fullmakten. Försäkringskassan uppfattade dock inte brevet på detta sätt. Kassan utredde inte heller närmare hennes avsikt med brevet. Av arbetsskadeakten framgår vidare att ett nytt brev från M.H. kom in till kassan den 18 maj 1990, i vilket hon åter lämnar uppgift om vilket bankkonto hon har på Sparbanken Dalarna. Hon anger dessutom att pengarna skall betalas på detta konto.

Visserligen kan vad M.H. har anfört i dessa båda brev inte direkt anses utgöra en återkallelse av fullmakten i fråga. Dock borde kassan ha reagerat. Fullmakten omfattade hela den retroaktiva arbetsskadelivräntan. Det var således inte aktuellt att dela upp beloppet i en del som skulle utbetalas till socialnämnden och en del till M.H. Hade detta varit aktuellt hade det varit lättare att förstå kassans passivitet. Kassan borde således närmare ha utrett vilken avsikt M.H. hade med breven. Att så inte skedde utgör enligt min mening en brist i handläggningen.

Vad sedan gäller socialnämndens handläggning beslöt socialnämndens arbetsutskott den 21 december 1989 att bifalla hjälp till hyresskuld med stöd av 5 § socialtjänstlagen mot återbetalning i eventuell retroaktiv arbetsskadelivränta enligt fullmakt från M.H. Biståndet uppgick till 24 935 kr. Fullmakten utfärdades innan Försäkringsrätten för Norra Sverige meddelat sin dom den 26 februari 1990. När fullmakten utfärdades var det således inte klart om det förelåg rätt till någon retroaktiv arbetsskadelivränta.

I propositionen till socialtjänstlagen (prop. 1979/80:1, s. 545) rekommenderar föredragande statsrådet att socialnämnden skall använda fullmakt i samband med att bidrag utbetalas endast med försiktighet och anför vidare.

Om ett bidrag beviljas under den förutsättningen att det är ett förskott på någon fordran som hjälptagaren är berättigad till från annan men som inte kan överlåtas innan den har förfallit till betalning — t.ex. lön — bör det göras helt klart för hjälptagaren att han i princip är skyldig att betala tillbaka hjälpbeloppet när den andra fordran förfaller till betalning. I samband härmed bör det kunna förekomma att hjälptagaren ger socialnämnden fullmakt att lyfta det väntade beloppet.

Hjälptagaren bör då upplysas om att fullmakten kan återkallas av honom. Socialnämnden är bara att anse som ombud för hjälptagaren. Detta innebär alltså inte att hjälptagaren samtidigt medger att socialnämnden också får tillgodogöra sig det uppburna beloppet den dag det betalas ut. För att kunna göra detta måste nämnden kontakta hjälptagaren på nytt och kontrollera att han är införstådd med att avräkning sker mot förskottet. Nämnden bör därvid pröva om hjälptagaren har möjlighet att klara återbetalningen. Om nämnden anser att hjälptaga-

ren är i stånd till detta men hjälptagaren motsätter sig att nämnden tillgodogör sig beloppet, får nämnden väcka talan enligt vanliga regler. Eftersom nämndens fullmakt därmed måste anses återkallad, åligger det nämnden att redovisa beloppet till hjälptagaren. Någon möjlighet för nämnden att innehålla beloppet i avvaktan på att nämndens talan prövas finns inte. Har nämnden i samband med utbetalningen försett sig med någon säkerhet för återbetalningen, t.ex. i form av pant, får den däremot naturligtvis behålla säkerheten till dess tvisten är avgjord.

Socialstyrelsen har i sina allmänna råd om socialbidrag, 1985:1, också uppehållit sig vid vad socialnämnden bör iaktta när återkrav av socialbidrag sker med stöd av en fullmakt. Bl.a. framhålls, s. 115, att om fullmakten avser en icke överlåtbar fordran — t.ex. lön — skall nämnden, när fordran förfaller till betalning, kontrollera med hjälptagaren att nämnden får tillgodogöra sig beloppet.

En socialnämnd skall således — innan den tillgodogör sig ett belopp som betalats till nämnden enligt hjälptagarens fullmakt — undersöka om hjälptagaren har möjlighet att avstå från beloppet samt även aktivt förvissa sig om att hjälptagaren inte önskar disponera beloppet på annat sätt. Såvitt kan förstås av socialnämndens yttrande har sådan undersökning inte gjorts i detta fall. Familjens inkomstförhållanden var nu i och för sig sådana att det på goda grunder kunde antas att familjen, när socialförvaltningen utkvitterade ersättningen, kunde klara sin försörjning och livsföring i övrigt utan att få ut beloppet. Jag begränsar därför min kritik mot socialförvaltningen till att avse förvaltningens underlåtenhet att undersöka hur M.H. önskade att beloppet skulle disponeras.

En fyraårig pojke har avlidit till följd av misshandel — en på JO:s initiativ och med anledning av anmälan gjord granskning av socialtjänstens i Hedemora kommun och polismyndighetens i Avesta polisdistrikt befattning med ärendet dessförinnan

(Dnr 1974-1990, 2041-1990)

1 Bakgrund

Gudrun Welke är född 1965 i Tyskland. Sonen Michael föddes år 1986. Gudrun Welke och hennes son bodde därefter i hennes föräldrahem i Tyskland. Gudrun Welke träffade år 1987 Peter Plöger. De umgicks därefter stadigvarande. I januari 1990 reste Peter Plöger, Gudrun Welke och Michael med bil till Sverige. Gudrun Welke var vid denna tid gravid i sent skede. Paret saknade pengar förutom ett penningunderstöd som Peter Plöger fick av en släkting. De bodde till en början hos Marita Söderberg i Grådö i Dalarna. Efter någon vecka reste de norrut. Vid månadsskiftet januari—februari 1990 befann de sig i Stenudden omkring sju mil norr om Arjeplog. Efter ingripande från myndigheterna där fördes Gudrun Welke till BB vid lasarettet i Piteå, där hon den 2 februari 1990 födde en son.

Efter barnets födelse återvände Peter Plöger, Gudrun Welke och Michael samt det nyfödda barnet till Dalarna, där de först bodde hos Marita Söderberg i Grådö. De flyttade efter någon tid till Vikmanshyttan, där de fått del i en lägenhet.

I mitten av maj 1990 anslöt sig Peter Plögers bror Ulrich Plöger till sällskapet. Samtliga reste i början av juni med bil och motorcykel norrut. Resan avslutades i Saddegavva några kilometer från Stenudden. De upprättade ett tältläger vid stranden av sjön Tjeggelvas.

Den 28 juni 1990 larmades polisen i Arvidsjaur om en drunkskolycka, som inträffat i fjällområdet i Saddegavva i Arjeplogs kommun. På platsen anträffades Michael, som uppvisade svaga livstecken. Michael fördes i ambulans och i helikopter till Arjeplogs vårdcentral och därifrån vidare till lasarettet i Boden, där Michael avled den 29 juni 1990.

Vid den rättsmedicinska obduktionen framkom att Michael avlidit till följd av yttre våld mot bl.a. huvudet. Vid obduktionen konstaterades skador av både äldre och färskare datum, som föranledde slutsatsen att Michael under en längre tid relativt kontinuerligt utsatts för misshandel.

Piteå tingsrätt förklarade den 3 juli Gudrun Welke och Peter Plöger häktade som skäligen misstänkta för grov misshandel och vållande till annans död.

Dom i målet meddelades av Piteå tingsrätt den 1 november 1990. Domen utvisade bl.a. att Michael Welke kontinuerligt misshandlats under tiden februari—juni 1990.

Domen överklagades.

Hovrätten för Övre Norrland meddelade dom i målet den 3 januari 1991.

Hovrätten dömde Peter Plöger för mord, grov misshandel, misshandel, olaga frihetsberövande och olaga tvång till fängelse i tio år.

Gudrun Welke dömdes för grov misshandel, medhjälp till grov misshandel, misshandel och olaga frihetsberövande till fängelse i tre år.

Peter Plöger och Gudrun Welke utvisades ur riket.

2 JO tar upp ärendet för granskning

Den fyraårige pojkens död behandlades ingående i massmedia. Bl.a. förekom den 4 juli 1990 i Aftonbladet en artikel med rubriken "Pojken levde i skräck för sina föräldrar". Enligt artikeln skulle redan i januari månad 1990 en hemsamarit ha slagit larm till socialförvaltningen och polisen i Hedemora om de övergrepp som pojken utsattes för. Enligt artikeln skulle hemsamariten emellertid inte ha fått något gehör, och några åtgärder för att skydda barnet vidtogs inte. Enligt vad därefter uppgavs i massmedia skulle även en distriktssköterska och en distriktsläkare ha vänt sig till socialförvaltningen och polisen utan att det föranlett någon åtgärd.

Omständigheterna som de redovisades i massmedia föranledde JO att på eget initiativ inleda utredning i ärendet den 4 juli 1990. Genom remiss till socialnämnden i Hedemora kommun begärde JO den 5 juli

att nämnden skulle till JO inkomma med utredning och yttrande angående socialförvaltningens handläggning av ärendet. Den 9 juli 1990 inkom från Per-Arne Tagesson en anmälan med begäran om granskning av det sätt på vilket ärendet handlagts vid socialförvaltningen i Hedemora. Med anledning av de uppgifter som lämnats i massmedia om att en anmälan om pojkens förhållanden skulle ha gjorts även till polisen begärde Per-Arne Tagesson att JO:s utredning även skulle omfatta polisens handläggning av ärendet.

3 Utredning

Den 9 juli 1990 besökte tjänstemän från JO-ämbetet Hedemora och Vikmanshyttan för samtal med hemsamariten Marita Söderberg, distriktssköterskan Birgitta Eriksson och distriktsläkaren Ann-Sofi Rosenqvist. Vid samtalen inhämtades upplysningar om vilken information som lämnats till socialförvaltningen respektive polisen. Protokoll över samtalen tillfördes ärendet hos JO.

Socialförvaltningens i Hedemora och polismyndighetens i Avesta handlingar i ärendet lånades in till JO. JO anmodade socialnämnden i Hedemora att yttra sig i ärendet. Nämndens remissvar inkom till JO den 10 augusti 1990.

4 Beslut om förundersökning

Sedan JO tagit del av handlingarna, socialnämndens remissvar och övriga handlingar meddelade JO den 10 augusti 1990 följande beslut.

JO har dels på eget initiativ med anledning av vissa tidningsuppgifter, dels efter anmälan inlett utredning angående socialnämndens i Hedemora kommun och polismyndighetens i Avesta åtgärder vid ifrågasatt misshandel av barn m.m.

JO:s hittillsvarande utredning har företrädesvis avsett omfattningen av myndigheternas utredningsplikt.

Utredningen ger anledning till antagande att för handläggningen ansvariga tjänstemän åsidosatt vad som ålegat dem i tjänsten genom att inte vidta erforderliga åtgärder och att därigenom tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken har begåtts. Jag beslutar därför att inleda förundersökning angående sådant brott.

Jag uppdrar åt överåklagaren Hans Lindberg vid regionåklagarmyndigheten i Västerås att leda och låta verkställa undersökningen.

5 Förundersökningens resultat

Förundersökningen redovisades för JO. Undersökningen omfattade i första hand förhör med dem som på olika sätt har varit i kontakt med socialförvaltningen i Hedemora och med polisen i Hedemora och Avesta. I den delen hade förhör hållits med hemsamariten Marita Söderberg, distriktssköterskan Birgitta Eriksson, distriktsläkaren Ann-Sofi Rosenqvist och vice värden Erik Johansson.

Såvitt avser handläggningen inom socialtjänsten hördes följande personer nämligen socialchefen Lars G Mårtensson, dåvarande avdelningschefen Marion Ståhl, socialsekreterarna Jan-Eric Rönngren, Eva

Thorén-Johansson och Urban Svensson, receptionisten Eva Lundberg samt socialkonsulenten vid länsstyrelsen i Kopparbergs län Elisabet Ottervald.

För socialförvaltningen i Hedemora gällde följande organisation.

Socialförvaltningen var uppdelad på fyra avdelningar nämligen en barnomsorgsavdelning, en äldre- och handikappavdelning, en individ- och familjeomsorgsavdelning samt en ekonomiavdelning.

Individ- och familjeomsorgsavdelningen (IFO-avdelningen) leddes vid ifrågavarande tid av avdelningschefen Marion Ståhl. Avdelningschefen hade ansvaret för samordning och bevakning av ärendena på IFO-avdelningen. Avdelningschefen var direkt underställd socialchefen.

Inom IFO-avdelningen fanns en missbruksgrupp, en barn- och en ungdomsgrupp, en mottagningsgrupp, en flyktinggrupp samt en ekonomigrupp.

Till mottagningsgruppen kom ärendena för en första granskning av vilken typ av åtgärder som behövs i det enskilda fallet. Rörde ärendet ekonomisk hjälp kvarblev ärendet i mottagningsgruppen, medan det i annat fall slussades vidare till någon annan grupp inom avdelningen.

Barn- och ungdomsgruppen hade ett utrednings- och behandlingsansvar när det gällde barn och ungdom.

Frågan om den tyska familjens förhållanden aktualiserades första gången i mottagningsgruppen, där Jan-Eric Rönngren vid denna tid tjänstgjorde. När ärendet på nytt aktualiserades i april handlades det på barn- och ungdomsavdelningen av Urban Svensson och Eva Thorén-Johansson.

Förundersökningen visade att inom socialtjänsten hade fem tjänstemän haft en direkt befattning med ärendet, nämligen Jan-Eric Rönngren, Urban Svensson, Marion Ståhl, Eva Thorén-Johansson och Elisabet Ottervald.

Den 19 december 1990 hördes Marion Ståhl som skäligen misstänkt för tjänstefel enligt en i förundersökningsprotokollet redovisad beskrivning.

Såvitt avser handläggningen inom Avesta polisdistrikt hördes polismästaren Lennart Lundén, kriminalkommissarien Helge Eriksson, polisinspektören Kjell Nyman, t.f. polisinspektören Björn Zidén, kriminalinspektörerna Kent Asp, Bengt Aronsson, Lars-Erik Higårds och Bengt Thurell samt assistenterna Gun-Britt Arthursson, Irja Ruppenon och Annika Springare. Därjämte har assistenten i Borlänge polisdistrikt Barbro Andersson hörts.

För polismyndigheten i Avesta polisdistrikt gäller följande organisation.

Polisdistriktet omfattar Avesta kommun och Hedemora kommun. Distriktet är organisatoriskt indelat i två avdelningar, nämligen ordningsavdelningen och kriminalavdelningen. Inom kriminalavdelningen finns tre rotlar, rotel 1 som är en administrativ rotel, rotel 2 som är en allmän utredningsrotel för bl.a. ärenden som gäller uppehålls- och arbetstillstånd samt rotel 8 som är en brottsbalksrotel. Huvudstyrkan är

placerad i Avesta. En arbetsgrupp är förlagd till Hedemora. I Hedemora finns 6,5 tjänster som polismän på ordningsavdelningen och 3 på kriminalavdelningen.

Polismännen på ordningsavdelningen i Hedemora är underställda chefen för arbetsgruppen.

Av de kriminalinspektörer som tjänstgör på kriminalavdelningen i Hedemora är två formellt placerade på rotel 8 medan den tredje är placerad på rotel 2. I praktiken handlägger de emellertid alla typer av ärenden. Beroende på ärendets art blir det antingen chefen för rotel 2 eller chefen för rotel 8 som blir deras närmaste förman.

Chefen för kriminalavdelningen var tidigare, förutom polismästaren och polisintendenten, den ende inom polisdistriktet som var polisiär förundersökningsledare. I ärenden där polismyndigheten var förundersökningsledare tillkom det således chefen för kriminalavdelningen att besluta bl.a. om inledande av förundersökning.

6 Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut den 7 mars 1991 följande.

6.1 Handläggningen vid socialförvaltningen

6.1.1 Den rättsliga bakgrunden

Anmälan om misshandel mot underårig

Ett barn har rätt till trygghet, omvårdnad och en god fostran (se 6 kap. 1 § föräldrabalken).

Framför allt i de tidiga barnåren är barnet helt beroende av sin vårdnadshavare eftersom barnet självt inte kan påvisa eller påkalla stöd och hjälp för missförhållanden i hemmet.

Alla har del i ansvaret för barnens trygghet. Det synsättet kommer till uttryck i socialtjänstlagen (SoL). I 71 § första stycket SoL sägs således att var och en som får kännedom om att en underårig misshandlas i hemmet eller annars behandlas där på ett sådant sätt att det är fara för hans hälsa eller utveckling bör anmäla detta till socialnämnden.

Mot lagens anvisningar står en obenägenhet att ingripa i andras familjeförhållanden. Inte minst vad som har kommit fram i detta ärende visar på den osäkerhet och oro den enskilde kan känna inför att göra en anmälan till socialnämnden. Ofta uppfattar den enskilde situationen så att en anmälan bara kan göras när det är ställt utom varje tvivel att ett barn misshandlas.

Lagtexten i sin nuvarande lydelse ger utrymme för en sådan uppfattning. Den rekommendation som uttalas där knyter an till en situation där det skall föreligga kännedom om att barnet misshandlas i hemmet.

I belysning av vad som har förekommit i detta ärende finns anledning överväga om inte lagen bör ändras så att den i första stycket uttalade rekommendationen knyts till situationer där det finns anledning anta att åtgärder från nämndens sida till skydd för barnet är påkallade. Därmed skulle på ett tydligare sätt än vad nu är fallet

markeras att en förutsättning för anmälan inte är att det i det enskilda fallet står klart att barnet misshandlas eller annars utsätts för skadlig behandling i hemmet. Det blir en uppgift för nämnden att verkställa den utredning som behövs för att barnets behov av stöd och hjälp skall kunna bedömas. En lagändring i denna riktning skulle vara ägnad att öka barnens säkerhet. Därmed får man enligt min mening acceptera att i något enstaka fall en anmälan kan leda till en utredning som opåkallat kränker den personliga integriteten.

De bestämmelser som finns i första stycket riktar sig till allmänheten. I andra stycket finns bestämmelser om anmälningsskyldighet för vissa myndigheter och anställda hos sådana myndigheter. Bestämmelsen omfattar sådana myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom, t.ex. åklagar- och polismyndigheter, skolor samt barna- och mödravårdscentraler. Den avser även andra myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten, t.ex. vuxenpsykiatriska kliniker och alkoholpolikliniker. Bestämmelsen riktar sig också till anställda vid sådana myndigheter samt läkare, lärare, sjuksköterskor och barnmorskor som inte har sådan anställning.

Anmälningsplikten inträder vid erhållen kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Anmälningsplikten förutsätter således inte att det är klarlagt att nämnden behöver ingripa. Även uppgifter som är svårbedömda eller obestyrkta skall alltså anmälas, om de tyder på att ett barn kan vara i behov av stöd och hjälp från nämndens sida. Det ankommer därefter på socialnämnden att undersöka vilken grund som kan finnas för uppgiften och utreda det eventuella behovet av åtgärder.

Anmälningsplikten gäller uppgifter som vederbörande befattningshavare fått reda på i sin verksamhet hos myndigheten. Uppgifter som han som privatperson får är han inte skyldig att anmäla med stöd av denna bestämmelse, men han bör göra det i enlighet med vad som sägs i första stycket.

En underlåtenhet att ge in anmälan när förutsättningar för en sådan föreligger enligt paragrafens andra stycke kan föranleda ansvar för tjänstefel.

Jag vill redan här i belysning av de regler för vilka jag nu har redogjort slå fast att den företagna utredningen inte gett grund för antagande att distriktssköterskan Birgitta Eriksson eller distriktsläkaren Ann-Sofi Rosenqvist åsidosatt reglerna om anmälningsplikt. Grund för kritik i det hänseendet föreligger således inte. Vad därefter gäller hemsamariten Marita Söderberg konstaterar jag att hon erhållit kännedom om familjen Plöger i egenskap av privatperson. Hon har vänt sig till nämnden i enlighet med 71 § första stycket SoL.

Sekretesskydd för anmälare inom socialtjänsten

I förevarande sammanhang bör erinras om det sekretessskydd som kan föreligga för en anmälare. Av 7 kap. 6 § sekretesslagen följer således att sekretess gäller för anmälan eller annan utsaga av enskild om någons personliga förhållanden, om det kan antas att fara uppkommer för att anmälaren eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat

allvarligt men om uppgiften röjs. Bestämmelsen kan få tillämpning t.ex. vid en anmälan om barnmisshandel. Som framgår skall det men som befaras för anmälaren vara av kvalificerad art. Det skall röra sig om våld eller annat allvarligt men. Som exempel kan nämnas telefonterror eller andra trakasserier av allvarlig art.

Av bestämmelsen framgår att den ger sekretesskydd endast åt enskilda personer och inte åt myndigheter eller anställda hos myndigheter.

Utredning hos nämnd

Av 50 § SoL följer att socialnämnden skall inleda utredning utan dröjsmål av vad som har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

Framför allt då det gäller anmälningar från allmänheten blir det en grannlaga uppgift för den ansvarige handläggaren vid socialförvaltningen att bedöma innehållet i och betydelsen av de uppgifter som lämnas. Hos den enskilde som vänder sig till nämnden för att göra en anmälan kan finnas en osäkerhet om vad han kan uppge och vilka upplysningar som kan vara av betydelse för nämndens handläggning av ärendet. Det blir därför en viktig uppgift för handläggaren att söka få fram alla de omständigheter som föranlett anmälan.

Finns det anledning att anta att de förhållanden som anges i anmälan kan leda till en åtgärd av nämnden skall en utredning inledas. Utredning skall inledas utan dröjsmål. Kravet på skyndsamhet får bedömas från fall till fall. I fall där det kan misstänkas att ett barn misshandlas i hemmet ankommer det på den ansvarige handläggaren att omedelbart göra sig underrättad om förhållandena i hemmet för en bedömning av om situationen är sådan att det till skydd för barnet är nödvändigt att ta barnet om hand omedelbart.

Registrering och dokumentation

Bedöms de till nämnden inkomna uppgifterna vara sådana att en utredning skall inledas uppkommer ett ärende hos nämnden. En första administrativ åtgärd blir därvid att registrera ärendet hos nämnden. De vid socialförvaltningen förda registren kan antingen vara manuella eller föras med stöd av automatisk databehandling (ADB). Som regel förs hos socialnämnder ett personregister. Ett sådant register består av akter som förvaras på ett sådant sätt att det går att få fram personakten på den som finns i registret. Inkommer nya uppgifter i ett ärende rörande den för vilken en personakt har upprättats, skall genom sökregistret personakten kunna återfinnas och uppgifterna kunna tillföras akten. Syftet med registreringen är att myndigheten skall kunna överblicka sin verksamhet. Brister det i registreringen kan väsentlig information komma att gå förlorad.

Vad som kommer fram vid utredning och som har betydelse för ärendets avgörande skall tillvaratas på ett betryggande sätt. Detta framgår av 51 § SoL. Det innebär bl.a. att muntliga uppgifter som regel måste antecknas skriftligen och handlingar av betydelse tillfogas akten i ärendet. Det åligger handläggaren att kontinuerligt tillföra akten alla de uppgifter som kan vara av betydelse för ärendets bedömning.

Anteckningarna skall göras på journalblad eller annan handling som ingår i akten. Vad nu sagts innebär inget hinder mot att handläggaren vid samtal med anmälare eller klient på lösa lappar gör anteckningar till stöd för minnet. Det åligger handläggaren att i sådant fall tillse att uppgifterna tillförs journalen i ärendet utan dröjsmål. Det kan givetvis inte accepteras att handläggaren låter anstå med journalföringen för någon längre tid. Journalföring utgör således en förutsättning för att vid byte av handläggare den nye handläggaren utan dröjsmål skall kunna sätta sig in i ärendet.

Journalen skall föras på ett sådant sätt att det vid varje tidpunkt är möjligt att se vad som har kommit fram i ärendet. De anteckningar som förs in i journalen skall vara daterade och det skall av anteckningarna framgå vem som bär ansvaret för dem. Det finns däremot inget krav på att journalanteckningarna skall vara egenhändigt undertecknade eller signerade.

6.1.2 Tjänstemännens ansvar

Vad därefter gäller de enskilda tjänstemännens handläggning av ärendet kan följande anmärkas.

Jan-Eric Rönngren

Jan-Eric Rönngren har av Marita Söderberg den 25 januari 1990 mottagit en anmälan rörande familjen Plöger. Vid ett inledande telefonsamtal med henne har Jan-Eric Rönngren funnit omständigheterna så anmärkningsvärda att han kallat Marita Söderberg till socialförvaltningen. Vid det samtal som sålunda ägde rum har framkommit bl.a. följande.

Kvinnan i familjen var gravid i ett sent skede. Den fyraårige pojken verkade mycket otrygg. Han tydde sig till Marita Söderberg som vore hon pojkens mor. Det kunde inte uteslutas att pojken varit föremål för barnavårdsutredning i Tyskland. Det var osäkert om familjen hade uppehållstillstånd. Familjen uppträdde konstigt. Det kunde inte uteslutas att det förekom narkotikamissbruk i familjen.

Trots allvaret i de sålunda lämnade uppgifterna har Jan-Eric Rönngren underlåtit att vidta ytterligare utredning rörande familjens förhållanden. Han har således inte gjort sig underrättad om hur nära förestående barnets födelse var. Utredning rörande familjens förmåga att klara sitt uppehälle har inte gjorts. Uppgifterna om att Michael befann sig i en risksituation har lämnats obeaktade. Information om pojkens förhållanden har inte inhämtats.

Utredningen i ärendet har i stället inriktats på frågan om familjens fortsatta vistelse i Sverige. Jan-Eric Rönngren har därvid samrått med avdelningschefen Marion Ståhl och med socialkonsulenten på länsstyrelsen. Oavsett att det i flera viktiga hänseenden saknats kunskap om familjens förhållanden och utan att inhämta ytterligare uppgifter i ärendet har Jan-Eric Rönngren stannat inför den uppfattningen att familjen omgående borde återvända till Tyskland.

Jag anser — utan att vid den bedömningen ta hänsyn till den kännedom som nu föreligger om familjens förhållanden — att den av Jan-Eric Rönngren valda lösningen lämnat utrymme för betydande risker. Det förelåg en uttalad osäkerhet vad gällde framför allt Michaels förhållanden. Jan-Eric Rönngren borde ha insett att en omedelbar avresa från Marita Söderbergs hem till ett för Jan-Eric Rönngren okänt resmål skulle omöjliggöra de stöd- och hjälpinsatser som — såvitt framkommit — familjen var i behov av.

Vid min bedömning av Jan-Eric Rönngrens åtgärder i ärendet fäster jag särskilt avseende vid att han — som uppenbarligen känt en osäkerhet inför ärendets fortsatta handläggning — sökt samråd med överordnad tjänsteman på förvaltningen och med tillsynsmyndigheten och att han därvid fått stöd för den åtgärd han vidtagit i ärendet. Det innebär emellertid inte att jag anser att det saknas fog för kritik av det sätt på vilket Jan-Eric Rönngren handlagt ärendet.

Jan-Eric Rönngren har i enlighet med bestämmelserna i 50 § SoL inlett utredning med anledning av den anmälan som gjorts. Ett ärende vid förvaltningen har uppkommit. Det hade därvid ålegat honom att registrera ärendet och att tillföra ärendet de anteckningar som han hade gjort. Av utredningen framgår att ärendet registrerats vid förvaltningen först efter flera månader och att anteckningarna först då tillförts journalen. Detta har medfört att när familjen i april 1990 på nytt blev aktuell vid förvaltningen de redan framkomna uppgifterna inte omedelbart varit tillgängliga för handläggaren i det nya ärendet. Även i nu angivet hänseende finns det anledning att kritisera Jan-Eric Rönngren.

Urban Svensson

Den 23 april 1990 vände sig distriktssköterskan Birgitta Eriksson i enlighet med bestämmelserna i 71 § SoL till socialförvaltningen i Hedemora för att göra en anmälan. Samtalet togs emot av Urban Svensson. Det stod vid samtalet helt klart att Birgitta Eriksson i sin egenskap av distriktssköterska ansåg att socialförvaltningen borde göra en utredning beträffande den tyska familjens förhållanden. Vad Birgitta Eriksson främst fäste avseende vid var de båda barnens situation. Barnen fick aldrig gå ut och de led av detta. Det minsta barnet skrek mycket på nätterna. Familjen hade kallats till distriktsläkarmottagningen vid flera tillfällen men kommit endast vid ett.

Urban Svensson lämnade vid veckomöte påföljande dag Marion Ståhl en redogörelse för ärendet. Det beslöts att Urban Svensson skulle vara handläggare i ärendet och att han skulle göra ett hembesök.

Urban Svensson fick därefter veta att familjen tidigare hade varit aktuell vid socialförvaltningen. De anteckningar som gjorts i det ärendet kunde emellertid inte återfinnas.

Den 10 maj hade Urban Svensson kontakt med Marita Söderberg. Även hon uttryckte önskemål om att något gjordes för familjen snabbt, varvid hon bl.a. nämnde att det yngsta barnet skrek mycket på nätterna.

Åtta dagar senare ringde distriktssköterskan på nytt varvid hon uppehöll sig vid samma omständigheter som tidigare samt framhöll det otillfredsställande i att det skulle ta så lång tid för förvaltningen att göra något i ärendet.

Den 28 maj befriades Urban Svensson på egen begäran från fortsatt handläggning av ärendet.

Vid en samlad bedömning av de uppgifter som på så vis kommit fram rörande familjens förhållanden framstår det som i hög grad anmärkningsvärt att uppgifterna inte föranledde vidare utredning av familjens förhållanden. Särskilt måste vid den bedömningen beaktas att det var en distriktssköterska med väl dokumenterad erfarenhet av barn som vände sig till förvaltningen med en begäran om insatser.

Visserligen får godtas Urban Svenssons påstående om att Birgitta Eriksson vid det första samtalet inte uttryckligen påtalade behovet av omedelbara insatser. Urban Svensson kan emellertid inte rimligen ha haft fog för att låta anstå med hembesök eller annan utredningsåtgärd även efter det att hemsamariten och distriktssköterskan på nytt vänt sig till förvaltningen med begäran om skyndsamma åtgärder.

Det finns inte anledning betvivla att Urban Svensson vid ifrågavarande tid hade en hög arbetsbelastning. Det hade emellertid ålegat Urban Svensson att underrätta ansvarig chef om han till följd av andra arbetsuppgifter inte ansåg sig kunna handlägga det nu ifrågavarande ärendet på ett ändamålsenligt sätt. I vart fall borde en sådan underrättelse ha lämnats när Urban Svensson samma dag som han mottog det andra samtalet från distriktssköterskan avsåg att på grund av personliga förhållanden vara frånvarande från arbetet.

Jag har på goda grunder haft anledning överväga om inte den underlåtenhet som ligger Urban Svensson till last borde föranleda åtal för tjänstefel. Vid min bedömning har jag emellertid beaktat att Urban Svensson har haft en stor arbetsbelastning samtidigt som han ställts inför betydande personliga problem. Jag har därför funnit att, utöver den allvarliga kritik som innefattas i mina uttalanden, ytterligare åtgärder såvitt avser honom inte är påkallade.

Jag konstaterar vidare att Urban Svensson har underlåtit att göra anteckningar om det samtal som han den 18 maj 1990 hade med distriktssköterskan. Urban Svensson borde ha insett att de uppgifter som distriktssköterskan därvid lämnade var av betydelse för ärendets fortsatta handläggning. Redan den omständigheten att distriktssköterskan på nytt ansåg det nödvändigt att ta kontakt med socialförvaltningen var av sådan betydelse att den bort föranleda anteckning.

Utredningen visar vidare att Urban Svensson inte låtit registrera ärendet vid förvaltningen och att han inte med den skyndsamhet som har varit påkallad tillfört ärendet de anteckningar som han har gjort. Nu synes ärendet ha registrerats och anteckningar ha tillförts journalen först sedan det kommit till allmänhetens kännedom att Michael avlidit till följd av misshandel.

Även i nu angivna hänseenden finns det anledning att kritisera Urban Svensson.

Marion Ståhl har i egenskap av avdelningschef vid avdelningen för individ- och familjeomsorg haft ledningsansvaret för avdelningen. Det ansvaret har innefattat en skyldighet för henne att följa arbetet vid avdelningen, bevaka att beslutade åtgärder vidtogs och att tillse att ärendena gavs den prioritet som deras beskaffenhet har krävt.

I januari månad 1980 informerades Marion Ståhl om det samtal som Jan-Eric Rönngren haft med hemsamariten Marita Söderberg angående familjen Plöger. Redan då framkom omständigheter som gav anledning till utredning från socialförvaltningens sida. Ärendet avslutades emellertid sedan familjen flyttat från orten.

I slutet av april 1990 erhöll Marion Ståhl upplysningar om vad som hade kommit fram vid det samtal som Urban Svensson hade haft med distriktssköterskan Birgitta Eriksson. De därvid redovisade förhållandena påkallade enligt Marion Ståhls uppfattning ett hembesök. Marion Ståhl tillsåg emellertid inte att det beslutade hembesöket kom till stånd.

Den 10 maj 1990 talade Urban Svensson med hemsamariten, som var angelägen om att något gjordes snabbt från förvaltningen. Urban Svensson gjorde anteckningar om vad som kom fram vid samtalet.

Den 18 maj 1990 ringde distriktssköterskan på nytt till Urban Svensson. Birgitta Eriksson ville att det beslutade hembesöket skulle ske.

Den 28 maj 1990 inkom till Marion Ståhl minnesanteckningar från polisen i Avesta. Av anteckningarna framgick att hemsamariten var väldigt oroad för barnen i den tyska familjen, som enligt anmälaren "ska bli misshandlade av föräldrarna". Det framgick vidare att hemsamariten hade varit i kontakt med distriktssköterskan som enligt hemsamaritens uppgifter skulle vara förtvivlad över barnens situation. Hemsamariten ville enligt anteckningarna att något snabbt gjordes för barnen.

Marion Ståhl hade vid denna tid kännedom om att hemsamariten och distriktssköterskan tidigare vänt sig till förvaltningen med begäran om skyndsamma åtgärder.

De uppgifter som förelåg i ärendet gav inte grund för annat antagande än att omedelbara åtgärder var påkallade. Några omständigheter som gav stöd för uppfattningen att situationen inte var så allvarlig som de till förvaltningen inkomna uppgifterna utvisade förelåg inte.

Marion Ståhl har invänt att det vid den angivna tiden vid förvaltningen förelåg flera ärenden med högre angelägenhetsgrad. Härefter vill jag anföra följande.

Anmälningar om barnmisshandel har högsta prioritet i en socialförvaltnings arbete. I dessa ärenden måste utredningsåtgärder vidtas genast i syfte att klarlägga misshandelns art och omfattning. Varje dröjsmål i ett barnmisshandelsärende innebär risker för att barnet tillfogas ytterligare, i extrema fall livshotande, skador.

Marion Ståhl framförde inte till förvaltningsledningen eller socialnämnden att hon på grund av hög arbetsbelastning saknade möjlighet

att vidta nödvändiga åtgärder i ärendet. Det finns inte heller på annan grund anledning anta att hennes arbetssituation omöjliggjorde nödvändiga utredningsinsatser. Det kan rimligen inte ha varit en betungande uppgift för henne att själv eller genom annan inhämta ytterligare upplysningar i ärendet från hemsamariten eller distriktssköterskan.

Marion Ståhl, som i belysning av den kunskap som hon hade om ärendet borde ha insett att ett fortsatt dröjsmål innebar allvarliga risker för barnens förhållanden, har emellertid befriat Urban Svensson från det fortsatta handläggningsansvaret utan att tillse att ärendet omedelbart övertogs av annan handläggare. Marion Ståhl lät ärendet utan åtgärd bli liggande på sitt bord till den 5 juni 1990, då ärendet överlämnades till Eva Thorén-Johansson. Inte ens vid ärendets överlämnande fann Marion Ståhl det påkallat att ge direktiv om omedelbara utredningsåtgärder. Sedan det kommit fram att familjen avflyttat från orten vidtogs inga ytterligare åtgärder.

Beslut om åtal

Omständigheterna är sådana att det finns skäl att väcka åtal mot Marion Ståhl enligt följande gärningsbeskrivning.

Hos socialnämnden i Hedemora kommun, där Marion Ståhl innehade tjänst som avdelningschef med det övergripande ansvaret för avdelningen för individ- och familjeomsorg, förekom vid avdelningen under första halvåret 1990 ett ärende som gällde det tyska paret Gudrun Welke och Peter Plöger samt barnen Michael och Peter födda 1986 och 1990.

Ärendet anhängiggjordes hos nämnden första gången den 25 januari 1990, men avslutades påföljande dag på grund av att familjen avrest från orten. Den 23 april 1990 aktualiserades ärendet på nytt genom en anmälan från distriktssköterskan Birgitta Eriksson, verksam på den ort där familjen då var bosatt. Anmälningen hade avseende på bl.a. skötseln av Michael och ett spädbarn, som Gudrun Welke fött i februari 1990. Marion Ståhl, som kände till det i januari upptagna ärendet, informerades om distriktssköterskans anmälan, varefter beslut fattades om att hembesök skulle göras hos den tyska familjen. Ärendet tilldelades socialsekreteraren Urban Svensson.

Den 10 maj 1990 talade Urban Svensson med hemsamariten som var angelägen om att något snabbt gjordes från förvaltningen. Distriktssköterskan tog den 18 maj på nytt kontakt med socialförvaltningen med en begäran om att det beslutade hembesöket snabbt skulle ske, varvid distriktssköterskan påtalade att det yngsta barnet skrek mycket på nätterna.

Den 28 maj 1990 inkom till socialnämnden, Marion Ståhl, en den 24 maj 1990 dagtecknad s.k. minnesanteckning från polismyndigheten i Avesta. Av minnesanteckningen, som upprättats med anledning av att Marita Söderberg på kvällen den 23 maj 1990 ringt till polismyndigheten, framgick att anmälaren var orolig för att det tyska parets barn skulle bli misshandlade av föräldrarna och att hon ville att någonting

skulle göras snabbt för barnen. Minnesanteckningen överlämnades till Urban Svensson, som emellertid redan samma dag av Marion Ståhl befriades från det fortsatta handläggansvaret.

Trots innehållet i minnesanteckningen och trots sin kännedom om det pågående ärendet hos socialnämnden vidtog Marion Ståhl därefter ingen åtgärd i saken, förrän då hon den 5 juni 1990 uppdrog åt en socialsekreterare att fortsättningsvis handlägga ärendet.

Genom att inte vidta omedelbara åtgärder med anledning av anmälan från polisen har Marion Ståhl av oaktamhet genom underlåtenhet vid myndighetsutövning åsidosatt vad som gällde för uppgiften.

Lagrum: 20 kap. 1 § brottsbalken

Jag uppdrar åt överåklagaren Hans Lindberg vid regionåklagarmyndigheten i Västerås att väcka och utföra åtalet. Överåklagaren äger därvid de befogenheter som anges i 45 kap. 5 § rättegångsbalken.

Eva Thorén-Johansson

Eva Thorén-Johansson fick, då hon övertog ärendet, tillgång till de handlingar som upprättats i ärendet. Handlingarna utvisade att omedelbara åtgärder var påkallade. Vid de kontakter som Eva Thorén-Johansson därefter hade med polisen framkom att familjen flyttat från orten. Några uppgifter om var familjen befann sig framkom inte.

Eva Thorén-Johansson synes därefter ha ansett att några ytterligare åtgärder i ärendet inte kunde vidtas. Då Eva Thorén-Johansson påbörjade sin semester blev ärendet därför liggande.

Jag vill framhålla att den omständigheten att familjen lämnade kommunen inte innebar en begränsning av socialnämndens ansvar för ärendet. En utredning rörande ett barns skydd får således inte avstanna av den anledningen att barnet lämnar kommunen. Det hade därför ålegat Eva Thorén-Johansson att fortsätta efterforskningarna och att tillse att den fortsatta handläggningen övertogs av annan då hon påbörjade sin semester.

Det finns således anledning till kritik även mot det sätt på vilket Eva Thorén-Johansson handlagt ärendet. Samtidigt vill jag framhålla att även med fortsatta efterforskningar möjligheterna att nå familjen varit mycket begränsade.

Elisabet Ottervald

Såvitt utredningen visat har den förfrågan som gjorts till Elisabet Ottervald avsett vilka åtgärder som från socialtjänstens sida kunde vidtas för att förmå den tyska familjen att flytta. Vad som förekommit i denna del föranleder inga uttalanden av mig.

Granskningen av ärendet har visat att det på ett anmärkningsvärt sätt har brustit i fråga om registrering och dokumentation av ärenden vid förvaltningen. Som särskilt anmärkningsvärd framstår den uppgift som Eva Thorén-Johansson lämnat om att det kunnat inträffa att ärenden blivit liggande utan att över huvud taget bli registrerade.

Jag utgår från att socialnämnden tillser att nödvändiga åtgärder vidtas för att nå en i angivet hänseende betryggande ärendehandläggning.

6.2 Handläggningen vid polisen

6.2.1 Den rättsliga bakgrunden

Anmälningssplikt

Jag har under avsnitt 6.1.1 redogjort för den skyldighet som enligt 71 § andra stycket SoL föreligger för vissa myndigheter och tjänstemän att göra anmälan till socialnämnden. Som där framgår inträder en sådan anmälningssplikt så snart myndigheten eller tjänstemannen får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd.

Till de myndigheter som omfattas av anmälningssplikten hör polisen.

Bestämmelserna i 71 § andra stycket kompletteras såvitt avser polisen av föreskrifterna i 3 § polislagen. Där sägs bl.a. att det särskilt åligger polisen att samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och underrätta dessa om förhållandena som bör föranleda någon åtgärd av dem.

Minnesanteckningar

En polismyndighet har omfattande kontakter med allmänheten. Till polisens uppgifter hör bl.a. att lämna allmänheten upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen. Det möter givetvis inget hinder mot att en polisman för anteckningar för eget bruk om sådana kontakter med allmänheten.

Mottar emellertid en polisman uppgifter som föranleder uppkomsten av ett ärende hos polisen, såsom t.ex. är fallet när uppgifterna innefattar en brottsanmälan eller avser sådana förhållanden som anges i 71 § SoL, åligger det honom att skriftligen redovisa uppgifterna. Sådana anteckningar, som innefattar uppgifter av betydelse för ärendets bedömning, skall tillföras ärendet.

På motsvarande sätt skall de uppgifter som en polisman mottar i ett redan pågående ärende och som har betydelse för det ärendets bedömning dokumenteras och utan dröjsmål tillföras ärendet.

Jag vill tillägga att vad som hos polisen anges som en "minnesanteckning" rätteligen är att se som en tjänsteanteckning. Med minnesanteckningar avses således enligt tryckfrihetsförordningen synpunktspromemorior, rättsutredningar och andra handlingar som har tillkommit för att underlätta föredragning eller utredning av ett visst ärende. Tillför anteckningarna ärendet sakuppgifter är de i den delen inte att anse som minnesanteckningar.

Jag vill inledningsvis framhålla att vid misstanke om barnmisshandel är som regel skyndsamma åtgärder nödvändiga. Jag har såvitt avser socialtjänsten framhållit att det är en ovillkorlig skyldighet för socialtjänsten att vidta omedelbara utredningsåtgärder så snart nämnden får kännedom om förhållanden som ger anledning till antagande att ett barn utsätts för misshandel.

På motsvarande sätt är det en uppgift för polisen att utan dröjsmål inleda utredning vid misstanke om övergrepp mot barn. Det är av största betydelse att det så snart som möjligt blir klarlagt om misshandel förekommit och om särskilda tvångsåtgärder för att skydda barnet från fortsatta övergrepp är påkallade.

I dessa frågor är som regel en nära samverkan mellan socialtjänsten och polisen påkallad.

Jag har vid min bedömning av ärendet inte funnit det utrett att det före den 23 maj till polisen inkommit sådana uppgifter, som gav grund för antagande att barnmisshandel förekommit. Min fortsatta granskning kommer därför företrädesvis att avse de åtgärder som vidtogs vid polisen med anledning av Marita Söderbergs samtal den 23 maj.

Det kan konstateras att de under förundersökningen hörda personerna har lämnat olika uppgifter om vad som har förekommit i ärendet. Då annat ej går att visa utgår jag vid min bedömning från vad envar av dem själv har uppgett.

Kjell Nyman

Den 23 maj 1990 ringde Marita Söderberg till polisen i Avesta. Samtalet togs emot av Annika Springare. Hon kände osäkerhet inför de uppgifter som lämnades vid samtalet. Såvitt framkommit frågade hon vid två tillfällen Kjell Nyman till råds. Kjell Nyman fick därvid veta att saken gällde bl.a. misstanke om barnmisshandel. Enligt vad Annika Springare uppgav skulle Marita Söderberg i samma ärende ha vänt sig till Bengt Aronsson i Hedemora.

Kjell Nyman ansåg inte att omständigheterna var sådana att det fanns skäl för honom att överta samtalet.

Jag anser att Kjell Nyman i flera viktiga hänseenden saknade underlag för sitt ställningstagande. Uppgifter saknades om när misshandeln hade begåtts, mot vem den riktats och om misshandelns svårighetsgrad. Några slutsatser rörande risken för ett upprepande kunde inte dras på grundval av de uppgifter som Kjell Nyman fick. Det var oklart om omedelbara åtgärder var påkallade till förebyggande eller förhindrande av fortsatt misshandel.

Kjell Nyman borde vidare ha beaktat de svårigheter som föreligger för den som inte är insatt i polisarbetet att klart ange om en brottsmålan upptagits och om en hänvändelse till polisen föranlett utredning där. Någon formell bekräftelse på att en anmälan upptagits och att utredning pågick förelåg inte.

Med hänsyn till allvaret i de uppgifter som Marita Söderberg lämnade och den osäkerhet som Annika Springare uttalat borde enligt min mening Kjell Nyman genom att ta över samtalet med Marita Söderberg bättre ha satt sig in i saken innan han tog ställning till vidare åtgärder.

Av vad jag har sagt nu följer också att det enligt min mening borde ha ålegat Kjell Nyman att själv ta kontakt med Bengt Aronsson. Det kan med hänsyn till ärendets allvarliga art inte anses tillfredsställande att han överlät den uppgiften på en civilanställd radioexpeditör.

Kjell Nyman har tillsagt Annika Springare att upprätta en minnesanteckning över vad som kom fram vid samtalet med Marita Söderberg. Han har därvid utgått från att ett ärende rörande barnmisshandel redan upptagits. De av Marita Söderberg lämnade uppgifterna har haft betydelse för det ärendets bedömning. Vid sådant förhållande hade det ålegat Kjell Nyman att tillse att de uppgifter som Marita Söderberg lämnade noggrant dokumenterades och att uppgifterna utan dröjsmål tillfördes det redan pågående ärendet. Anteckningarna borde ha tillställts Bengt Aronsson direkt eller i vart fall ha sänts till chefen för rotel 8, under vilken rotel ärende rörande misshandel föll.

De felbedömningar som Kjell Nyman enligt min mening har gjort har bidragit till att någon utredning rörande påstådd barnmisshandel över huvud taget inte inletts.

Björn Zidén

Distriktsläkaren ringde i mitten av maj månad till assistenten Gun-Britt Arthursson vid polisen i Hedemora. Enligt vad Gun-Britt Arthursson har uppgett hade läkaren därvid påtalat det behov av hjälp som den tyska familjen hade, varvid hon framhållit bl.a. att familjen levde i misär. Gun-Britt Arthursson har påstått att hon förmedlade läkarens uppgifter till Björn Zidén. Denne har emellertid invänt att den information som han mottog endast gällde frågan om uppehållstillstånd. Han gjorde inga anteckningar om vad som framkom vid samtalet.

Björn Zidén borde ha insett att de uppgifter som han mottog från Gun-Britt Arthursson liksom de uppgifter han i övrigt erhöll rörande saken kunde vara av betydelse för sakens vidare utredning och bedömning. Det hade därför ålegat honom att dokumentera uppgifterna och, sedan han fått kännedom om att ett ärende redan hade tagits upp, tillföra det ärendet de sålunda gjorda anteckningarna. Genom hans underlåtenhet i denna del kan väsentlig information ha gått förlorad. Det går inte heller längre att utreda vad som förekommit i denna del av ärendets handläggning.

Minnesanteckningarna från den 24 maj kom Björn Zidén tillhanda sannolikt den 28 maj. Såväl minnesanteckningarna som det samtal som han samma dag hade med distriktssköterskan ingav misstanke om att barnmisshandel förekommit. Det måste ha stått helt klart för Björn Zidén att omedelbara utredningsinsatser var påkallade. Det kan rimligen inte ha mött några svårigheter för Björn Zidén att informera sig om huruvida en brottsanmälan rörande barnmisshandel upptagits och utredning inletts. Jag anser mig ha anledning utgå från att Björn Zidén

utan dröjsmål kunnat utfå behövliga uppgifter ur de vid polismyndigheten förda diarierna. Inte minst har han kunnat ta kontakt med Bengt Aronsson, som enligt minnesanteckningarna var insatt i saken. Jag saknar grund för annat antagande än att Björn Zidén fäst större vikt vid det pågående utlänningsärendet än vid att utan dröjsmål underrätta sig i misshandelsfrågan.

Jag konstaterar vidare att Björn Zidén underlåtit att dokumentera och till ansvarig handläggare vidarebefordra de uppgifter som han erhållit i misshandelsfrågan, oaktat han måste ha insett att dessa uppgifter var av avgörande betydelse för den fortsatta utredningen.

Kent Asp

Kent Asp har av Björn Zidén muntligen informerats om innehållet i de minnesanteckningar, som Annika Springare upprättade den 24 maj. De däri förekommande uppgifterna om barnmisshandel borde ha föranlett honom att begära närmare upplysningar om vad saken gällde. Nu synes han ha utgått från att det endast var fråga om arbets- och uppehållstillstånd. Inte ens när Kent Asp fick minnesanteckningarna i sin hand har han undersökt om något ärende förelåg vid rotel 8 eller ifrågasatt behovet av särskild utredning i misshandelsdelen. Anteckningarna har endast föranlett honom att ge utlänningsärendet en högre prioritet.

Kent Asps underlåtenhet att vidta åtgärder med anledning av de förekommande uppgifterna om misshandel kan endast ha sin grund i en bristande samordning mellan rotlarna. Vad som förekommit ger närmast intryck av att det har rått en snäv avgränsning och en bristande kommunikation mellan rotlarna.

Bengt Aronsson

Bengt Aronsson hade den första kontakten i ärendet den 19 februari, då Marita Söderberg ringde till honom. Vid det samtalet framkom bl.a. att kvinnan hade fött ett barn i Norrland och att hon där hade varit i kontakt med socialnämnden. Marita Söderberg uppgav vidare att hon trodde att det förekom narkotika i familjen.

Den 3 april ringde Marita Söderberg på nytt till Bengt Aronsson. Marita Söderberg uppgav att det var något märkligt med barnen, som inte fick gå ut. Hon nämnde vidare att det minsta barnet inte hade kommit till kontroll hos barnavårdscentralen.

Omständigheterna var sådana att de gav anledning till antagande att ett ingripande till skydd för barnen var påkallat. Det hade enligt 71 § andra stycket SoL således ålegat Bengt Aronsson att på grundval av gjorda anteckningar anmäla förhållandena till socialnämnden. Jag vill erinra om att en sådan anmälan inte förutsätter att det är klarlagt att socialnämnden behöver ingripa. Även uppgifter som är svårbedömda eller obestyrkta skall anmälas.

Bengt Aronsson gjorde summariska anteckningar om vad som kommit fram vid samtalen med Marita Söderberg men vidtog i övrigt inga åtgärder för att underrätta socialnämnden om förhållandena.

Den 9 april fick Bengt Aronsson ytterligare upplysningar om familjen. Uppgifterna gav anledning till antagande att familjen uppehöll sig i landet utan tillstånd. Bengt Aronsson underlät att dokumentera och tillställa rotel 2 de uppgifter som han erhållit i ärendet, oaktat han måste ha insett att dessa uppgifter var av betydelse för ärendets fortsatta bedömning. Bengt Aronsson informerade muntligen rotelchefen vid rotel 2. De summariska noteringar, som Bengt Aronsson gjort, kvarblev hos honom.

Bengt Aronsson har bekräftat att han blev upprörd av Annika Springare den 24 maj. Han har emellertid förnekat att det vid det samtalet framkom uppgifter om att barnen misshandlades. Annat kan ej visas än vad Bengt Aronsson själv uppgett.

Övriga hörda personer

Vad som framkommit vid förhören i övrigt föranleder inga särskilda uttalanden av mig.

Vid en samlad bedömning kan konstateras att ärendehandläggningen har varit strukturlös och oordnad. För ärendebedömningen viktig information har knapphändigt redovisats på lösa lappar, som kvarblivit i tjänstemännens förvar. För handläggningen viktiga frågor har avhandlats formlost mellan tjänstemännen och några anteckningar om vad som har kommit fram vid dessa samtal har inte gjorts. Medan ett påfallande intresse har visats frågan om familjens rätt att vistas i landet, har de uppgifter om misshandel som lämnats getts en marginell betydelse.

Handläggningen visar på behovet av en omfattande översyn av de inom polisdistriktet tillämpade rutinerna. Klara direktiv bör ges från polisledningens sida vad gäller förutsättningarna för upprättandet av minnesanteckningar. Utförliga anvisningar bör ges rörande den skyldighet som föreligger att dokumentera sådana uppgifter som föranleder uppkomsten av ett ärende och sådana uppgifter varigenom ett redan pågående ärende tillförs sakuppgifter av betydelse för det ärendets bedömning.

Det har vidare framkommit att det rått en påfallande oklarhet rörande handläggningsordningen i fall då hos en person sammanfallande brottsmisstankar skall handläggas inom olika rotlar. Utredningen har således visat att frågan om misshandel endast berörts i kontakter med rotel 2, där bl.a. utlänningsärenden handläggs, medan frågan angående upptagande av anmälan med anledning av påstådd barnmisshandel över huvud taget inte varit under bedömning hos rotelchef eller honom överordnad på rotel 8, till vilken rotel brottsbalksbroten hör. Det är angeläget att klara rutiner fastställs för de fall där utredning samtidigt skall ske inom olika rotlar.

Granskningen har också visat på behovet av att inom polisdistriktet ta upp frågan om samverkan mellan polisen och socialtjänsten och på

behovet av information beträffande den skyldighet som föreligger att i förekommande fall göra anmälan till socialnämnden enligt bestämmelserna i 71 § andra stycket SoL.

Jag kan avslutningsvis konstatera att handläggningen i flera hänseenden har varit bristfällig. Dessa brister framstår sedda var för sig inte som så allvarliga att de bör föranleda vidare åtgärder av mig. Resultatet av de olika felbedömningar som har gjorts har emellertid blivit att den hos polisen anmälda barnmisshandeln har förblivit outredd där.

6.3 Beslut i anledning av verkställd förundersökning

På skäl som redovisats under 6.1.2 har jag beslutat att åtal skall väckas mot f.d. avdelningschefen Marion Ståhl vid socialförvaltningen i Hedemora. I övrigt föranleder förundersökningen ingen vidare åtgärd när brottsmisstanke ej längre föreligger.

6.4 Överväganden rörande lagändring

Jag har under avsnitt 6.1.1 tagit upp frågan om den rekommendation till allmänheten att göra anmälan till socialnämnden som finns intagen i 71 § första stycket SoL har fått en tillfredsställande utformning. Som en förutsättning för anmälan anges således i lagrummet att det skall föreligga *kännedom om* att en underårig misshandlas i hemmet eller annars behandlas där på ett sådant sätt att det är fara för hans hälsa och utveckling.

Jag har framhållit att bestämmelsen skapar en osäkerhet hos allmänheten rörande förutsättningarna för en sådan anmälan. Bestämmelsen uppfattas så att anmälan inte får ske med mindre det klart framgår att barnet misshandlas eller annars utsätts för skadlig behandling i hemmet.

Enligt min mening bör bestämmelsen utformas så att den där uttalade rekommendationen knyter an till situationer i vilka det finns anledning anta att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd.

Jag översänder en kopia av mitt beslut till socialdepartementet.

Hedemora tingsrätt dömde den 26 september 1991 genom dom som vann laga kraft Marion Ståhl för tjänstefel till sextio dagsböter å etthundra kronor enligt den i JO:s åtalsbeslut redovisade gärningsbeskrivningen. Under rubriken Tingsrättens bedömning anfördes bl.a.

Genom utredningen i målet, främst Marion Ståhls egna uppgifter och vittnesmål av Rönngren och Svensson, finner tingsrätten att de faktiska omständigheter och det händelseförlopp, som åklagaren angivit i gärningsbeskrivningens fyra inledande stycken, blivit styrkta.

En grundläggande förutsättning för straffansvar enligt åtalet är att den påstådda underlåtenheten att handla inträffat i myndighetsutövning. Detta begrepp för närmast tanken till beslut och andra avgöranden angående förmån eller skyldighet för enskild. Termen omfattar emellertid även en betydande del av det beredande handläggningsarbete som utförs som underlag för de offentliga organens avgöranden. För offentliga organ som har verkställande och liknande uppgifter torde myndighetsutövning även omfatta praktiskt arbete och fysiska ingripanden. Enligt tingsrättens uppfattning är det helt klart, att de arbetssituationer och de handläggningsmoment vid socialförvaltningen i Hedemora, som åtalet rör, är myndighetsutövning i brottsbalkens mening.

Handlingsplikt

För bedömning upptas här efter frågan om Marion Ståhl enligt åtalet underlåtit att vidtaga åtgärd eller "omedelbara åtgärder" som åklagaren i gärningsbeskrivningens sista stycke påstått. Marion Ståhl har, som hennes ståndpunkt i denna del måste uppfattas, förnekat att hon varit passiv. Hon har påstått, att hon i stället vidtagit åtgärd genom att besluta så om ärendets prioritet att denna inte blev den högsta. Tingsrätten anser att denna invändning närmast är av processteknisk art. Dess hållbarhet är helt beroende av om det vid prövningen från andra utgångspunkter förelåg en plikt att handla eller ej. Invändningen skall därför uppfattas som ett förnekande av oaktsamhet, vilket är en av Marion Ståhls otvetydiga ståndpunkter och bedömes i det följande.

Tingsrätten behandlar nu frågan om vad som gällde för uppgiften eller, med andra ord, om det förelåg en plikt för Marion Ståhl att vidta någon åtgärd i det aktuella fallet och vad en sådan åtgärd skulle ha bestått i.

Marion Ståhl och åklagaren har angivit motsatta uppfattningar om behovet av att åklagaren i gärningsbeskrivningen preciserar vad som gällde för uppgiften. Tingsrätten anser att detta moment i ansvarsregeln är en del av gällande rätt som det, vid prövning av åtal, ankommer på domstolen att utforska. Parterna är givetvis oförhindrade att göra påståenden i detta ämne, men det är inte nödvändigt.

Beträffande minnesanteckningen (domsbilaga 4) som eventuell anledning till åtgärd från Marion Ståhls sida noterar tingsrätten följande. Redan det förhållandet att polisen formulerar ett detaljerat skriftligt meddelande om barnmisshandel och sänder det till socialförvaltningen ger anledning för dennas tjänstemän att vidtaga åtgärder. Vidare är innehållet varslande. Där står barnens ålder, "4 år respektive 3 mån", att anmälaren "är väldigt orolig för barnen, som enl henne ska bli misshandlade av föräldrarna". Där står vidare om kontakt med en distriktsköterska, "som ska vara förtvivlad över barnens situation". Det framgår även att avflyttning var förestående och att anmälaren ville att det snabbt gjordes något för barnen. Tingsrätten anser att minnesanteckningens ankomst och innehåll har givit Marion Ståhl en mycket konkret anledning att omedelbart vidtaga åtgärd. Handlingens datum, 1990-05-24, d.v.s. fyra dagar tidigare, borde ha understrukt behovet av skyndsamhet. Marion Ståhls och Urban Svenssons berättelser ger dock intrycket av att de ägnat sig åt ingående överväganden av vilka tveksamheter i situationen som talade emot att något behövde göras. Av deras uppgifter framgår även att de kommit till den slutsatsen att det inte skulle vara ett akut skede, vilket följaktligen motiverade att ingenting uträttades. Enligt tingsrättens bedömning är det långt ifrån troligt att Marion Ståhl som är en omvittnat erfaren och skicklig socialtjänsteman, och Urban Svensson, som sedan april haft kontakt

med ärendet, upprepade gånger blivit kontaktad av Marita Söderberg och två gånger av distriktssköterskan, skulle ha kunnat prestera en så felaktig slutsats som att det inte var någon brådska att ingripa. Versionerna av deras överväganden den 28 maj betraktas därför som uppgifter, måhända omedvetet, lämnade för att öka förståelsen för att ingenting utträttades i ärendet. Med hänsyn härtill föreligger inte något i utredningen som föranleder tingsrätten till annan uppfattning än att minnesanteckningen var en mycket konkret anledning till omedelbar åtgärd från Marion Ståhls sida. Minnesanteckningens ankomst och innehåll kvalificerade nämligen ärendet till att vara ett ärende om misshandel av barn. Som sådant skulle det enligt gällande tjänsteföreskrift gå före alla andra ärenden.

Vad gäller frågan huruvida Marion Ståhls kännedom om det pågående ärendet varit en faktor som under den 28 maj och de närmast därefter följande dagarna utgjort en anledning att vidtaga åtgärd, gör tingsrätten följande övervägande. Det är utrett att Marion Ståhl redan i januari 1990 av Rönngren fick kännedom om att ärendet kommit in. Hon fick av Urban Svensson den 24 april information om att distriktssköterskan ringt och anmält saken. Hon fick höra att familjen betecknades som konstig och deltog i handläggningen genom att föreslå hembesök. Efter det att Marita Söderberg ringt till Urban Svensson blev Marion Ståhl av denne uppmärksamrad på ärendet. Marion Ståhl fick veta att sköterskan ringt den 18 maj. Slutligen är angående Marion Ståhls kännedom om ärendet utrett att hon av Urban Svensson den 28 maj 1990 fick veta att han inte gjort något hembesök eller vidtagit någon annan åtgärd beträffande den tyska familjen. Tingsrätten anser att det är vanskligt att bedöma hur mycket av information om enskilt ärende som en avdelningschef i Marion Ståhls arbetssituation har möjlighet och anledning att hålla aktuell under några månaders tid. Som visats i målet har Marion Ståhl dock vid upprepade tillfällen fått kontakt med ärendet och hon har lämnat viss handledning. Den vetskap som hon därigenom ägde samt det för henne bekanta, att just en distriktssköterska engagerat sig genom kontakt med socialkontoret borde ha talat för att något nu borde göras, särskilt som Marion Ståhl visste att tidigare beslutat hembesök inte blivit av.

Sammanfattningsvis anser tingsrätten, med hänvisning till det anförda, att det för Marion Ståhl förelåg en plikt att vidtaga åtgärd i ärendet.

Vad som gällde för uppgiften

I fråga om vad eller vilka åtgärder som borde vidtagas anser tingsrätten att Marion Ståhl omedelbart skulle ha beordrat en handläggare att ringa Marita Söderberg, distriktssköterskan och polisen samt någon granne till den tyska familjen för att informera sig om dagsläget. Om handläggaren förklarade att det inte skulle hinnas med med hänsyn till andra uppgifter borde Marion Ståhl ha beordrat vederbörande att lägga allt annat åt sidan med förklaring att det gällde ett ärende om barnmisshandel som går före allt. Om ingen handläggare kunde påträffas omgående, borde Marion Ståhl ha gjort sakerna själv. För den händelse att de upplysningar som lämnades vid telefonsamtalen inte fullständigt dementerade misstankarna eller om osäkra eller inga upplysningar kunde fås på en gång, borde handläggaren eller Marion Ståhl genast ha åkt bil ut till Vikmanshyttan och hälsat på den tyska familjen. Detta är enligt tingsrättens uppfattning vad som jämte föreskriften i 50 § socialtjänstlagen var naturligt att göra och därför vad som gällde för uppgiften.

Det är utrett, att Marion Ståhl genom underlåtenhet vid myndighetsutövning åsidosatt vad som gällde för uppgiften.

Nästa fråga i målet är om Marion Ståhl varit oaktsam, något som åklagaren påstått men som hon förnekat. Vid prövningen i denna del är det av betydelse vilka krav som bör ställas inom kommunal socialtjänst, vilken grad av omsorg som uppgiften krävt, om arbetsbelastning, mängd av akuta ärenden och resursbrist inverkat på möjligheterna att arbeta, samt tjänstemannens ställning, erfarenhet och kompetens.

Aktsamhetskravet för chefer och handläggande personal inom kommunal socialtjänst påverkas av att verksamheten till betydande del är lagreglerad och innebär rättstillämpning. Detta medför att man inom socialtjänsten bör ställa höga krav på korrekta och ändamålsenliga insatser av dessa personalkategorier. Då dessutom en del av arbetet är avvägningar mellan behovet av offentligrättsliga ingripanden och människornas självbestämmanderätt och integritet är höga krav än mer påkallade.

Beträffande graden av den omsorg, som ärenden om barnmisshandel i allmänhet kräver, får tingsrätten slå fast, att intresset av att främja barns fysiska och psykiska välbefinnande intar en framskjuten ställning i svenskt samhällsliv. I konsekvens härmed har för de offentliga organens verksamhet i många fall vidtagits särskilda åtgärder för att tillgodose detta intresse. Exempel härpå är socialtjänstlagens särskilda avsnitt angående barn och ungdom, samt avsnittet angående anmälan om misshandel m.m. mot underåriga, lagstiftningen med särskilda bestämmelser om vård av unga och, som framkommit i detta mål, socialförvaltningarnas prioriteringsprinciper till förmån för ärenden om barn. Mot denna bakgrund är det naturligt att kravet på omsorg och aktsamhet för de offentliga tjänstemän, som bland sina arbetsuppgifter har att förebygga och hindra misshandel av barn, måste sättas högt.

Som framkommit i målet hade Marion Ståhls avdelning en hård arbetsbelastning, personalbrist, ett tjugotal angelägna ärenden rörande barn och hon hade, framställningar och konsekvensbeskrivningar till trots, inte fått förstärkningar. Det är uppenbart att sådana förhållanden i allmänhet påverkar ansvarsbilden för den som påstås ha underlåtit att lösa någon uppgift. I Marion Ståhls fall är situationen dock speciell. Hon hade en mycket klar prioriteringsregel att följa. Ärendet om barnmisshandel skulle gå före alla andra uppgifter och det fanns såvitt framkommit endast ett eller möjligen två ärenden som med den prioriteringen kunde konkurrera om avdelningens resurser. I den situationen är, vid en prövning av oaktsamheten hos den som varit passiv, arbetsbelastning, resursbrist och mängden av ärenden med lägre prioritering utan betydelse.

Marion Ståhl var avdelningschef och även socialchefens ställföreträdare. Hon är av samtliga vittnen bedömd som en erfaren socialtjänsteman med hög kompetens. Härav följer vid prövning av oaktsamhetsrekvisitet att man på hennes agerande får ställa krav anpassade till den ställning hon hade och den betydande förmåga hon äger.

Då det skall avgöras om Marion Ståhl har varit passiv av oaktsamhet, ställer tingsrätten hennes beteende i den aktuella situationen mot den aktsamhetsnivå och de krav på vakenhet och effektivitet som de nyligen redovisade faktorerna motiverar. Vid prövningen är utgångspunkten att straffbarhet inte är motiverad vid varje avvikelse från det önskade handlandet. Det måste finnas ett straffritt utrymme för normal mänsklig ofullkomlighet. Först när man klart har underskridit den kvalitetsnivå som efter en allsidig bedömning är motiverad, fyller straffansvaret för oaktsamhet en funktion.

Utredningen ger ett övertygande besked om att Marion Ståhl har varit oaksam. Åklagaren har således mot hennes nekande styrkt sin talan i denna del.

Tingsrätten finner inte någon omständighet ha framkommit i målet som kan föranleda att gärningen är att anse som ringa.

På grund av det anförda är åtalet styrkt.

Tingsrätten anförde i påföljdsfrågan

Brottets straffvärde är högt inom ramen för ett bötesstraff.

Vid straffmätningen beaktar tingsrätten följande.

Det aktuella ärendet vid socialförvaltningen i Hedemora kom efter den period åtalet avser att utvecklas på ett synnerligen tragiskt sätt. Den uppmärksamhet som ärendet tilldragit sig måste för Marion Ståhl ha upplevts som en stor påfrestning. Hon har inför tingsrätten redovisat detta på ett övertygande sätt. Förutom den inverkan som ärendets uppmärksamhet haft torde Marion Ståhls egna psykiska reaktioner i anledning av det tragiska fallet ha varit kännbara. Med hänsyn härtill bör Marion Ståhl med tillämpning av 29 kap 5 § första stycket 8 p få ett lägre straff än brottets straffvärde motiverar.

En flicka, två år, död till följd av grov misshandel — om förutsebarhet vid utredning av misstänkt barnmisshandel

(Dnr 2964-1990 och 3022-1990)

1 Bakgrund

Den 15 augusti 1990 mottog Socialförvaltningen i Åstorps kommun en muntlig anmälan om misstänkt misshandel av den då tvååriga flickan Ida. Anmälan gjordes av biträdande barnöverläkaren Torsten Gadd vid barnkliniken i Ängelholm.

Torsten Gadd hade enligt vad som antecknades i ett vid socialförvaltningen samma dag upptaget ärende berättat bl.a. följande.

Ida bodde tillsammans med sina föräldrar i Kvidinge i Åstorps kommun. Den 11 juli 1990 hade Ida inkommit till barnmottagningen i Ängelholm tillsammans med modern B.K. och styvfadern Tommy Olin. Föräldrarna sökte läkare på grund av att Ida hade kräkt i sex dagar. Läkaren konstaterade att Ida hade ett inklämt ljumskbråck som de omedelbart opererade. Man noterade då att Ida hade blåmärken i ljumsken, på ryggen, i stjärten, på benen och på undersidan av käken.

Enligt vad läkaren uppgav hade Ida den 26 juli kommit in till barnkliniken på nytt tillsammans med modern och styvfadern. Föräldrarna uppgav att Ida för två dagar sedan hade blivit avknuffad från en trehjuling av en lekkamrat. Det visade sig efter röntgen att Ida hade en nyckelbensfraktur. Man noterade vid besöket ett flertal blåmärken av olika färg, bl.a. på underkäken samt på armar och ben. Hon hade också en rodnad över vänster nyckelben.

Den 14 augusti 1990 hade föräldrarna på nytt sökt läkarhjälp. Ida hade då börjat kräkas blod. Föräldrarna uppgav att Ida den 12 augusti trillat ner för en trappa med fem trappsteg. Föräldrarna såg inte fallet. Styvfadern hade hittat henne efter att hon ramlat. Ida var pigg dagen

efter men den 14 augusti började hon bli gnällig och klagade över att hon hade ont i magen. På kvällen började hon att kräkas blod och föräldrarna sökte läkarhjälp.

Läkarna hade vid det tillfället noterat att Ida hade blåmärken på flera delar av kroppen. Hon hade ett stort blåmärke på ryggen, blåmärken på revbenen, bröstbenet, båda knäna, skenbenen och armbågarna. Läkarna misstänkte också vid anmälningstillfället att Ida eventuellt hade en magblödning. Torsten Gadd hade uppgett att Ida legat helt stilla vid undersökningen, t.o.m. då man kände henne i stjärten. Torsten Gadd menade att det var mycket onormalt för ett tvåårigt barn att vara så stilla vid undersökning. Han framhöll vidare det anmärkningsvärda i att dröja med mellan två och sex dagar med att söka läkarvård när ett barn är sjukt och har ont.

Med anledning av anmälan beslöt socialnämndens vice ordförande den 15 augusti 1990 att enligt 6 § lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) att omedelbart omhänderta Ida, då det var sannolikt att hon behövde beredas vård med stöd av LVU och rättsens beslut om vård inte kunde avvaktas. Påföljande dag gjorde socialnämnden en anmälan till Polismyndigheten i Ängelholm.

Beslutet om det omedelbara omhändertagandet underställdes länsrätten den 20 augusti 1990. Länsrätten fastställde det underställda beslutet den 29 samma månad. På socialnämndens begäran förlängde länsrätten utredningstiden till den 1 oktober 1990.

På uppdrag av åklagaren avgav rättsläkaren Göran Sköld den 17 september 1990 på grundval av vad som förekommit vid undersökning av Ida ett utlåtande, vari bl.a. anfördes att utseendet av de påvisade skadorna inte stöder misstanken att de uppkommit på annat sätt än genom olyckshändelse. Åklagaren lade den 18 september 1990 ner den förundersökning som inletts med anledning av misstanken om barnmisshandel.

Socialnämndens ordförande upphävde den 19 september 1991 det omedelbara omhändertagandet och Ida återvände hem.

Den 3 oktober 1990 infördes Ida till sjukhuset i Ängelholm. Hon var vid ankomsten till sjukhuset död.

Genom dom den 5 juli 1991 dömde Hovrätten över Skåne och Blekinge styvfadern Tommy Olin för — såvitt nu är i fråga — grov misshandel av och grovt vållande till Idas död till fängelse i åtta år.

2 JO beslutar om utredning

Den 5 oktober 1990 förekom i Aftonbladet en artikel med rubriken 2-åring dog av misshandel — föräldrarna anhängna för mord. I artikeln relaterades de händelser som föregått det omedelbara omhändertagandet. Det uppgavs vidare att en socialtjänsteman skulle ha uppgett att sedan rättsläkaren avgett sitt intyg grund för fortsatt omhändertagande inte längre förelåg. Flickan hade därför omedelbart fått återvända hem. Natten till den 3 oktober 1990 påträffades flickan död i sin säng.

JO beslöt den 11 oktober 1990 med anledning av innehållet i artikeln att ta upp ärendet till granskning.

Härefter inkom till JO en anmälan från ledamoten i socialnämnden i Åstorps kommun Conny Prisell. I anmälan begärde Conny Prisell att JO skulle undersöka omständigheterna omkring Idas död och därvid ägna handläggningen vid socialförvaltningen särskild uppmärksamhet.

2.1 Remissförfarandet

2.1.1 Utredning och yttrande från Länsstyrelsen i Kristianstads län

Utredning och yttrande infordrades från Länsstyrelsen i Kristianstads län. Länsstyrelsens svar inkom till JO den 31 oktober 1990. Länsstyrelsen, som begärt in uppgifter i ärendet från Socialnämnden i Åstorp, svarade följande.

Ida omhändertogs enligt 6 § LVU den 15 augusti 1990 på grund av misstänkt barnmisshandel efter anmälan av överläkaren Torsten Gadd, barnkliniken i Ängelholm. Ida hade då kommit in för tredje gången till barnkliniken med multipla skador.

Länsrätten fastställde det underställda omhändertagandebeslutet den 29 augusti 1990.

Socialnämnden upphävde det omedelbara omhändertagandet den 19 september 1990. Socialnämnden hade samma dag blivit uppringd av rådmannen vid länsrätten. Idas moder hade via sitt juridiska ombud yrkat att det omedelbara omhändertagandet skulle upphöra och åberopat rättsläkarintyget från den 17 september 1990, där undersökande läkare anger, att utseendet av de påvisade skadorna inte stöder misstanken om att de uppkommit på annat sätt än genom olyckshändelse. I massmedia har sedan rättsläkaren i uttalande modifierat sitt ställningstagande.

Länsstyrelsen besökte genom socialkonsulenterna Åse Persson och Kerstin Olsson socialförvaltningen i Åstorp den 11 oktober 1990 och samtalade bl.a. med handläggaren i ärendet, samtidigt som vi tog del av handlingarna. Det framkom vid vårt besök, att handläggaren hela tiden haft en känsla av att det inte "stod rätt till" hemma hos Idas familj. Hon uttryckte också besvikelse över, att avdelningsföreståndaren vid barnkliniken i Ängelholm ej i sin skriftliga sammanfattning gett samma fylliga beskrivning av moderns och styvfaderns beteenden på barnkliniken, som hon muntligen lämnat till handläggaren. I handlingarna finns en omfattande utredning av Idas hemförhållanden påbörjad den 15 augusti 1990 samt ett läkarintyg utfärdat den 10 september 1990 av överläkare Ulla Albertsson-Karlgren vid barn- och ungdomspsykiatriska kliniken i Ängelholm.

Länsstyrelsen konstaterar att handläggaren gjort en bra och allsidig utredning i ärendet och införskaffat yttrande från barnpsykiatrisk klinik. De muntliga uppgifter, som lämnats till handläggaren rörande moderns och styvfaderns förhållningssätt till Ida under hennes avdelningsvistelse på barnkliniken, hade dock, för att ytterligare belysa Idas relation till mor och styvfar, kunnat medtas i utredningen. Handläggaren är oförhindrad att ta med relevanta uppgifter från t.ex. avdelningspersonal.

Länsstyrelsen är kritisk till den värdering av utredningsmaterialet som socialnämnden gjort och som ledde till att nämnden upphävde det omedelbara omhändertagandet. Länsstyrelsen anser att nämnden ej tillmätt utredningsmaterialet den tyngd, som det borde haft.

Länsstyrelsen vill peka på, att den sociala utredningen beskriver Idas hemförhållanden som en uppenbar riskmiljö för henne. I utredningen finns på ett tydligt sätt beskrivet hur modern växt upp i en känslomässigt torftig miljö utan relation till sin egen moder. Detta, samt berättelser från i utredningen hörda personer om hur de sett skador på Idas kropp borde ha varit ett observandum för nämnden.

För att ytterligare belysa Idas situation och relation till modern har handläggaren införskaffat läkarintyg från barn- och ungdomspsykiatriska kliniken.

Av läkarintyget framgår i sammanfattningen bl.a. att Idas sätt att ta kontakt med en annan person är högst anmärkningsvärt och avviker från normalt beteende hos ett två år gammalt barn. "Flickans otrygga anknytning till modern är också ett observandum." Både styvfadern och modern har stora svårigheter i undersökningssituationen att bortse från egna behov och sätta barnets behov i första hand.

Länsstyrelsen anser det vara anmärkningsvärt att socialnämnden inte delgav länsrätten dels läkarintyget från barnpsykiatrisk expertis och dels den färdigställda utredningen inför ställningstagandet huruvida det omedelbara omhändertagandet skulle upphöra eller ej. Det utredningsmaterial som finns tyder på att Ida för illa i hemmet, även om barnmisshandel ej kunde styrkas.

Länsstyrelsen vill erinra om att ett rättsläkarintyg inte får vara avgörande för om ett omhändertagande skall upphöra. Socialnämnden har det yttersta ansvaret för att ett barn ej får illa och skall göra en allsidig bedömning av hela utredningsmaterialet.

Sammanfattningsvis är länsstyrelsen väl medveten om att socialnämnden i viss mån kände sig pressad av massmedia och moderns juridiska ombud. Länsstyrelsen är dock av den uppfattningen, att socialnämnden ej borde ha upphävt det omedelbara omhändertagandet utan fullföljt ärendet med en ansökan enligt LVU till länsrätten.

2.1.2 Socialnämnden bemöter länsstyrelsens yttrande

Socialnämnden bemötte länsstyrelsens yttrande och anförde bl.a.

Efter beslutet om omedelbart omhändertagande gjorde handläggande socialsekreterare en grundlig utredning och inhämtade referenser samt upplysningar från sjukvården, utlåtande från barnkliniken samt barn- och ungdomspsykiatriska kliniken i Ängelholm med mera.

Socialkonsulenterna Åse Persson och Kerstin Olsson vid länsstyrelsen i Kristianstads län uppger att de vid besök hade fått information om att barnkliniken skulle ha lämnat muntlig information som ej fanns med i utredningen. Detta är felaktigt. Efter flickans död har personalen på barnkliniken uttryckt att de kände vissa farhågor och det gällde mannen och hans relation till flickan Ida. Dessa uppgifter har således inte funnits tillgängliga vid bedömning av om LVU-förhållanden förelåg.

Länsstyrelsen är kritisk till den värdering av utredningsmaterialet som socialnämnden gjort och menar att utredningen beskriver Idas hemförhållanden som en uppenbar riskmiljö för henne. Socialkonsulenterna menar också att det faktum att personer sett skador på Idas kropp borde vara ett observandum för nämnden.

Socialnämnden hänvisar därvid till rättsläkarens utlåtande vari anförts bl.a. att de påvisade skadorna inte stöder misstanken på att de uppkommit på annat sätt än genom olyckshändelser. Nämnden anför fortsättningsvis.

Rättsläkarens intyg undanröjer misstanken om att barnmisshandel förekommit. Det ger också förklaring till uppkomsten av blåmärken som ett par referenter beskrivit. Det får således finnas mycket tydliga indikationer på barnmisshandel från andra källor än rättsläkaren för att underkänna läkarens intyg. Sådan information fanns inte.

Länsstyrelsen pekar vidare på att barn- och ungdomspsykiatriska klinikens utlåtande visar på brister i relationen mellan i första hand modern och barnet. — — —

Både före och efter rättsläkarintygets färdigställande gjorde socialnämnden en bedömning av utredningsmaterialet. Som tidigare nämnts undanröjde rättsläkarens utlåtande misstankarna om barnmisshandel. Vår nästa bedömning blev då om övrigt material i utredningen pekade på att LVU var tillämplig i andra avseenden. Vår samlade bedömning var att det tillgängliga materialet inte styrkte LVU-förhållanden.

Vad gäller utredningen från barn- och ungdomspsykiatriska kliniken så framkommer det att det finns brister i relationen mellan modern och dottern. Överläkaren Ulla Albertsson-Karlgren säger emellertid också "Sammanfattningsvis är dessa observationer gjorda under mycket speciella omständigheter."

Mot de negativa delarna i intyget står, dels positiva delar som Albertsson-Karlgren beskriver, flertalet referenter samt utredarens utredning, där mycket positivt kommer fram i förhållandet moder—barn. I BUP:s utredning sägs bl.a. "Mamma initierar vanligen lek på mamas villkor, men hon kan stundtals även vara adekvat och även smeka barnet vid något tillfälle" — "När mamma läser bok eller tittar på bilder med barnet, visar mamma större glädje över att vara tillsammans med barnet. Hon visar barnet tydligt bilder och väntar på barnets svar. I denna situation finns viss värme mellan mamma och barn."

Barnkliniken skriver i sitt utlåtande bl.a. följande: "Ida visar tydligt, att hon blir glad när mor eller "farmor" kommer. Springer dem till mötes, vill komma upp och krama dem. Då Ida varit med barnsköterska utanför barnkliniken tillsammans med farmor och mamma, har Ida varit piggare än vad hon är inne på sjukhuset. Vill då gärna vara nära mamma, kramar henne ofta, vill ofta sitta i hennes knä. Mor och dotter verkar då ha fin kontakt. Ida blir ledsen och gråter, då mor går."

Handläggande socialsekreterare har träffat modern och styvfadern tillsammans vid åtta tillfällen. Två gånger har Ida varit med. Utredaren har dessutom träffat Ida tillsammans med styvpappans mor två gånger. Slutligen vid ett tillfälle var handläggaren, modern, styvpappan, "farmor" och Ida tillsammans.

Handläggande socialsekreterare skriver i utredningen "När jag iakttagit modern och Ida tillsammans har jag sett en mor som har ett fint samspel med sin dotter. Det har funnits kärleksfullhet och värme. Också en förmåga att se till Idas behov, att sysselsätta sig med henne. Modern har på ett naturligt sätt låtit Ida klara av det som varit relevant för hennes ålder och ingripit när det behövts. Ida tycker om och visar tillit till sin mor." Att modern har ett tätt och fint förhållande till sin dotter bekräftas av åtminstone tre referenter. Moderns före detta sambo som under cirka ett och ett halvt år varit flickans psykologiska pappa säger bl.a.: "Ni har begått ett fruktansvärt misstag, genom att ta Ida från sin mamma. Jag vet hur mycket hon älskar sin dotter, hon skulle inte lägga två fingrar i kors för att skydda någon som skulle skada Ida och att påstå att modern själv skulle skada sin dotter, är absurt — inte värt kommentar."

Vad gäller styvpappans relation till flickan har informationen varit mindre vilket beror på att han ej funnits med i familjebilden så länge.

De negativa observationer som gjorts är att flickan ibland varit avvaktande i hans sällskap. Detta förefaller rimligt och naturligt då flickan redan hade en man som hon uppfattar som sin pappa i moderns före detta sambo. Idas reaktioner av glädje då denne hälsat på henne på barnkliniken och ledsenhet när han lämnat henne tyder på att Ida hade en papparelation till honom. Det blir naturligt att hon har en avvaktande hållning mot den nya styvpappan. Styvpappan har också under utredningstiden beskrivits som en snäll och omtänksam person som sköter sitt arbete på ett bra sätt. Socialnämnden är väl medveten om att det fanns vissa brister i familjen. Av det material som fanns tillgängligt för vår bedömning framgår emellertid inte att dessa är av sådan art att det var befogat med ett omhändertagande enligt LVU. Socialnämndens planering var således att följa upp familjen dels för att kontrollera att flickan mådde väl men också för att vidare motivera familjen för frivillig socialtjänst. Som framgår av aktmaterialet hade nämnden kontakt på olika sätt med familjen även efter att det omedelbara omhändertagandet hävts.

Länsstyrelsen uppger i sin skrivelse till JO att den anser det anmärkningsvärt att socialnämnden inte delger länsrätten dels läkarintyget från barnpsykiatrisk expertis och dels den färdigställda utredningen inför ställningstagandet huruvida det omedelbara omhändertagandet skulle upphöra eller ej.

1990-09-19 ringde rådmän Mårten Landoff, länsrätten i Kristianstads län och omtalar att föräldrarnas juridiska ombud inkommit med en begäran om att länsrätten ska häva beslutet om omedelbart omhändertagande eftersom grunden, misstänkt barnmisshandel, enligt rättsläkarutlåtandet ej är styrkt. Rådmanen har tagit del av läkarutlåtandet och gör bedömningen att det ej finns grund för omhändertagande enligt LVU.

Mårten Landoff gör också bedömningen att länsrätten kommer att besluta att det omedelbara omhändertagandet skall upphöra då grunden för ett omhändertagande ej längre föreligger. Mårten Landoff säger också att det bästa vore om socialnämnden fattade beslut om omhändertagandets upphörande i stället för att länsrätten skulle besluta om detta påföljande dag.

Rådmanen upplystes om att det fanns annat i utredningens material. Han fick också veta att vår bedömning var att detta material inte var tillräckligt för att styrka LVU-förhållanden. Länsrätten hade således möjligheten att begära in övrigt material.

Då socialnämnden gjorde bedömningen att materialet i övrigt ej var tillräckligt för att styrka vård enligt LVU gjordes således heller inte någon ansökan till länsrätten.

Med ovanstående som bakgrund fattade ordföranden i socialnämnden 1990-09-19 beslut om upphörande av det omedelbara omhändertagandet av 1990-08-15.

Länsstyrelsen säger i sin skrivelse att de vill erinra om att rättsläkarintyg inte får vara avgörande för om ett omhändertagande skall upphöra. Socialnämnden har det yttersta ansvaret för att barn ej får illa och skall göra en allsidig bedömning av hela utredningsmaterialet.

Socialnämnden instämmer helt i detta påstående men vill påpeka att en allsidig bedömning av *hela* utredningsmaterialet har gjorts.

Socialnämnden finner det anmärkningsvärt att länsstyrelsen kan säga att de är väl medvetna om att socialnämnden i viss mån kände sig pressad av massmedia och moderns juridiska ombud. Nämnden har gjort sin bedömning av ärendet utifrån det utredningsmaterial som föreligger.

Avslutningsvis kan sägas att fallet belyser svårigheten med ärenden som rör barnmisshandel. Ingen av de inblandade, inkluderat polismyn-

digheten och rättsläkaren, kunde påvisa att barnmisshandel förelåg. Vi uppskattar därför socialstyrelsens initiativ att, bl.a. i samverkan med de tre kommuner som drabbats av dödsmisshandel, försöka att ytterligare höja kompetensen i landet vid bedömning av misstänkt barnmisshandel.

1992/93:JO1

2.1.3 Socialnämnden begär granskning av länsstyrelsens utredning

Socialnämnden i Åstorp har härefter återkommit med en skrivelse den 5 november 1990 i vilken nämnden begär att JO skall granska det sätt på vilket länsstyrelsen verkställt utredning med anledning av JO:s remiss. Nämnden anför bl.a.

Socialnämnden finner länsstyrelsens utredning som godtycklig och oseriös och ber härmed JO att granska hur länsstyrelsen har utrett och behandlat ärendet.

Länsstyrelsen framhåller i sin utredning att socialnämnden skulle ha drivit ärendet till länsrätten som ett LVU-ärende trots följande:

a) 1990-09-18 avskriver åklagaren brottsmisstankar med stöd av rättsläkaren Göran Skölds uttalande "att de påvisade förändringarna i blodets sammansättning kan gynna uppkomsten av blåmärken dvs. innebära att hon får blåmärken onormalt lätt.." samt "att således de påvisade skadorna *inte* stöder misstanken på att de uppkommit på annat sätt än genom olyckshändelser".

b) 1990-09-18 ringer rådmannen Mårten Landoff från länsrätten i Kristianstad och *uppmannar* socialnämnden att häva beslutet om LVU med hänsyn till rättsläkarens utlåtande att det *inte* finns skäl för fortsatt omhändertagande. Mottagande handläggare får beskedet: "att släpper ni inte barnet gör vi det". "Uttalandet från rättsläkaren är så starkt att den tar undan andra eventuella misstankar". Länsrätten har inte velat ta del av övrigt utredningsmaterial.

c) I samband med upphörande av omhändertagandet får handläggaren direkt uppmaning av ordf. att fortsätta med kontakten med hemmet för att erbjuda den hjälp och stöd som hemmet *vill* få del av, som ett naturligt led i socialnämndens roll att bistå hemmet i en svår situation.

d) Länsstyrelsen bortser helt från vad som angivits under punkt c) samt det faktum att dels ordf. var på hembesök 1990-09-26 varvid ordf. och styvpappan blev överens om de fortsatta kontakterna mellan hemmet och socialförvaltningen.

e) Länsstyrelsen bortser också från det faktum att dels besök i hemmet av handläggare var avtalat till 1990-10-04, dels ekonomisk rådgivning var avtalat till 1990-10-03.

f) I länsstyrelsens utredning redogör man för varför socialnämnden upphävde LVU och slutar det stycket med att "I massmedia har sedan rättsläkaren i uttalande modifierat sitt ställningstagande". Ett mycket anmärkningsvärt förfarande av länsstyrelsen att ta hänsyn och referera vad någon säger i massmedia! Socialnämnden har att besluta efter det underlag som finns och inte på vad som uttalas i massmedia.

g) Socialnämnden måste utgå från att den skrivelse som fanns från barnkliniken var rätt beslutsunderlag. De muntliga uppgifter som barnkliniken lämnat i ärendet stämmer överens med den skriftliga sammanfattning som barnkliniken gjort.

h) Socialnämnden beklagar djupt att länsstyrelsen i efterhand konstruerat hur fallet skulle handlagts. Vi har tidigare fått den uppfattningen bl a från länsstyrelsens socialkonsulenter att andrahandsuppgifter *inte* kan ligga som grund för ett omhändertagande jämlikt LVU

utan i varje enskilt fall måste nämnden dels kunna lita på högre instanser ex länsrätten, dels från undersökande institutioner, myndigheter och handläggare och ha sådant beslutsunderlag att det *inte* skall råda tvivel om omhändertagandet ska ske eller ej.

1992/93:JO1

i) Länsstyrelsens besök vid socialkontoret, för att inhämta uppgifter i ärendet, är också ganska anmärkningsvärt. Länsstyrelsen besöker socialförvaltningen med anledning av ett annat ärende, och ställer då enstaka frågor i ärendet Ida. Någon riktig diskussion eller genomgång av ärendet förekom inte. Socialchefen hade ej vetskap om att länsstyrelsen besökte förvaltningen, detta hade ej meddelats.

2.1.4 Länsstyrelsens svar

Sedan länsstyrelsen beretts tillfälle till bemötande har länsstyrelsen — efter att inledningsvis ha redogjort för styrelsens uppgifter inom socialtjänsten — i yttrande den 18 januari 1991 anförts bl.a. följande.

I det här aktuella ärendet har länsstyrelsen ej följt handläggningen vid socialförvaltningen utan fick kännedom om händelseförloppet först efter Idas död. Länsstyrelsens besök på socialförvaltningen i Åstorp den 11 oktober 1990 var föranlett av att en tjänsteman vid socialförvaltningen önskade råd och stöd vid handläggning av ett vårdnadsärende. Då länsstyrelsen vid samma tidpunkt genom massmedia fått information om ärendet Ida talade vi om detta med handläggare och avdelningschef vid vårt besök. Detta är helt i linje med länsstyrelsens befogenheter och tillsynsskyldighet.

Länsstyrelsen delar socialnämndens beklagande att yttrande till JO fick bygga på "efterhandskonstruktioner". Det hade varit önskvärt i ett så allvarligt ärende att länsstyrelsen beretts möjlighet att komma in på ett tidigare stadium i handläggningen. Detta hade också kunnat vara till stöd för handläggaren, som inte har erfarenhet av att arbeta med LVU-ärenden.

Länsstyrelsen har i sin utredning konstaterat att rättsläkaren enligt massmedia modifierat sitt ställningstagande. Detta är en ren upplysning och har naturligtvis inte legat till grund för länsstyrelsens bedömning i ärendet.

Länsstyrelsen hänvisar i övrigt till sitt tidigare avgivna yttrande.

2.2 I ärendet föreliggande utredning i övrigt

2.2.1 Torsten Gadds anmälan

Torsten Gadd anmälde muntligen till socialförvaltningen misstanke om misshandel av Ida den 15 augusti 1990. Anmälan upprättades skriftligen först den 31 augusti, och den inkom till socialförvaltningen den 4 september. Anmälan har följande lydelse.

Ida har varit känd på Barnkliniken i Ängelholm sedan november 1989, då hon vårdades under ett dygn på grund av maginfluensa.

1990-07-11 inlades flickan på grund av inklämt vänstersidigt ljumskbräck. Man hade månaderna före inkomsten märkt en knuta i vänster ljumske som dock inte givit några bekymmer. Kräkts dagligen sedan 5/7 och inkomstdagen varit mycket ledsen samt man hade haft svårt att trycka tillbaka knutan. Vid undersökning vid inläggningstillfället finner man blåmärken i vänster ljumske samt en valnötstor knuta. Man finner även blåmärken av äldre datum på bål, skinka,

rygg, ben och underkäke. Flickan opererades och man påtalade att flickan hade blåmärken och att man ville utreda detta närmare. Föräldrarna ville emellertid direkt ta hem flickan, vilket också skedde.

Man återkom 26/7 1990 till akutmottagningen, sjukhuset i Ängelholm, efter att man på vårdcentralen (Åstorp?) skickat flickan på röntgen i Ängelholm för misstänkt vänstersidig nyckelbensfraktur. Detta kunde verifieras med hjälp av röntgen. Man uppgav då att flickan två dagar tidigare, av en jämnårig kamrat, knuffats av sin trehjuling. Flickan skall först 26/7 angivit smärta över vänster nyckelben.

14/8 1990 återkommer man med flickan på grund av blodiga kräkningar. Man uppgav då att flickan två dagar tidigare följt med fadern till dennes arbete. Fadern uppger att han fann flickan efter att hon trillat ner från en fem trappsteg hög stentrappa. Skall därvid ha slagit i huvudet och bröstkorgen. Varit vid normalt medvetande men ej kräkt. Kräkningar tillkom tre timmar senare. Flickan var trött och somnade, sov hela natten. Dagen före inkomsten skall flickan ha betett sig som vanligt.

Inkomst dagen trött och gnällig. Klagade så småningom över ont i magen. Några timmar därefter kräktes flickan upp, vad modern tolkat som gammalt blod. Man finner vid undersökningen en flicka som ligger stilla och förefaller smärtpåverkad. Medverkar utan några protester vid undersökningen. Öronen undersökes och förefinnes normalt, inget blod i hörselgången. I mun och svalg: intet anmärkningsvärt. Inga skador. Ögonen reagerar normalt på ljus. Vid undersökning av buken finner man att hon förefaller öm strax nedanför revbensbågarna. Vid undersökning av skelettet finner man en uppdrivning över vänster nyckelben (bennybildning efter nyckelbensbrottet). Hon ömmar när man känner på vänster sida av skallen. Ömmar på nedersta delen av höger thoraxhalva. I övrigt ingen ömhet när man känner på skelettet. På skallen framtill på vänster sida finns ett femkronestort blåmärke med en del skrapår. På nedersta delen av bröstkorgen på höger sida finns ett knappt 10 cm stort blåmärke, på motsvarande område på vänster sida ett enkronestort blåmärke. På nedersta delen av ryggraden finns ett ca 8 cm långt och 1 1/2 cm brett blåmärke. På utsidan av höger knä ett femkronestort blåmärke och på dess inre sida ett enkronestort blåmärke. Förutom dessa blåmärken finns över vänster knä, skenben, armbåge rikligt med små blåmärken av äldre datum.

Ovanstående är baserat på journalanteckningar och för det sista vårdtillfället dessutom genom egna iakttagelser.

2.2.2 Intyget från barn- och ungdomspsykiatriska kliniken

I ärendet föreligger det förut nämnda intyget av överläkaren Ulla Albertsson-Karlgren. Intyget har utfärdats den 10 september 1990. Av handlingen framgår ej när det inkom till socialförvaltningen. I intyget redovisas inledningsvis de bakomliggande förhållandena, varefter följande anför.

Via socialsekreterare Eva Lindquist meddelades familjen tre tider till Barn- och ungdomspsykiatriska kliniken.

Den 4/9 kl 13.00, då vidtecknad ville träffa Ida och mamma den 6/9 kl 13.00, då vidtecknad ville träffa Ida och Tommy Olin samt den 7/9 kl 13.00, då vidtecknad ville träffa Ida, mamma och Tommy Olin.

Sammanlagt avsattes tio timmar för detta ändamål. Alla samtal skulle äga rum på Barnkliniken, där Ida fanns.

Till samtalet den 4/9 infann sig mamma och Tommy Olin. Avdelningspersonalen bad då Tommy Olin vänta i ett rum bredvid, medan

jag träffade och gjorde observationer av mamma och Ida ensamma. Under ungefär en timme hade jag möjlighet att göra observationer omfattande Idas sociabilitet, leksituation, pottränning, gränssättning av mamma gentemot Ida, blöjbyte, förberedelse för middagsvila samt strange situation. Den senare är en situation, där man genomför två korta separationer på någon minut mellan barn och mamma och studerar barnets reaktion vid separationen samt återföreningen mellan barn och mamma. Denna undersökning visar barnets anknytning till i det här fallet mamma. Denna undersökning kan göras vid olika tillfällen och avsikten var att genomföra samma undersökningsmoment med Ida och Tommy Olin.

Hela undersökningen den 4/9 genomfördes under starka protester av mamma. I aggressiva ordalag meddelade hon, att hon inte ville ställa upp på denna undersökning, att hon inte hade tid, ekonomiska förutsättningar o s v. Genom min icke obetydliga erfarenhet av just dessa observationer av barn i samma ålder kunde jag dock genomföra vad jag hade för avsikt utan att närmare bemöta moderns aggressiva utspel.

När barnet lagts för middagsvila den 4/9 fick jag tillfälle att under några minuter även göra försök att föra samtal med Tommy Olin. Även av honom fick jag i aggressiva ordalag veta, att han inte hyste tilltro till undersökningen. Mamma och Tommy Olin ville själva diktera villkoren för den barnpsykiatriska undersökningen. De hade åsikter om vem, när och hur denna undersökning skulle göras.

Den 6/9 var jag sjuk, men lät via socialsekreteraren meddela, att jag skulle återkomma den 7/9.

Den 7/9 meddelar Tommy Olin i telefon till avdelningsföreståndare på Barnkliniken, att han och mamma inte vill komma till någon undersökning samma dag.

Mina resultat grundar sig således på de observationer som gjordes under drygt en timme av Ida tillsammans med mamma. Resultaten får ses som ett komplement till det intyg som utfärdats från Barnkliniken.

Iakttagelser av barnet.

Ida är ett aktivt barn, som språkligt är välutvecklat. Hennes aktiva ordförråd är stort. Hon åtlyder uppmaningar tydande på att hennes passiva ordförråd är ännu större. Hon har ingen rädsla för främmande personer. Hon är nyfiken, intresserad och utforskar sin omgivning. Hon klarar uppgifter som är åldersadekvata. Hon är busig och initierar lek med mig efter en kort stund. Detta gör hon genom att ta kontakt och pocka på uppmärksamhet genom att slå nallen i huvudet upprepade gånger på mig. Detta beteende avviker från det normala hos ett två år gammalt barn.

Vid undersökning av strange situation visar Ida vid första separationen från modern stark förtvivlan, börjar gråta, men gråter tyst. Hon ger inga ljud ifrån sig under gråten. Detta är anmärkningsvärt och mycket avvikande. Detta kan bero på att flickan fått lära sig att det inte tjänar något till att gråta högljutt. Flickan låter sig snabbt tröstas av mig. Situationen är dock så stressande för flickan att hon kissar på sig. Hon blir stående i sitt kiss och mottar fylld av skam och utan protester de bannor modern ger henne, när modern återkommer och finner att hon har kissat ner sig. Vid den andra separationen av strange situation blir flickan inte lika rädd. Hon visar nu ingen rädsla, när hon blir ensam och när modern återkommer, blir hon glad och visar modern den leksak hon har i handen.

Dessa iakttagelser visar, att Ida inte har någon trygg, säker anknytning till modern. Snarare tyder flickans beteende på att hennes inställning till modern är ambivalent eller otrygg.

Moderns beteende gentemot Ida växlar mellan närhet och distans. Mamma har svårt att tolka Idas förtvivlan och ger Ida bannor i stället för att förstå den rädsla som Ida har haft. Mammans förmåga att kommunicera med barnet på barnets nivå är bristfällig. Modern är fylld av sina egna behov i undersökningssituationen och dessa behov blir de primära. I leksituationen har hon svårt att tolka barnets bus som uttryck för att Ida initierar lek med henne. Mamman är under leken med sitt barn både intresserad av leken och irriterad. Mamma initierar vanligen lek på mammas villkor, men hon kan stundtals vara adekvat och då även smeka barnet vid något tillfälle. Vid gränssättning har modern svårt för att vara konsekvent fullt ut utan ger efter för flickans önskningar efter ett tag. När mamma läser bok eller tittar på bilder med barnet, visar mamma större glädje över att vara tillsammans med barnet. Hon visar barnet tydligt bilder och väntar på barnets svar. I denna situation finns viss värme mellan mamma och barn.

Sammanfattningsvis är dessa observationer gjorda under mycket speciella omständigheter. Flickans tysta gråt och sätt att ta kontakt med en annan person är högst anmärkningsvärt och avviker från normalt beteende hos ett två år gammalt barn. Flickans otrygga anknytning till modern är också ett observandum. Moderns växlande förmåga att närma sig sitt barn tyder på att modern åtminstone inte vid detta tillfälle sätter barnets behov i första hand utan snarare sina egna. Såväl Tommy Olins krav att själv diktera villkoren för vem, när och hur en barnpsykiatrisk utredning skall ske talar för att båda vuxna har stora svårigheter med att bortse från egna behov och sätta barnets behov i första hand.

2.2.3 Utdrag ur journal från barn- och ungdomspsykiatriska kliniken

JO har lånat in journalerna från barn- och ungdomspsykiatriska kliniken vid sjukhuset i Ängelholm. Då de journaluppgifter som lämnats belyser barnets situation redovisas uppgifterna här.

Den 28 augusti 1990 antecknade överläkaren Karin Donner följande.

Nyanmälan

Anmäls av soc sekr Eva Lindquist, Åstorps kommun med önskan om LVU-intyg inför länsrättsförhandlingar 12/9.

Anmälan till socialförvaltningen gjordes 15/8 av dr Gadd, barnklin, på misstanke om barnmisshandel. Föräldrarna hade då sökt barnklin med flickan tre gånger på en månad. Första gången i mitten av juli sökte man p g a kräkningar sedan sex dagar tillbaka. Man upptäckte ett ljumskbräck för vilket flickan op. Samtidigt noterades blåmärken på underkäke, bröst, stjärt och lår. I början av aug sökte föräldrarna på nytt p g a nyckelbensfraktur som flickan ådragit sig två dagar tidigare. Den 14 aug sökte föräldrarna för tredje gången sedan flickan börjat kräka blod. Föräldrarna uppgav, att flickan den 12 aug trillat ner för en trappa. Sagt, att Ida varit pigg dagen efter men den 15/8 börjat kräka blod. Vid undersökning på barnklin låg hon ovanligt stilla och passiv på britsen. Hon var full av blåmärken och behölls för obs. 15/8 gjorde dr Gadd anmälan till socialförvaltningen. Samma dag skickades flickan i ambulans till Lund eftersom man misstänkte blödning på levern. Eva Lindquist gjorde samma dag ett omedelbart omhändertagande.

gande. Vid kontakten med soc sekr var föräldrarna i början mycket aggressiva och det tog ett tag innan man kunde börja prata med föräldrarna. Soc föreslog först placering på spädbarnshem, mor och barn, under utredningstiden, men modern kunde absolut inte tänka sig detta. I stället placerades barnet på barnklin i Ängelholm under utredningstiden för att modern samtidigt skulle kunna sköta djuren hemma. Familjen har tre hästar, två hundar och ett antal katter.

Ida, två år gammal, (88 08 02-4007) är enda barnet till B.K., född 1966. B.K. har arbetat hemma sedan Ida föddes. Biologiske fadern övergav modern under graviditeten. Fadersutredning pågår och den utpekade biopappan med 99 procents säkerhet via blodprov bundet till faderskapet, men har vägrat erkänna barnet. Under -88, -89 samt en bit in på 1990 var modern sammanboende med en annan man. Sedan ett halvt år tillbaka sammanbor hon med Tommy Olin som har taxirörelse. Familjen bor i lägenhet i Kvidinge. Hästarna inackorderade på landet en bit utanför Kvidinge.

Den sista veckan har man noterat, att modern besökt flickan på barnklin mera sporadiskt. I stället har styvpappan tagit över ansvaret helt, han besöker flickan nästan varje kväll och stannar ofta över under natten. Även styvfarmor besöker ofta flickan. Föräldrarna verkar ha ett symbiotiskt förhållande. Fadern försvarar modern när denna säger, att hon inte orkar besöka flickan på barnklin. Modern kommenterar med att hon inte orkar. Menar, att om man ändå skall ta flickan från henne så behöver hon inte träffa henne alls. Modern verkar ha svårt att se Idas behov. Socialsekr har uppfattat att modern är på väg att överge flickan. Enl vårdnadsmyndighetens personal meddelat till socialsekr mår Ida förhållandevis bra. Hon är pigg och glad och lättkontaktad när hon vistas själv på avd. Går ut till personalen på morgonen när hon vaknar och tar kontakt utan rädsla. Beter sig helt annorlunda när styvpappan kommer på besök. Hon blir då genast passiv, ligger orörlig i sängen. Vågar inte stiga upp och kontakta personalen på morgonen om inte styvpappan vaknat. Modern har trasslig uppväxt, många separationer, ofta sviken av vuxna. Hon är bitter.

Socialförvaltningen önskar bedömning från BUP. Man vill dels ha en individuell bedömning på flickan, dels vill man att vi tittar på samspelet i familjen. Föräldrarna ställer sig negativa till BUP-kontakt. Är negativa till olika myndigheter över huvud taget.

Planering

Efter diskussion fastslås, att vissa förutsättningar måste gälla för att BUP skall kunna göra en bedömning. Föräldrarna måste ställa upp kunna komma hit på bestämda tider. Trots detta är utredningstid på två veckor väldigt kort. För att göra en säker och bra bedömning krävs egentligen längre tid. Eva Lindquist kommer att diskutera med sin chef, Birgitta Örnberg. Återkommer därefter. Rättsmedicinsk utredning pågår. Polisutredning pågår.

Uppdraget att utföra den barnpsykiatriska utredningen tillades härefter överläkaren Ulla Albertsson-Karlgren. Hon antecknade i journalen 30 augusti 1990 följande.

Jag gör besök på barnkliniken och diskuterar med barnklinikens läkare Elisabeth Cederwall om hur barnklin kan hjälpa mig i detta fall. Med dr Cederwall överenskommes, att man från barnklinikens sida göra noggranna iakttagelser av Idas beteende dels tillsammans med andra barn och dels i samspelet med var och en av sina föräldrar. Detta skall noggrant nedskrivs och föras in som dagant i barnklinikens journal av dr Cederwall. Kopia av dessa daganteckningar skall

överlämnas till vidtecknad den 7/9. Vidare överenskommes i tel samtal med Eva Lindquist samt med Elisabeth Cederwall att vidtecknad besöker Ida vid 3 tillfällen under v 36 på barnklin. Följande tider avtalas: Tisd den 4/9 kl 13.00, då vidtecknad träffar Ida och mamma. Torsd den 6/9 kl 13.00, då vidtecknad träffar Ida och pappa. Fred den 7/9 kl 13.00, då vidtecknad träffar Ida, mamma och pappa.

Till Eva Lindquist, soc förvaltningen i Åstorp, framföres att det är socialförvaltningens uppgift att se till att föräldrarna infinnet sig vid dessa tidpunkter. Socialförvaltningen skall meddela föräldrarna tiderna och informera om syftet med besöken här på barnklin. Vidare avtalas med dr Torsten Gadd, att kopia av barnklinens och akutmottagningens journaler skall skickas över till BUP-klin.

Journalen upptar härefter en redogörelse för de iakttagelser som Ulla Albertsson-Karlgrén gjorde vid sammanträffandet med modern och Ida på barnkliniken den 4 september 1990. Dessa uppgifter återfinns i sammandrag i det av Ulla Albertsson-Karlgrén upprättade till socialförvaltningen ställda intyget. Den 7 september 1990 antecknar härefter Ulla Albertsson-Karlgrén i journalen följande.

Vidtecknad kommer till barnkliniken avd för att träffa Ida tillsammans med båda föräldrarna. När jag kommer in på avd får avd-sköterskan ett samtal från Tommy, där han meddelar att föräldrarna inte tänker komma till någon undersökning. Föräldrarna vill heller inte gå med på undersökningen och om det skall komma en undersökning till stånd, vill Tommy och mamma ha andra tider hos en annan barnpsykiater. Detta meddelas således av Tommy till avd-föreståndaren via tel samtal. Vidtecknad dröjer sig kvar på barnklin för att då samtala med personal från barnklin och samtala med den läkare, som kommer att ombedas att skriva intyg till socialförvaltningen. Strax efter kommer Idas mamma och Tommys mamma till avd. Idas mamma uttrycker i aggressiva ordalag att hon inte vill samtala med mig. Hon kritiserar också vad jag gjorde med Ida den 4/9. Allt uttrycks mycket aggressivt och hotfullt på avd:s expedition. Under tiden står Tommys mamma och lyssnar. Jag berättar för Idas mamma, att det inte finns någon annan undersökare att tillgå i det här fallet. Jag förklarar också, att det har varit avsatt 10 timmar för utredning denna vecka och att ytterligare tid inte finns till familjens förfogande. Jag ber att barnklin skall hämta den läkare, som kommer att utfärda intyg från barnklin. Man ringer då upp Torsten Gadd, som även kommer till avd. Mamma övergår då att i bryska ordalag också kritisera Torsten Gadd och jag överlämnar det fortsatta samtalet med mamma och Tommys mamma till Torsten Gadd. Efter att en lång stund ha åhört mammas diskussion med dr Gadd, beslutar dr Gadd att dra sig tillbaka till läkarundersökningsrummet för att i lugn och ro samtala med modern. Jag ber då dr Gadd följa med mig en stund dessförinnan, så att jag kan informera honom om min undersökning den 4/9. Jag redogör för dr Gadd vad jag gjorde den 4/9 och förklarar samtidigt för honom att min undersökning endast kan tjäna som ett komplement i utredningen. Jag betonar nödvändigheten av att barnklin skriver det viktigaste intyget till socialförvaltningen. Detta intyg skall då grunda sig på de observationer man från avd har gjort under den sammanlagda vårdtiden av Ida. Jag berättar också för dr Gadd, att intyget bör vara inne den 12/9. Jag tar som exempel för dr Gadd, att det är viktigt för honom att få med i intyget att ex vårdpersonal känner sig så hotade av Tommys närvaro hos Ida, att man inte vågar gå in i rummet hos Ida, när Tommy är där. Man är rädd för att Tommy skall kasta ut dem. Avd-personal har också berättat för mig, att när man nämner Tommys

namn till Ida, ruskar hon på huvudet. Av den anledningen att personalen känner sig hotad av framför allt Tommy har man inte kunnat utföra de observationer som jag föreslog avd-personalen att man speciellt skulle lägga märke till under den fortsatta vårdtiden. Det var ex observationer av Ida tillsammans med mamma resp Tommy och observationer av hur var och en av de vuxna hanterade Ida i olika situationer såsom blöjbyte, matning, läggning, lek. Jag hade gett avd-personalen instruktioner om att enbart iaktta utan att kommentera. Detta har alltså avd-personal avstått ifrån, eftersom man känt sig mycket hotad av framför allt Tommy.

2.2.4 Rättsläkarens utlåtande den 17 september 1990

Det av rättsläkaren Göran Sköld den 17 september 1990 angivna utlåtandet har följande lydelse.

Att Ida företett

hudavskrapning i hårbotten (nr 2),
blåmärke i ansiktet (nr 4),
hudavskrapning på högra underarmen (nr 9),
blåmärke på högra armbågen (nr 10),
hudavskrapningar och blåmärken på vänstra underarmen (nr 12–15),
blåmärken på bålen (nr 17–19, 33, 34),
hudavskrapningar på ryggen (nr 35, 36),
blåmärken på högra benet (nr 21–25),
blåmärken på vänstra benet (nr 26–30, 32);

att vid röntgenundersökningar 900726 och 900815 påvisats brott på vänstra nyckelbenet resp skada i levern med fri vätska i bukhålan, sannolikt blod (överläkare Sven Laurins utlåtande);

att vid blodundersökning vissa förändringar i blodets sammansättning påvisats (uppgift från dr Bengt Bergström, Koagulationslaboratoriet, Malmö Allmänna sjukhus);

att brottet på vänstra nyckelbenet kan ha uppkommit 1990-07-24 till följd av att hon knuffats av en trehjuling på det sätt som modern och styvfadern uppgivit samt skadan i levern 1990-08-12 till följd av att hon fallit ned för en trappa på det sätt som modern och styvfadern uppgivit (samråd med överläkaren Sven Laurin);

att det ej närmare kan anges när eller på vilket sätt blåmärkena och hudavskrapningarna uppkommit; men

att de varit av skiftande ålder;

att blåmärkenas och hudavskrapningarnas lokalisation inte leder tanken till att de tillfogats henne avsiktligt av annan person;

att blåmärkena varit talrika; men

att de påvisade förändringarna i blodets sammansättning kan gynna uppkomsten av blåmärken, dvs. innebära att hon får blåmärken onormalt lätt (samråd med dr Bengt Bergström, Koagulationslaboratoriet, Malmö Allmänna sjukhus); samt

att således utseendet av de påvisade skadorna *inte* stöder misstanken på att de uppkommit på annat sätt än genom olyckshändelser.

Av barnkliniken, avdelning 31, journal avseende Ida framgår att Gun Persson den 8 september 1990 sammanfattade personalens observationer av Idas beteende på följande sätt. Det bör redan här anmärkas att denna sammanfattning inkom till förvaltningen först den 5 oktober 1990 och således efter Idas död.

Ida är ett piggt och livligt barn. Leker ofta självständigt under långa perioder. Är nyfiken och oblyg i sin kontakt med såväl barn som vuxna (bl a personalen). Kan leka med såväl jämnåriga som äldre barn. Kan ofta vara den som själv tar initiativet till kontakten med andra barn, lånar leksaker, lämnar tillbaka dem. Vid något tillfälle, då hon mött motstånd och inte fått som hon velat, har hon blivit ledsen och gråtit, vid något tillfälle har hon närmast blivit arg.

Ida visar tydligt, att hon blir glad när mor el "farmor" kommer. Springer dem tillmötes, vill komma upp och krama dem. Då Ida varit med barnsköterska utanför Barnkliniken tillsammans med farmor och mamma, har Ida varit piggare än hon är inne på sjukhuset. Vill då gärna vara nära mamma, kramar henne ofta, vill ofta sitta i hennes knä. Mor och dotter verkar då ha fin kontakt. Ida blir ledsen och gråter, då mor går. I början av vårdtiden noterade personalen, att Ida böjde på huvudet och tittade under lugg då hon mötte motstånd. Visade ingen egentlig reaktion. Senare har hon i stället blivit arg och gråtit. När mor har nekat henne någonting hemma, då Ida t ex inte har fått kasta en bulle på golvet, har Ida blivit arg och gråtit. Då mor pratar om annat och avleder henne lugnar hon ner sig. Då "pappa" vistas på avdelningen med flickan är hon generellt sett lugnare. Är inte så spontan, sitter lugnt i hans knä, har somnat där vid något tillfälle. Vid ett par tillfällen, då personalen pratat om farmor och mamma, har Ida skrattat och nickat jakande på huvudet. Då personalen frågat om pappa ruskar hon på huvudet. Då mor däremot pratar om pappa nickar hon jakande.

På kvällarna, då föräldrarna skall "natta" Ida, ber de om 100 ibland 150 ml välling. Går därefter in på rummet, stänger dörren, drar ned gardinen. Läger därefter Ida i sängen, stoppar om henne, ger henne vällingen, släcker lampan, stänger dörren och går ut ur rummet. Personalen får därefter bestämda tillsägelser att inte gå in på rummet förrän nästa morgon. Det har dock noterats, att Ida legat vaken ibland upp till någon timma efteråt, har varit pigg och velat komma upp och leka.

2.2.6 Tillägg till sammanfattning

Den 19 september 1990 gjorde avdelningsföreståndaren Tora Mattsson ett tillägg till sammanfattningen av personalens observationer av Ida. Tillägget, som inkom till socialförvaltningen den 24 september 1990, hade följande lydelse.

Ida var i början av sin vistelse här stillsam och foglig. Hon gick gärna till vem som helst av personalen men var däremot reserverad, när det gällde manliga personer t ex läkare och andra patienters pappor utom vid ett tillfälle, då en pappa liknade mammas tidigare fästman Lars, som Ida tydligen varit mycket fäst vid.

Ida visade sällan humör, blev glad när mamma kom, gick inte självmant till Tommy men lydde när han uppmanade henne "Ge mig en kram" eller "Ge mig en puss".

Mamma har aldrig kommit ensam till avdelningen utan i sällskap med Tommy. Tommy har kommit ensam några gånger för att "natta" Ida. Ida har legat tyst i sängen även när hon varit vaken.

Ida har varit kinkig med maten, speciellt då farmor varit här. Denna har då ofta givit Ida saft, bulle o dyl mellan målen. Ida är glad, när farmor kommer.

Sista veckan har Ida börjat visa mer humör, protestera och bli arg.

2.3 Kompletterande uppgifter från barnkliniken

Med anledning av i barn- och ungdomspsykiatriska klinikens journaler förekommande uppgifter om att särskilt intyg skulle avges från barnkliniken har upplysningar inhämtats från chefsöverläkaren Hans Ahlström och från biträdande överläkaren Torsten Gadd, båda vid barnkliniken i Ängelholm.

Hans Ahlström har uppgett

Efter samtal med Torsten Gadd framkommer följande: Det är korrekt att dr Albertsson-Karlgrén har uppmanat dr Gadd att skriva ett intyg angående fosterfaderns förhållanden mot personalen på avd 31. Dr Gadd ansåg att dr Albertsson-Karlgrén kunde skriva ut detta intyg själv men uppmanade en underläkare, dr Gun Persson, att göra sammanfattning av observationerna på avdelningen. Dr Gadd var själv tjänstledig dagen efter det att han blivit uppmanad att skriva intyget. Något formellt intyg är alltså inte skrivet och den sammanfattning som dr Gun Persson gjorde kom ej socialförvaltningen i Åstorp tillhanda förrän efter flickans död.

Torsten Gadd har uppgett

De bedömningar som undertecknad gjort har med undantag av intyget avseende misstanke om barnmisshandel baserats på de till mig framförda iakttagelser, som avdelningspersonalen gjort, under Idas vistelse på barnavdelningen. Jag har aldrig träffat styvfadern, då denne till personalen uttryckt att han överhuvudtaget ej önskade något sammanträffande, trots detta begav jag mig, på vinst och förlust, på kvällstid vid 2 tillfällen till avdelningen för att träffa denne. Vid båda tillfällena var Ida ensam utan vare sig mor eller styvfar. Det framkom under den tid, som Ida vistades på avdelningen, sådana omständigheter framförallt i förhållandet mellan Ida och styvfadern, att farhågor uppstod om flickans fortsatta psykiska hälsa. Dessa mina farhågor delgavs socialsekreterare Eva Lindquist vid flera tillfällen och vid ett möte på avdelningen 30 augusti 1990. Vid detta möte deltog förutom undertecknad även sjuksköterskan Anna Lennvall och barnsköterskan Gunilla Lennartsson från barnkliniken och från socialförvaltningen i Åstorp Eva Lindquist och hennes chef Birgitta ... Socialförvaltningen begärde efter detta möte en barnpsykiatrisk utredning, som verkställdes av överläkare Ulla Albertsson-Karlgrén. Denna utredning kunde inte, enligt vad dr Albertsson-Karlgrén meddelade mig, pga tidsbrist och dålig föräldrasamverkan, genomföras på ett optimalt sätt. Av denna anledning bad dr Albertsson-Karlgrén undertecknad, att skriva ett kompletterande utlåtande. Dr Albertsson-Karlgrén upplystes därvid, att jag pga förestående resa ej hade möjlighet till detta, men att jag skulle be dr Gun Persson utföra denna dr Albertsson-Karlgréns begäran. Detta skedde också. Jag finner det synnerligen anmärkningsvärt, att socialnämnden upphävd omhändertagandet, trots de missförhållanden, som framkom under Idas vistelse på barnavdelningen.

På min begäran har chefsöverläkaren Hans Ahlström inkommit med yttrande angående den samverkan som förekommit mellan sjukvårdspersonalen och socialförvaltningen. I yttrandet, som är dagtecknat den 7 oktober 1991, anförs följande.

1992/93:JO1

Socialassistenten i Åstorps kommun, Eva Lindquist, har vid såväl personligt sammanträffande som vid upprepade telefonsamtal blivit väl upplyst om personalens uppfattning om fosterfaderns anmärkningsvärda förhållande till flickan. Trots att socialförvaltningen beslutat om omhändertagande beviljade Eva Lindquist vid ett stort antal tillfällen permission av flickan till fosterfaderns moder "farmor". Här hade såväl modern som fosterfadern möjlighet till tät kontakt med flickan, vilket sålunda stred mot omhändertagandet. Avdelningspersonalen, som talade med Eva Lindquist, hade ofta en känsla av att inte bli betrodd och hon ägnade sig mera åt att informera personalen om hur de skulle bete sig gentemot föräldrarna. Hon begärde under hela vårdtiden aldrig in ett skriftligt yttrande om de förhållanden som all personal fann mycket anmärkningsvärda. Först efter flickans död 1990-10-04 önskade man en kopia av den sammanfattning som gjorts av personalens observationer angående flickan. Likaså var Eva Lindquist aldrig på avdelningen för att själv få en uppfattning om situationen. När slutligen efter läkarintyg misstanke om barnmisshandel avskrevs *informerades först* fosterfadern och först därefter avdelningspersonalen, som i detta skede ej hade möjlighet att ingripa. Stor oro om barnets framtid fanns bland avdelningspersonalen, när barnet lämnade avdelningen. Denna oro befann sig dessvärre vara berättigad.

2.4 Socialsekreterarens utredningspromemoria

Vid socialförvaltningen föreligger i ärendet en av handläggande socialsekreterare Eva Lindquist upprättad utredningspromemoria som är daterad den 15 augusti 1990. Av promemorian framgår bl.a. följande.

Modern födde Ida i ett tidigare förhållande. Faderskapet för barnet är ännu inte fastställt. I mars 1990 flyttade modern och Ida samman med Tommy Olin i en radhuslägenhet i Kvidinge. De har då känt varandra sedan någon tid tillbaka. Tommy Olin drev sedan 1987 en egen taxirörelse. Modern var hemma och skötte Ida. Ida hade således ingen barnomsorg. Beträffande de händelser som föranlett anmälan till socialnämnden om misstänkt barnmisshandel uppgav modern och Tommy Olin enligt vad antecknades till utredningen följande.

Under juni månad fick Ida ett blåmärke i ljumsken som kom och gick. Efter några veckor fick hon en svullnad där blåmärket fanns. Ungefär samtidigt fick Ida en trehjulig cykel och föräldrarna trodde att hon på något sätt slog sig på cykeln. Måndagen den 9 juli gjorde modern ett besök hos sin privatläkare och bad honom titta på Ida. Läkaren omtalade för modern att Ida troligtvis hade ett ljumskbräck. Han skrev en remiss men sa att det inte var akut.

På tisdagen och onsdagen kräcktes Ida regelbundet och på onsdagen åkte föräldrarna in akut med Ida till Ängelholms lasarett. Ida opererades för ljumskbräck samma kväll. Ida fick stanna kvar på lasarettet till fredag eftermiddag. Tommy Olin var hos Ida hela tiden. På fredagen fick föräldrarna veta att man skulle ta ett koagulationsprov på Ida för att se om hon lättare får blåmärken. Föräldrarna fick ingen information om varför de skulle ta dessa prover. Läkarna ville också hålla Ida några extra dagar på sjukhuset men föräldrarna vägrade detta.

Om nästa händelse berättar föräldrarna att Ida den 24 juli blev avknuffad från sin trehjuling av grannens pojke som är lika gammal

som Ida. Då Ida föll fick hon cykeln över sig och styret hade vänt och låg mot nyckelbenet. Då modern tröstade Ida fortsatte hon att leka hela dagen. Nästa dag var Ida helt normal. Den 26 juli upptäckte modern en rodnad på axeln på Ida. Ida sa också ifrån att hon hade ont. Modern ringde då distriktssköterskan och fick en tid att komma ner till mottagningen. Ida rörde sig fullt normalt. Distriktssköterskan skickade henne till vårdcentralen som skrev en remiss till röntgen i Ängelholm.

Den 12 augusti var Ida med Tommy på hans arbetsplats, taxistationen i Åstorp. Tommy hade arbetat som telefonvakt på stationen. Då telefonen ringde satte Tommy ner Ida på golvet och förutsatte att hon satt och såg på TV. Efter en stund hörde han hur Ida grät och gick ut. Ida låg då längst ner på trappan. Tommy tröstade Ida och Ida uppförde sig sedan helt normalt. Hon åt och drack precis som vanligt. Vid niotiden kräcktes hon och Tommy åkte hem med henne och misstänkte hjärnskakning. På kvällen åt hon välling som vanligt och somnade och sov hela natten. Dagen efter var Ida helt normal förutom att hon sov länge på eftermiddagen.

Den 14 augusti hade Ida sovit middag. Hon vaknade och var trött och gnällig och modern uppfattade henne som konstig. Ida började då att kräkas en svart massa som modern identifierade som blod. Föräldrarna åkte då in till akuten på Ängelholms lasarett. Man tog prov på Ida och röntgade henne men fann ingenting. Tommy var hos Ida på natten och modern kom in till lasarettet på morgonen. Hon omtalar att hon var mycket orolig. Föräldrarna fick då beskedet att Ida skulle skickas vidare till Lund. Föräldrarna uppfattade som att de inte fick någon vidare information och de fick inte följa med i ambulansen till Lund utan fick köra bakefter.

Under utredningen hördes ett flertal personer, som kunde lämna uppgifter om modern och om Tommy Olin. Under rubriken Sammanfattning anförde utredaren härefter följande (bilagorna här utelämnade).

Sammanfattning

1990-08-15 gjordes ett omedelbart omhändertagande av Ida, en 2-årig flicka. Omhändertagandet gjordes efter en anmälan av misstänkt barnmisshandel från bitr överläkare Torsten Gadd, barnkliniken i Ängelholm.

Utredningstiden sträckte sig från 1990-08-15— 09-19 då det omedelbara omhändertagandet upphörde och Ida kom hem till modern och styvfadern igen. Länsrätten beviljade förlängd utredningstid eftersom rättsläkarens bedömning inte var klar och socialnämnden tillhanda förrän 1990-09-19.

Ida var efter utredarens bedömning och moderns önskan placerad på barnkliniken i Ängelholm under hela utredningstiden.

Modern, B.K., 24 år och Tommy Olin, 22 år är ett ungt par som efter en relativt kort bekantskap flyttade samman och bildade en familj med B.K:s 2-åriga dotter Ida från ett tidigare förhållande. Familjen lever ett socialt ordnat liv där Tommy har en egen taxirörelse och är familjeförsörjare. Ingen av dem har några missbruksproblem. B.K. är hemmafru. B.K. och Tommy är överens om att det skall vara så bl a för att Ida inte skall behöva vara på dagis. B.K:s stora intresse är hästar, hon har tre att sköta.

Tommy Olin är en ung man som växte upp tillsammans med sin mor och styvfar, som han haft ett bra förhållande till och känslomäs-

sigt sett som sin far. Under utredningens gång har det framkommit att det aldrig har varit några allvarliga problem med Tommy under uppväxttiden.

Utredaren har träffat modern och hennes sambo Tommy Olin tillsammans vid åtta tillfällen. Två gånger har Ida varit med. Vi har träffat Ida tillsammans med Tommy Olins mor två gånger. Slutligen vid ett tillfälle var jag, B.K., Tommy, Tommys mor och Ida tillsammans.

Det rättsmedicinska utlåtandet styrkte inte misstanken om barnmiss-handel. Skadorna på Ida kunde ha uppkommit på det sätt modern och styvfadern uppgivit. Göran Sköld skrev i sitt utlåtande bl a:

"att de påvisade förändringarna i blodets sammansättning kan gynna uppkomsten av blåmärken, d v s innebära att hon får blåmärken onormalt lätt ... samt

att således utseendet av de påvisade skadorna *inte* stöder misstanken på att de uppkommit på annat sätt än genom olyckshändelser". (Bil. 5).

1990-09-19 ringer rådmän Mårten Landoff, Länsrätten i Kristianstad och omtalar att föräldrarnas juridiska ombud Ulf Juhlin inkommit med en begäran om att Länsrätten ska häva beslutet om omedelbart omhändertagande eftersom grunden, misstänkt barnmisshandel, enligt rättsläkarutlåtandet ej är styrkt. Mårten Landoff har tagit del av läkarutlåtandet och gör bedömningen att det ej finns grund för omhändertagande enligt LVU.

Mårten Landoff gör också bedömningen att länsrätten kommer att besluta att det omedelbara omhändertagandet skall upphöra då grunden för ett omhändertagande ej längre föreligger. Mårten Landoff säger också att det bästa vore om socialnämnden fattar beslut om omhändertagandets upphörande i stället för att länsrätten skall besluta detta.

Eftersom utredaren i den pågående LVU-utredningen ej funnit sådana brister som kan leda till en ansökan om LVU fattades 1990-09-19 ett ordförandebeslut om upphörande av omedelbart omhändertagande 1990-08-15 då det inte längre fanns skäl för omhändertagandet.

Utredaren gjorde härefter följande bedömning.

Bedömning

Föräldrarna har under hela utredningstiden visat en oförståelse för att Ida blivit omhändertagen. De har slutit sig samman i sin aggressivitet över läkare och myndigheters agerande och de anonyma anmälningar, (bil 6), de varit utsatta för. Detta har försvårat utredningsarbetet.

När jag iakttagit B.K. och Ida tillsammans har jag sett en mor som har ett fint samspel med sin dotter. Det har funnits kärleksfullhet och värme. Också en förmåga att se till Idas behov, att sysselsätta sig med henne. Modern har på ett naturligt sätt låtit Ida klara av det som varit relevant för hennes ålder och ingripit när det behövs. Ida tycker om och visar tillit till sin mor. Att modern har ett tätt och fint förhållande till sin dotter bekräftas av referenterna, H.K., I-L.P. och L.G.

Däremot har modern visat en bristande förmåga att se till dotterns behov av mamma under den tid Ida varit på barnkliniken. B.K. framförde själv i början av utredningen önskemål om att Ida fortsättningsvis skulle vara placerad på barnkliniken i Ängelholm. Efter diskussion om vilken placering som var den bästa kom vi fram till att en fortsatt vistelse på barnkliniken var att föredra. Detta gav möjlighet för mamman att vara tillsammans med dottern dygnet runt. B.K. har emellertid bara under korta stunder och aldrig ensam varit hos Ida.

Hon har lagt över ansvaret på Tommy Olin, som under några nätter vistats hos Ida samt Tommys mor, som praktiskt tagt hela dagarna varit hos henne.

B.K. själv har under utredningens gång berättat att hon tidigt blivit övergiven av sin mor. Hon har inte heller i vuxen ålder kunnat återknyta någon tillfredsställande relation till modern. Detta kan i viss mån förklara att hon själv i denna stressituation övergett Ida och inte orkat med att se till barnets behov.

Sammantaget är uttalanden om B.K:s förhållande till dottern Ida positiva. Vad gäller styvfadern Tommy är det färre människor som kunnat uttala sig om hans förhållande till Ida eftersom han ej funnits i familjen någon längre tid.

I samtal med Z.J. framkommer det att hon upplever Ida som stillsam och passiv. Hon uppger att "man på taxi undrat över Ida, om hon får stryk hemma eller om hon är sjuk". Vissa delar av Z.J:s referentuttalande kan tyda på att Ida blivit slagen hemma. Detta kan också uppfattas som att Idas relation till styvfadern inte är nära och trygg. Z.J. tror inte att Tommy kan ha misshandlat Ida. Detta stämmer överens med övriga referentuttalanden.

Den barnpsykiatriska observation av B.K. och Ida, (bil 4), tillsammans ger bilden av en mor som växlar mellan närhet och distans, som stundtals kan möta Idas behov men mestadels är upptagen av sina egna. Ulla Albertsson-Karlgrens utlåtande säger att under dessa mycket speciella omständigheter har både B.K. och Tommy Olin stora svårigheter med att bortse från egna behov och sätta barnets behov i första hand.

Utredarens bedömning av Tommy Olin är att han har ett behov att uppfattas som pappafigur i familjen. I sina ambitioner att bli pappa för Ida överdriver han sin känslomässiga relation till flickan. Han påtvingar henne en kärlek som med tanke på den korta tid de känt varandra, Ida rimligtvis inte kan vara redo att ta emot. Ida har under sina första 1 1/2 år levt tillsammans med modern och L.G. Idas reaktion av glädje då L.G. hälsat på henne på barnkliniken och ledsenhet då han lämnat henne tyder på att Ida har en papparelation till honom. Man kan anta att hon under separationsprocessen från L.G. har haft svårt att så fort acceptera en ny pappa. Jag har sett det som en möjlig förklaring till den reserverade hållning till styvpappan som Ida visat enligt barnklinikkens observationer. (Bil 2-3). Tommy Olin har med sitt behov att snabbt bli pappa gått för hastigt fram och på så sätt kränkt Idas integritet.

Familjen lever under socialt ordnade förhållanden där inget missbruk förekommer. Utredningen har visat att modern och styvfadern ibland har en bristande insikt i Idas känslomässiga behov. Ida har dock en bra relation till modern och har andra vuxna förebilder i sin närmaste omgivning. Min uppfattning är att moderns egen uppväxt med separationer och besvikelser i förhållande till vuxenvärlden gör det svårare för henne att ha en klar mammaroll gentemot Ida. Om modern kan motiveras till att bearbeta detta skulle det vara lättare för henne att välja eller se Idas behov.

Föräldrarna har ett behov att se sig som en etablerad kärnfamilj. Paret har svårt att se att detta kräver en viss tid för Ida att vänja sig vid en ny familjekonstellation. L.G., moderns f d sambo, har varit Idas pappafigur sedan födseln. Min uppfattning är att L.G. fortfarande ses som pappa av Ida och det är därför viktigt att han inte "försvinnet" ur hennes liv.

Under utredningen har framkommit att behov av stödåtgärder föreligger däremot föreligger inte tillräckliga skäl för en LVU-placering av

Ida. Jag stödjer mig i första hand på rättsläkarintyget som klart ger besked om att den rättsmedicinska undersökningen av Ida inte stödjer misstanken om barnmisshandel.

Familjen anser sig inte vara i behov av insatser från socialtjänstens sida. Utredaren kommer dock att ha en fortsatt kontakt med familjen och följa upp hur det går för Ida.

Socialnämnden i Åstorp beslutar,
att utredningen ej föranleder någon åtgärd enligt LVU då utredningen ej styrker att det föreligger skäl för vård enligt denna lag.

2.5 Komplettering av utredningen vid besök på socialförvaltningen i Åstorp och på rättsmedicinska avdelningen i Lund den 30–31 oktober 1991

Tjänstemän från JO-ämbetet besökte under tiden 30–31 oktober 1991 Åstorp och Lund för samtal med dem som haft befattning med ärendet angående Ida. Vid samtalen framkom bl.a. följande.

2.5.1 Samtal med socialsekreteraren Eva Lindquist

Eva Lindquist tog examen 1988 och har sedan dess varit verksam vid två socialförvaltningar. Hon har varit ansvarig handläggare för den LVU-utredning som gjordes rörande Ida. Detta ärende var det första LVU-ärende som hon haft ett självständigt utredaransvar i. Tidigare har hon deltagit och biträtt vid ett par LVU-utredningar. Hennes övriga arbetsuppgifter har huvudsakligen varit utredningar enligt 50 § socialtjänstlagen. Vid utredningar arbetar oftast två socialsekreterare, men det är alltid en som har ansvaret. Under ärendenas gång söker man samråd samt får handledning av avdelningschefen var 14:e dag. Så har också skett i fallet Ida, där hon inledningsvis arbetade tillsammans med socialsekreteraren Birgitta Örnberg.

Ärendet inleddes med att biträdande överläkaren Torsten Gadd den 15 augusti 1990 gjorde en anmälan om misstänkt barnmisshandel och att nämndens ordförande på grund härav beslutade om ett omedelbart omhändertagande av Ida. Samma kväll överlämnade Birgitta Örnberg och hon beslutet till föräldrarna. Ida var vid denna tidpunkt dålig och vistades på sjukhus i Lund, men fördes därefter på önskan från modern tillbaka till Ängelholms lasarett. Hon hade under utredningstiden en tät kontakt med föräldrarna, som speciellt i början var mycket aggressiva och uttalade en negativ inställning till socialförvaltningen. Föräldrarnas attityd försvårade utredningsarbetet så till vida att det gick åt mycket tid till att diskutera vad som föräldrarna tyckte var fel. Det var svårt att få någon kontakt med föräldrarna vid de samtal som försiggick. En gång hade hon dock ett fint samtal med modern B.K. om dennas bakgrund och upplevde det då som att de fick fin kontakt. När båda föräldrarna var närvarande var det alltid Tommy Olin som förde diskussionerna. Någon enstaka gång tyckte hon också att hon fick bra kontakt med honom. Hennes första intryck av Tommy Olin var att han hade behov av att vara en del av familjen och att detta nog blev för mycket för honom. Han överdrev sitt beteende gentemot Ida. Han kränkte hennes integritet. Hon funderade mycket över Tommy Olins beteende som hon hade möjlighet att studera vid två tillfällen,

en gång i Lund och en gång vid ett besök hos Tommy Olins mamma. Vid det sistnämnda tillfället var stämningen fin förutom att Ida började gråta, när Tommy Olin kom in i rummet. Hon trodde då att Ida var rädd för Tommy. Båda föräldrarna tröstade emellertid Ida med att "mamma ska inte gå" och ingen av föräldrarna uppvisade någon nervositet, varför hon blev osäker över sin uppfattning angående Idas rädsla för Tommy. Hon hade också möjlighet att betrakta modern tillsammans med Ida vid två tillfällen. Hon hade nästan dagligen telefonkontakt med barnkliniken, huvudsakligen syster Anna och avdelningsföreståndaren Tora. Oftast var det dessa som ringde upp och samtalen kretsade huvudsakligen kring den maktkamp som försiggick mellan barnkliniken personal och Idas föräldrar. Motsättningarna gällde hur Ida skulle skötas, bl.a. hur mycket välling hon skulle ha och om den skulle vara varm eller kall samt hur hon skulle "nattas". Skälen till samtalen från barnkliniken uppfattade hon som bråket mellan föräldrarna och personalen. Hon har aldrig känt till att personalen känt sig hotad av föräldrarna. Den information hon fått angående Idas relation till föräldrarna var att Ida var glad när mamma kom och lugnare när Tommy Olin kom. Hon har också uppfattat att man ansett Tommy Olins uppfattning om hur Ida skulle serveras sin välling gått ut över flickan. När hon i början av utredningstiden fick kännedom om vad som utspelat sig på kliniken med rullgardinen i Idas rum hade hon ett två timmar långt samtal med Tommy Olin om vilka regler som gällde på sjukhuset och att personalen där hade ansvar för Ida. Hon uppfattade det som att Tommy Olin och B.K. kunde prata med en del av personalen på barnkliniken men att de i stort kände sig dömda på förhand. B.K. var inte så ofta på sjukhuset, men vid ett tillfälle övertalade hon B.K. att åka dit. Efter detta besök sade B.K. att hon aldrig mer skulle åka dit på grund av hur personalen betraktat henne. Torsten Gadds påstående att han vid ett flertal tillfällen delgivit henne farhågor om Idas psykiska hälsa stämmer inte. Någon information härom har hon varken erhållit skriftligen eller muntligen. Det var först efter Idas död som hon fick viss information från barnkliniken. Vid det möte som var den 30 augusti 1990 har hon inte heller uppfattat att man från sjukhuspersonalens sida delgivit henne några farhågor beträffande Ida utan vid detta möte rörde det sig mer om föräldrarnas beteende. Samtalen från kliniken gjorde henne orolig så till vida att hon pratade med föräldrarna. Under utredningen har hon fört anteckningar i ett block om sina samtal med kliniken. Dessa anteckningar, som hon sedan använt sig av vid utredningens färdigställande, finns inte kvar. Hon har inte fört några journalanteckningar och kan inte svara på anledningen härtill.

Redan tre veckor efter utredningens början begärde hon skriftligt intyg från kliniken. Eftersom inget sådant kom ringde hon vid ett flertal tillfällen till kliniken och bönade om att få intyget. Hon har vid minst två tillfällen talat med föreståndaren härom. Eftersom det viktigaste för bedömningen i LVU-utredningen var ett intyg från sjukhuset, var hon mycket irriterad över att det inte kom. Hon talade med folk på byrån om detta, bl.a. den nye avdelningschefen Ingemar Hansson.

Hon vände sig aldrig direkt till överläkaren angående intyget. Hon pratade endast med personalen, som vid ett flertal tillfällen lovade att intyget skulle komma. Några journalanteckningar om de samtal hon haft med sjukhuset finns inte.

När det omedelbara omhändertagandet beträffande Ida upphörde den 19 september 1990 var utredningen i princip färdig. Referenterna var hörda och utredningen i vissa delar utskriven. Rättsintyget hade inte kommit in, men vid socialförvaltningen hade man fått muntlig upplysning om dess innehåll. Sammanfattningen och bedömningen i utredningen gjordes dock först efter Idas död.

Beslutet på ärendebladet, som hon och avdelningschefen Ingemar Hansson skrivit under, har daterats till den 19 september 1990, men har i verkligheten undertecknats vid ett senare tillfälle. Tillägget av sammanfattningen av personalens observationer, som är redovisat i utredningen, kom t.ex. inte socialförvaltningen till handa förrän den 24 september 1990. Beslutet att ej gå vidare beträffande LVU-utredningen är fattat efter att utredningen färdigställts och inte den 19 september, som framgår av ärendebladet. Hennes uppfattning var dock att beslutet skulle dateras den dag Ida släpptes och nytt ärendeblad lades upp.

Hennes bedömning var att rättsläkarintyget hade avgörande eller åtminstone stor betydelse för det fortsatta omhändertagandet av Ida, eftersom man redan dessförinnan hade gjort den bedömningen att det inte fanns skäl för fortsatt omhändertagande. Denna uppfattning grundade sig bl.a. på de uppgifter som referenterna lämnat. När rättsintyget kom in tyckte man att det gav ett klart besked speciellt mot bakgrund av resonemanget om en blodsjukdom som lättare gav blåmärken. Uppgifter om de prover som tagits i Lund beträffande blodsjukdomen hade hon tidigare fått muntligen från barnkliniken.

Rådmannen Mårten Landoffs redogörelse per den 21 januari 1991 (se avsnitt 2.8) angående vad som förevarit mellan honom och henne vid telefonsamtal den 19 september 1990 är i stort sett riktig. Mårten Landoff berättade att föräldrarnas juridiska ombud ringt till honom och sagt sig känna till rättsintygets innehåll. Hon kan därvid eventuellt ha pratat med honom om den bedömning som gjorts från socialförvaltningens sida med anledning av rättsläkarintyget, dvs. att det inte fanns skäl för ett fortsatt omhändertagande. Vid samtalet sade Mårten Landoff att om det inte fanns skäl för fortsatt omhändertagande så var det bättre att socialförvaltningen släppte Ida än att rätten skulle göra det.

2.5.2 Samtal med socialsekreteraren Birgitta Örnberg

Birgitta Örnberg har arbetat sammanlagt tretton år som socialsekreterare, varav de tre senaste åren i Åstorp. I tyngre ärenden såsom t.ex. i Ida-ärendet försöker man samarbeta. En socialsekreterare är dock formellt handläggare och den som undertecknar handlingarna. Avdelningschefen har det övergripande ansvaret. Vid tiden för omhändertagandet var hon t.f. avdelningschef vid socialförvaltningen. Eva Lindquist var handläggare av ärendet men hon anser sig ha haft lika

mycket ansvar själv. Inledningsvis hade hon en hel del befattning med ärendet och deltog i bedömningen. Hon var den som informerade socialchefen om det omedelbara omhändertagandet och hon deltog vid vissa samtal, med mamman och styvfadern vid två tillfällen, med B.K:s f.d. sambo och Tommy Olins f.d. sambo samt med personal vid kliniken. I slutskedet av utredningen deltog hon dock inte lika mycket.

Vid det tillfälle hon var med på barnkliniken den 30 augusti 1990 förekom inget tal om psykisk ohälsa beträffande Ida. Man var mer irriterad över föräldrarnas beteende, såsom t.ex. att de gav order till personalen (vällingmängd och episoden med rullgardinen) och problemen med läggningen på kvällen. Det kom inte fram några farhågor kring Tommy Olin och Ida, det nämndes endast att Ida var reserverad mot Tommy.

Hon vet att Eva Lindquist hade många kontakter med avdelningen och att det inte heller då kom fram någon speciell oro för Ida utan att det mer var fråga om irritation mellan föräldrarna och personalen samt att mamman släppte sitt ansvar till Tommy Olin och "farmor". Eva Lindquist och hon diskuterade detta problem och bedömde det så som att modern B.K. hade svårt att skilja sina känslor från Idas, t.ex. när det gällde vistelsen på sjukhuset.

Hon vet inte om det förelåg några journalanteckningar angående de kontakter som förekom med kliniken. Det är i så fall olyckligt i detta fall med hänsyn till hur ärendet utvecklats. Hon dokumenterar inte själv varje samtal med människor i sina ärenden, utan dessa samtal finns eventuellt i arbetsanteckningar.

Hon vet att Eva Lindquist "låg på" barnkliniken mycket för att få ett intyg om personalens observationer och att det tog lång tid innan det kom.

Hon tog del av Ulla Albertsson-Karlgrens intyg. Hon tänkte inte speciellt på att det var angivet som komplement till utredningen från barnkliniken.

Hon deltog inte i diskussionerna den 19 september 1990 inför upphörandet av omhändertagandet. Dagen innan, när man fick reda på innehållet i rättsintyget från polisen, hade hon en diskussion tillsammans med Eva Lindquist och avdelningschefen. Man bedömde rättsintyget som klart och entydigt och ansåg då att det inte fanns tillräckliga skäl för LVU. Man ville dock läsa rättsintyget och beslutade därför att vänta med upphävandet till dagen därpå.

Vid tiden för upphävandet var utredningen klar, alla referenter var hörda, utredningsmaterialet fanns på olika lappar och det mesta var skrivet. Själva tjänsteutlåtandet skulle dock sammanställas och skrivas ut.

Hon tycker inte att det är konstigt att man den 19 september 1990 beslutade om att inte gå vidare med LVU-åtgärder, eftersom anledningen till upphörandet av det omedelbara omhändertagandet var att utredningen hade visat att det inte förelåg några skäl för LVU.

Hon var inte riktigt medveten om vilka intyg som fanns den 19 september 1990. Hon vet dock att Eva Lindquist hade fått en hel del

muntlig information från barnkliniken, som hon anser sammanföll med det intyg som kom från sjukhuset och som inte gav anledning till någon LVU-åtgärd. Vad de efteråt skrivit från sjukhuset framgår inte heller av intyget.

Hennes intryck av Ulla Albertsson-Karlgrens barnpsykiatriska utlåtande var att det trots allt var ganska fylligt. Inför beslutet att inte gå vidare med åtgärder enligt LVU gjorde man dock en helhetsbedömning av allt material de hade, dvs. referenternas uttalanden, de egna intryck de hade av familjen och vägde ihop detta. Man bedömde att familjen, som tidigare var okänd för socialförvaltningen, befann sig i en väldig stressituation och därför gjorde utspel. Man bedömde Idas reservation mot Tommy Olin som beroende på att hon inte accepterade honom som pappa och att han gick för fort fram i sin iver att ha fått en familj. Man bedömde det som att mor och dotter hade ett fint förhållande, men att mamman blandade ihop sina egna känslor med Idas. Man såg visserligen att det fanns brister i familjen, men inte att de kunde bedömas som LVU-mässiga. De brister de såg är dock vanliga i de familjer de arbetar i.

Socialförvaltningens uppfattning var ganska klar. Det fanns ingen anledning att gå vidare med LVU-åtgärder. Man skulle dock inte släppa familjen utan arbeta vidare på frivillig väg. Varje misstanke om barnmisshandel hade undanröjts genom rättsintyget, varför det var självklart att låta LVU:n upphöra.

2.5.3 Samtal med avdelningschefen Ingemar Hansson

Ingemar Hansson började sin anställning som avdelningschef vid socialförvaltningen i Åstorp den 3 september 1990 och han hade innan dess arbetat tio år vid socialförvaltningen i Helsingborg. Han är väl förtrogen med LVU-ärenden.

Inom behandlingsgruppen gör socialsekreteraren utredningen enligt delegation och har ett eget ansvar. En § 50-undersökning avslutas dock tillsammans med avdelningschefen, vilken också är handledare under arbetets gång.

I anslutning till att han började vid socialförvaltningen i Åstorp fick han information om Ida-ärendet. Han fick reda på att det varit ett omedelbart omhändertagande och på vilka grunder det skett, att det fanns ett läkarutlåtande samt att ärendet var polisanmält. Mer än hälften av utredningstiden hade gått och man diskuterade förlängning. Han pratade med Eva Lindquist och Birgitta Örnberg om vad som förevarit och han tog del av den information som fanns. Han inverterade vad som fanns och de berättade vad som behövdes. De sade bl.a. att en barnpsykiatrisk utredning var initierad och att man, efter som utredningstiden började närma sig sitt slut, hade "tryckt på" barnkliniken för att få in informationen. Han fick uppgift om att det förelåg tätt kontakt med barnkliniken och att det mesta som förmedlades avsåg föräldrarnas beteende mot personalen. Han fick däremot ingen information om att det skulle föreligga några brister i relationerna mellan flickan och föräldrarna eller att det skulle finnas några

farhågor härom. Han hade inte själv någon kontakt med barnkliniken. Eva Lindquist berättade för honom att hon hade problem med att få intyget från barnkliniken. Han uppmanade henne att ringa sjukhuset om intyget och han hörde själv att hon vid två tillfällen begärde intyget per telefon. Eva Lindquist hade dock en hel del information från barnkliniken, varför han mer upplevde intyget som en formalitet.

Någon skyldighet att föra journalanteckningar angående de kontakter med läkare och andra som förevarit under en omhändertagandeperiod finns inte. Däremot gör socialsekreteraren personliga anteckningar om dessa kontakter. I detta fall hade Eva Lindquist, när utredningen slutfördes, ett arbetsmaterial som hon hade att värdera och varur hon skulle ta med sådant som var av betydelse.

Han var inte i tjänst den 18 och 19 september 1990, men beslutet den 19 september 1990 är ändå undertecknat av honom. När han kom tillbaka till arbetet efter att det omedelbara omhändertagandet upphävts, tittade han på det material som fanns och gjorde en avvägning. Den bedömning som gjordes var att det inte gick att gå vidare. Rent faktiskt fattades beslutet den 19 september 1990, men exakt när allting skrevs ner vet han inte. Den 19 september saknades tillägget och sammanfattningen. Eva Lindquist föredrog dock vid denna tidpunkt sin information från barnkliniken ur ett block för honom. Det framkom då ingenting som tydde på några farhågor för Ida. Vad läkarna senare skrivit har förvånat honom mycket med tanke på den information han tidigare hade från sjukhuset rörande Ida. Att beslutet daterats den 19 september 1990 måste bero på att man haft den uppfattningen att beslutet skulle knyta an till det omedelbara omhändertagandet. Den 19 september fanns allt material nerskrivet fram till det stycke som handlar om sammanfattningen och bedömningen. Därefter förde man en diskussion, drog slutsatser av det material som fanns, varefter utredningen sammanställdes efter Idas död. Sammanfattningen och bedömningen skrevs alltså ner efter Idas död, när man fått in allt material. Vid tiden för upphävandet av det omedelbara omhändertagandet hade man dock en hel del material, som gjorde att man bedömde att det inte gick att gå vidare i ärendet.

Kontakterna med familjen fortsatte efter den 19 september 1990 och fram till Idas död den 2 oktober 1990. Föräldrarna var dock ointresserade av kontakter med socialförvaltningen fränsett den kontakt som togs av socialnämndens ordförande vid ett hembesök rörande familjens ekonomi. Handläggarna vid socialförvaltningen diskuterade detta besök med ordföranden.

I samband med att beslutet om att inte fullfölja LVU-utredningen skulle fattas kontaktade han socialchefen och frågade om detta inte skulle tas upp inför nämnden. Socialchefen svarade då att eftersom Ingemar Hansson hade delegationsbeslut på detta kunde han fatta beslutet själv.

Den 1 oktober 1990 föredrog han Ida-ärendet inför socialnämnden. Han informerade om vad som gjorts och vad som förelåg färdigt i ärendet. Föredragningen var av rutinkaraktär och inte föranledd av någon speciell anledning. Den information som gavs vid detta tillfälle

finns inte redovisad i protokoll. Det förekom en diskussion kring ärendet och en eller möjligtvis två ledamöter framförde att man borde be familjen om ursäkt för vad som förevarit. Diskussionen utmynnade vid detta tillfälle i att man skulle fortsätta att följa ärendet.

Sedan Ingemar Hansson tillställts förhöret och beretts tillfälle att inkomma med kompletteringar har han anfört följande.

Det läkarutlåtande han fick vetskap om när han började sin anställning vid socialförvaltningen var den muntliga anmälan angående misstänkt barnmisshandel som gjorts av överläkaren Torsten Gadd den 15 augusti 1990 och som denne senare bekräftade skriftligen till förvaltningen den 31 augusti 1990.

De muntliga uppgifter han fick angående informationen från barnkliniken vid början av sin anställning samt av Eva Lindquist den 19 september 1990 verifieras av handlingarna från barnkliniken av den 8 september 1990 och den 19 september 1990.

Skyldighet att föra anteckningar finns inom socialtjänsten i Åstorp i ärenden angående eventuella LVU-förhållanden. I detta fall har anteckningar förts i form av arbetsmaterial. Eva Lindquists föredragning inför honom hade stöd i sådana anteckningar och har av honom i förhöret omnämnts som "föredragning ur ett block".

Uppgiften att han inte var i tjänst den 18 och 19 september 1990 är inte helt korrekt. Han gick nämligen i tjänst ett par timmar under eftermiddagen den 19 september. Under denna tid fattade han beslutet om att inte initiera någon ytterligare LVU-åtgärd, eftersom det enligt hans bedömning inte fanns grund härför.

Allt material som refereras i utredningspromemorian, öppnad den 15 augusti 1990 samt i beslutet den 19 september 1990, nedtecknat i ärendebladet, fanns i skriftlig eller muntlig form redan den 19 september 1990. Utlåtandet från barnkliniken i Ängelholm samt tillägget till detta saknades emellertid. Tillägget inkom den 24 september 1990 och utlåtandet i form av en kopia på journalbladet först den 5 oktober 1990, efter förnyad påstötning från Eva Lindquist. Innehållet i dessa handlingar var dock känt genom de upplysningar Eva Lindquist tidigare fått från barnkliniken. På grund av att utlåtandet av den 8 september 1990 inte inkom till förvaltningen förrän den 5 oktober 1990 avslutades inte avsnittet "Sammanfattning" respektive "Bedömning" förrän sistnämnda datum.

Socialchefen sade inte till honom att han kunde fatta beslutet om att inte fullfölja LVU-utredningen utan att han skulle fatta detta beslut.

Föredragningen inför socialnämnden av Ida-ärendet den 1 oktober 1990 var föranledd dels av gängse rutiner, dels ock av ärendets speciella karaktär, dvs. att det förelåg anmälan om barnmisshandel samt att rättsläkarintyget inte styrkte misstanke om barnmisshandel.

Sven-Erik Andersson har varit verksam vid socialförvaltningen i Åstorp sedan augusti 1988, till en början som biträdande socialchef med driftsansvar. Han har mycket liten kontakt med de löpande ärendena. Han blir dock informerad om de ärenden som rör tvångsomhändertagande. Han ger dock inte några direktiv om hur dessa ärenden skall handläggas utan detta sköter avdelningen själv.

Omhändertagandet av Ida medförde viss uppståndelse, varför han inledningsvis hade kontakt med pressen. Därefter följde han ärendet hela tiden i form av information då och då. Själva handläggningen hade han dock ingen befattning med.

Vid arbetsutskottets sammanträde den 18 september 1990 blev han informerad om den fortsatta handläggningen av Ida-ärendet. Informationen, som troligtvis lämnades av handläggaren, var av rutinkaraktär och innehöll ingen redogörelse för rättsläkarintyget.

Den 19 september 1990 blev han informerad om att rådmannen Mårten Landoff ringt. Han pratade med Eva Lindquist och Birgitta Örnberg om detta. Han ansåg att det var ett mycket starkt utlåtande från rättsläkaren och han blev påverkad härav. Han tolkade det som att det inte förelåg någon barnmisshandel bl.a. mot bakgrund av vad som sades om blodsjukdomen. Han fann det dock anmärkningsvärt att rådmannen i telefon sagt att länsrätten skulle upphäva omhändertagandet om inte socialnämnden gjorde det. Han vet att Eva Lindquist blev påverkad av samtalet från rådmannen.

Planeringen var att Ida-ärendet skulle föredras inför politikerna i nämnden och att man där skulle fatta beslut angående det fortsatta omhändertagandet. Den plötsliga förändringen, som innehållet i rättsintyget och telefonsamtalet från rådmannen innebar, medförde dock att ordföranden i stället fattade beslutet. Rättsläkarintyget var så starkt att det vägde över, eftersom det inte fanns så mycket i övrigt. När han svarade på Ingemar Hanssons fråga om delegationen vid upphörandet av omhändertagandet tog han inte ställning till om beslutet borde avgöras i nämnd utan upplyste endast, att utifrån den delegation som avdelningschefen hade kunde han besluta i frågan.

Vid socialnämndens sammanträde den 1 oktober 1990 redogjorde Ingemar Hansson för hur ärendet låg till och ordföranden rapporterade från sitt hembesök. Föredragningen var delvis föranledd av att ärendet rönt stor uppståndelse i pressen och att det hela tiden ställdes frågor om vad som skedde. Några beslut fattades inte i ärendet vid detta tillfälle.

Eva Lindquist har berättat för honom om att hon daterat utredningen med det datum som omhändertagandet upphörde, dvs. den 19 september 1990. Hon har trott att utredningen skulle ha samma datum, vilket är fel. Utredningen är sammanställd efter Idas död. Han kan inte svara på om några uppgifter, som var okända den 19 september 1990, tillförts utredningen vid sammanställandet. Han vet dock att Eva Lindquist hade sådana kontakter med personalen på kliniken att hon visste vad intyget skulle innehålla. Sammanfattningen

från personalens observationer på sjukhuset är inte speciellt "stark" utan det är mer i efterhand som man blivit orolig och tagit fram andra synpunkter. Dessa är att betrakta som efterhandskonstruktioner.

Tosten Gadds muntliga anmälan av den 15 augusti 1990 inkom skriftligen till socialförvaltningen först den 4 september 1990.

Det är fel att de löpande kontakterna som förevarit med kliniken inte finns journalförda. Att journalen skall föras ordentligt brukar påpekas med jämna mellanrum. I detta fall kan dock bristerna förklaras med att personalen varit pressad genom en hård arbetsbörda.

2.5.5 Samtal med socialnämndens ordförande Jan Nilsson

Jan Nilsson var på tjänsteresa, när beslutet om omhändertagande av Ida fattades. Det var därför vice ordföranden som fattade beslutet. Han hade dock före omhändertagandet fått en föredragning om att det förelåg misstanke om allvarlig barnmisshandel. När han återvände från resan blev han upplyst om omhändertagandet och han fick en utförligare redogörelse för vad som förevarit i ärendet. Grunden för omhändertagandet hade varit den muntliga kontakt som varit med överläkaren Torsten Gadd. Familjen var inte tidigare känd hos socialförvaltningen.

Han är inte så ofta på förvaltningen och kan därför inte ta del av det löpande arbetet. De ärenden som inte tillhör det dagliga, typ Ida-fallet, får han emellertid information om av personalen.

I Ida-ärendet fick han fortlöpande information från Eva Lindquist och socialchefen samt i inledningsskedet också från Birgitta Örnberg. Det framfördes till honom att man från klinikens sida hade uppgivit att föräldrarna betedde sig underligt. Den beskrivning han fick av föräldrarna bekräftades delvis vid det hembesök han gjorde hos familjen den 26 september 1990. Han var då ensam med Ida och styvpappan. Mamman hade meddelat att hon inte kunde delta på grund av att hon skulle rida. Detta tyckte han var anmärkningsvärt precis som styvpappans sätt att prata pengar med tanke på den situation som förelåg. Däremot märkte han inte något konstigt i förhållandet mellan Ida och styvpappan. Efter besöket meddelade han handläggarna vid socialförvaltningen att ärendet inte fick släppas utan att det skulle vara en fortsatt kontakt med familjen. Han fick inte under utredningen någon kännedom om att man från klinikens sida skulle ha sagt att det var någon fara för barnets psykiska hälsa. Vad som framfördes var att pappan och även mamman betedde sig underligt.

Han deltog i egenskap av ordförande i sammanträdet inför arbetsutskottet den 18 september 1990. Eva Lindquist gav vid detta tillfälle en muntlig redogörelse för vad som förevarit i Ida-ärendet och under sammanträdet gick de också meddelande per telefon om att åklagaren avskrivit brottsmisstanke. Alla blev mycket förvånade. Det bestämdes dock att ingenting skulle företas i ärendet förrän det skriftliga beslutet kommit socialnämnden till handa. Detta meddelande fick både pressen, som bevakade ärendet, och föräldrarna, som kontaktade socialförvaltningen samma dag.

När han kom till socialförvaltningen den 19 september 1990 stoppades han av Eva Lindquist och Sven-Erik Andersson som meddelade honom att de fått telefonsamtal från rådmannen Mårten Landoff vid länsrätten som sagt att det inte fanns några skäl till att kvarhålla flickan och var det inte så att socialnämnden släppte henne skulle länsrätten göra det. Hans bedömning att det inte var någon mening att gå vidare i ärendet berodde inte enbart på rättsintygets innehåll utan också på vad som tidigare förevarit, bl.a. att åklagaren dagen innan beslutat att avskriva brottsmisstanke. Rättsläkarintyget undanröjde dock huvudskälet för ett omhändertagande. Många tvivel kvarstod emellertid och av den anledningen bestämde han att ärendet inte skulle släppas utan att man skulle ha en fortsatt kontakt med familjen. Innan beslutet om upphävandet fattades hade Eva Lindquist en föredragning för honom och gick igenom vad som fanns i ärendet. Han hade fullt förtroende för henne och kände inga tvivel efter presentationen. Vid den diskussion de hade kom de fram till att det inte var någon mening att gå vidare med en ansökan om LVU.

Beslut att inte fullfölja LVU-ärenden bör i allvarliga fall fattas i nämnd. Ida-ärendet var i och för sig allvarligt. Men att beslutet i detta fall fattades på tjänstemannanivå måste ses mot bakgrund av att det var så klart att det inte gick att gå vidare i ärendet.

2.5.6 Samtal med docenterna Göran Sköld och Peter Krantz

Verksamheten vid Rättsmedicinska institutet är i första hand inriktad på att ge rättsvårdande myndigheter underlag i olika rättsfrågor. Vid besvarande av en fråga till rättsläkaren begränsas yttrandet till ställningstagandet: skadornas uppkomstsätt och uppkomsttid samt skadornas eventuella livshotande karaktär eller om vederbörande försatts i ett medicinskt sett livshotande tillstånd. Yttrandena formuleras bl.a. med utgångspunkt från vem som frågar och vad man vill ha svar på. Varje utlåtande granskas av ytterligare en rättsläkare innan det expedieras. Det finns ingen fast praxisskala i fråga om formuleringen för att ange vilken säkerhetsgrad som uppnåtts vid en rättsmedicinsk undersökning. Rättsmedicinen är ingen exakt vetenskap och rättsmedicinarna värjer sig mot krav på att ge definitiva besked om skadors uppkomst. De flesta skador är sådana att de kan uppkomma på mer än ett sätt. Det är vanligt att myndigheter som socialförvaltningar hör av sig för att få närmare besked om vad rättsläkarna avsett med en viss formulering och vad man kan dra för slutsatser därav.

Det finns måhända anledning se över formuleringarna i rättsläkarutlåtandena. Formuleringarna skiljer sig också mellan de olika rättsläkarstationerna, numera avdelningar inom Rättsmedicinalverket. Genom den nya huvudmannen, som till skillnad från Socialstyrelsen är helt inriktad på den rättsvårdande verksamheten, förväntas satsningar på bl.a. ökad samverkan med de rättsvårdande myndigheterna. Genom konferenser mellan de olika avdelningarna och åklagare m.fl. kan en

bättre enhetlighet och klarhet i utformningen uppnås. Sådana kommunikationsproblem som föreligger mellan rättsvårdande och sociala myndigheter kan också belysas.

Beträffande fallet Ida lämnade Göran Sköld följande berättelse.

Han avgav ett utlåtande på uppdrag av polisen i Ängelholm. Han anmodades undersöka ett litet barn, Ida, med ett nyckelbensbrott, skada på levern och många blåmärken. Ida fanns på lasarettet i Lund där han utförde kroppsbesiktning på henne. Utöver denna undersökning hade han tillgång till röntgenbilder, en blodanalys samt föräldrarnas uppgifter om hur skadorna skulle ha uppstått. Röntgenbilderna bedömdes av en annan läkare. Denne fann inget som tydde på misshandel. Blodanalysen utfördes i Malmö. Vid telefonsamtal med läkaren i Malmö angavs att det fanns nedsättning av vissa koagulationsfaktorer i blodet. En läkare vid barnkirurgiska kliniken i Lund ansåg — liksom han själv — att det förhållandet att det uppgavs att flickan skulle ha råkat ut för två mindre olycksfall med tre veckors mellanrum inte var så anmärkningsvärt att det kunde stödja misshandelsmisstanken. Inte heller var de uppgivna olycksfallen osannolika. Skadorna på nyckelbenet och levern kunde därför förklaras med uppgiften om att Ida knuffats av en cykel och ramlat i en trappa. Vidare kunde blåmärkenas antal förklaras med den påvisade sänkningen av koagulationsfaktorerna. Inget av blåmärkena hade någon speciell form och deras utbredning till huvudsakligen benen ledde inte tanken till att de uppkommit till följd av misshandel. Hans bedömning av undersökningen utmynnade i att det inte förelåg något som tydde på misshandel utan att skadorna väl kunde förklaras med den berättelse föräldrarna lämnat. För att stödja misstanke om brott måste rättsläkaren kunna peka på något som inte stämmer. I detta fall förelåg ingen sådan diskrepans mellan föräldrarnas berättelse och undersökningsresultatet. Hans slutsats blev därför att skadornas utseende ej kunde läggas till grund för åtal. Undersökningen uteslöt emellertid inte att skadorna kunde ha uppkommit genom misshandel. Då utlåtandet i detta fall skulle användas av åklagaren i åtalsprövningen, meddelade han åklagaren att misshandel inte kunde styrkas av de av honom bedömda skadornas utseende eller fördelning. Han funderade länge på formuleringen innan han fastnade för aktuell att-sats. Utlåtandet granskades i vanlig ordning av en annan rättsläkare.

Göran Sköld fortsatte: Utlåtandet var emellertid inte avsett för sociala myndigheter och det innehåller inget uttalande i frågan om Ida behövde skydd. Socialförvaltningen har lagt in för mycket i utlåtandet när man tolkat det så att misshandel ej har ägt rum. Han var förvånad över att man gjort denna tolkning utan att först höra med honom. Hade han fått en förfrågan från socialförvaltningen, hade han formulerat sig på ett annat sätt, då hade han angett att den medicinska utredningen inte kunde utesluta misshandel. Hade han haft den minsta misstanke om att socialförvaltningen tänkt släppa Ida på grundval enbart av hans utlåtande hade han ringt upp dem. Han utgick emellertid ifrån, att socialförvaltningen skulle utreda, om det förelåg andra

omständigheter som kunde motivera ingripande till flickans skydd och, om så var fallet, grunda sitt ingripande på dessa, när misshandelsmisstanken inte kunde styrkas med hans intyg.

1992/93:JO1

2.5.7 Samtal med biträdande överläkaren Torsten Gadd

Torsten Gadd gjorde anmälan till socialförvaltningen enligt 71 § socialtjänstlagen. Han grundade sin anmälan på vissa iakttagelser han gjort under rondan samt anteckningar i journalen. Han minns nu inte vilken dag han gjorde anmälan till socialförvaltningen, men det skedde muntligen vid 10–11-tiden. Några timmar senare förelåg ett omhändertagandebeslut beträffande Ida. Genom ett förbiseende kom den skriftliga anmälan emellertid att dröja. Han deltog i de flesta ronder fram till dess Ida flyttades till Lund. Därefter har han själv varit tjänstledig från tjänsten vid barnkliniken. Han återkom dit i januari 1992.

Personalen på kliniken hade till uppgift att iaktta vad som skedde. Det förekom mycket konstiga saker. Enligt föräldrarna skulle Ida ha kall välling då hon var van vid detta. Vidare drog styvpappan Tommy Olin alltid ned rullgardinen när han gick in till Ida. Han var tillsagd att inte göra det för att inte hindra personalen att göra sina iakttagelser. Tommy Olin brydde sig inte om detta. Det var inte så att han fick, utan han tog sig rätten. Tommy Olin sade också till personalen att de inte fick gå in till Ida när han varit inne, hon skulle vara ensam då. Ida visade klassiska tecken på misshandel från pappan, hon var rädd för män och tydde sig till kvinnor. Det fanns emellertid inget som tydde på att Ida utsatts för våld eller liknande under tiden på sjukhuset.

Personalen på barnkliniken kände sig hotade av Tommy Olin. Det var känt för personalen att Tommy Olin misshandlat en tidigare flickvän. Han utsattes själv för hotelser från Tommy Olins sida. Han träffade dock aldrig själv Tommy Olin, utan hotelserna framfördes till personalen. Han har aldrig varit med om att förälder uttalar hot mot sjukvårdspersonal i denna situation. Han gick därför två kvällar upp på kliniken för att tala ut med Tommy Olin och ordna upp saken. Denne var emellertid inte där då. Normalt var det Tommy Olin som befann sig hos Ida.

Den 30 eller 31 augusti deltog han i ett möte med bl.a. Eva Lindquist och hennes chef Birgitta Örnberg från socialförvaltningen. Han är övertygad om att man från sjukhusets sida sade sig hysa oro för Ida. En närvarande barnskötare som hade mest kontakt med Ida uttryckte sin rädsla för Tommy Olin. Han minns dock inte om man direkt sade något om fara för Ida. Det förekom också en diskussion om huruvida Ida skulle få permission till farmodern. Det förekom mycket kontakter mellan förvaltningen och sjukvården och Eva Lindquist fick ständig information om läget på barnkliniken. Han kan heller inte tänka sig att man därvid inte också skulle uttryckt sin oro för Ida. Av journalen rörande Ida framgår emellertid endast att kon-

takter tagits med förvaltningen, däremot anges inte vad skötarna framfört till förvaltningen. Vanligtvis brukar sådana saker antecknas noggrant.

Han vet inte nu varför intyget till socialförvaltningen dröjde. Han vet heller inte om man från förvaltningens sida "tjatat" om intyget. Det är möjligt att man slog sig till ro i och med att anmälan gjorts och den barnpsykiatriska utredningen inletts. För egen del sade han ifrån att han inte kunde skriva intyget utan att Gun Persson fick göra det. Han såg aldrig intyget innan det sändes till socialförvaltningen; han hade då redan lämnat sjukhuset för tjänstledigheten. När han i efterhand sett intyget framstår det som magert. Hade han varit kvar hade han haft synpunkter på det. Han kan emellertid inte förstå hur socialförvaltningen kunnat tolka all information från kliniken så att alla problemen bara gällt ordningen och tvister mellan personal och föräldrar. Han är för egen del inte förvånad över att förvaltningen förnekar informationen, sjukvården och socialförvaltningen har olika synpunkter i frågan.

Han har funderat en hel del kring vilka åtgärder man från en barnkliniks sida kan göra sedan anmälan enligt 71 § socialtjänstlagen gjorts. Han är övertygad om att de flesta barnläkare slår sig till ro i och med anmälan. Läkarna arbetar också ofta efter anvisningar från förvaltningen. Han förstår nu att man från klinikens sida måste vara mer aktiv. Han kunde dock aldrig tänka sig att förvaltningen skulle häva omhändertagandet. Ett sätt är att göra en ny anmälan om man anser att riskerna för barnet kvarstår. Han efterlyste också en möjlighet för klinikerna att kunna gå vidare om ett omhändertagande hävs.

2.5.8 Samtal med klinikchefen Ulla Albertsson-Karlgrén

Barnpsykiatriska kliniken fick information om ärendet Ida den 28 augusti 1990 då socialförvaltningen ringde och bad om ett barnpsykiatriskt utlåtande såvitt avsåg Ida. Det muntliga uppdraget bedömdes som svårt. Ulla Albertsson-Karlgrén valde att själv gå in eftersom det inte skulle ha funnits möjlighet att samla fler teammedlemmar med så kort varsel och eftersom Ulla Albertsson-Karlgrén hade goda kunskaper i vilka slags observationer som borde göras. Förvaltningen ville veta hur Ida mådde och hur samspelet mellan Ida och föräldrarna fungerade.

Ulla Albertsson-Karlgrén avsatte totalt tio timmar för uppdraget som lades upp så att hon skulle iaktta samspelet mellan Ida och mamman, B.K., Ida och styvpappan, Tommy Olin, samt slutligen, alla tre. Den 4 september hade Ulla Albertsson-Karlgrén "samtal" med B.K. under en och en kvarts timme. Samma dag och den 7 september fick hon information från barnkliniken om "konstigheter". En av barnskötarna sade då att hon var säker på att något skulle hända Ida om hon kom hem. Den 7 september ringde Tommy Olin upp barnkliniken och sade att han och B.K. inte ställde upp. Under detta telefonsamtal från Tommy Olin till barnkliniken dök B.K. och Tommy Olins mamma upp. Det var inget samtal utan B.K. var aggressiv och förklarade att

hon inte ville vara med. Ulla Albertsson-Karlgren kände själv viss oro inför Tommy Olins uppträdande och hon hade därför larm på sig och såg till att personal fanns i närheten när hon var ensam med mamman och Tommy Olin på barnpsykiatriska kliniken den 4 september.

Det är olyckligt att fall som Ida läggs in på barnklinik, där personalen inte är tränade i att göra de objektiva iakttagelser, som är av betydelse för en barnpsykiatrisk utredning. Det normala är att barnet placeras på något barnhem. I detta fall hade föräldrarna synpunkter på placeringen.

Sedan B.K. och Tommy Olin förklarat att de inte ville medverka bedömde Ulla Albertsson-Karlgren att det saknades förutsättningar för henne att fortsätta utredningen. Deras inställning kan ha grundats bl.a. på en uppgift de påstått sig fått från personal på barnkliniken om att Ulla Albertsson-Karlgren skulle vara den sämre av överläkarna på barnpsyket. Hon fick aldrig klarhet i hur det förhöll sig härmed, men uppgiften kan eventuellt delvis förklara föräldrarnas inställning att ej medverka.

Den begränsade observationstiden gjorde att Ulla Albertsson-Karlgren inte kunde skriva ett fullständigt intyg utan det barnpsykiatriska intyget fick mer ses som ett kompletterande intyg som avsåg de iakttagelser hon gjort. Ulla Albertsson-Karlgren vände sig därför till Torsten Gadd på barnkliniken, förklarade vad hon kommit fram till och bad denne skriva ett intyg. Ulla Albertsson-Karlgren informerade muntligt Torsten Gadd och talade om vad som borde tas med i det intyget. Ulla Albertsson-Karlgren bad också personalen på barnkliniken att anteckna de iakttagelser de gjorde beträffande B.K:s och Tommy Olins förhållande till Ida. Det gällde bl.a. iakttagelser hur matning, blöjbyte och hur "nattning" av barnet gick till. Ulla Albertsson-Karlgren kontaktade den 7 september Eva Lindquist på socialförvaltningen och redovisade för henne vad Ulla Albertsson-Karlgren avsåg att skriva i sitt intyg. Ulla Albertsson-Karlgren bad också Eva Lindquist komma in med en skriftlig begäran om intyg från barnkliniken. Ulla Albertsson-Karlgrens intyg blev klart den 12 september.

I intyget har Ulla Albertsson-Karlgren inte tagit upp någon anamnes från barnkliniken, då hon vill göra en från barnkliniken fristående utredning. Ulla Albertsson-Karlgren kan inte se att det skulle vara fel att på detta sätt skriva ett kompletterande intyg på egna iakttagelser. Ulla Albertsson-Karlgren avfattade intyget efter samtal med Torsten Gadd. Ulla Albertsson-Karlgren har däremot inte använt sig av uppgifter från personalen på barnkliniken, då hon inte ville grunda intyget på andrahandsuppgifter. Ulla Albertsson-Karlgren förutsatte att uppgifter från barnklinikens personal skulle tas med i Torsten Gadds intyg. Ulla Albertsson-Karlgren lät inte föräldrarna bestämma förutsättningarna för hur en barnpsykiatrisk utredning skulle gå till och har försökt redogöra för de objektivt iakttagbara förhållandena i familjen. Att det fanns vissa ljuspunkter i förhållandet mellan Ida och mamma har därför även medtagits i intyget.

Det hade i och för sig inte förelegat något hinder för henne att skriva hela intyget innefattande uppgifter från barnkliniken. Ulla

Albertsson-Karlgren förutsatte emellertid att Torsten Gadd skulle svara för det intyget. Ulla Albertsson-Karlgren vet heller inte varför barnkliniken dröjde med att översända intyget till socialförvaltningen; hon känner inte till förhållandena. När Ulla Albertsson-Karlgren hörde att Ida var död, tog hon mycket illa vid sig. Ulla Albertsson-Karlgren uppfattade det som att ingen på barnkliniken tog ansvar för det intyg som skulle skrivas där.

Barnsköterskorna på barnkliniken uttalade oro för Ida. Ulla Albertsson-Karlgren anser att man måste ta personalens intuitiva oro på allvar. Socialförvaltningen har endast tittat på rättsläkarintyget. Hon har i efterhand hört att intyget från barnpsykiatriska kliniken lades åt sidan. Enligt muntlig uppgift till Ulla Albertsson-Karlgren medföljde inte hennes intyg till länsrätten vid förhandlingar där. Självklart skall alla intyg beaktas vid prövning i länsrätten.

2.6 Ny remiss till barnkliniken enligt promemoria

Med anledning av de upplysningar som lämnades vid de samtal som redovisats här ovan antecknades i en vid JO-ämbetet den 4 november 1991 upprättad promemoria bl.a. följande.

Vid samtalen med socialförvaltningens tjänstemän uppgavs bl.a. att socialförvaltningen begärt ett intyg från barnkliniken rörande Idas förhållanden där. Då intyget inte kom förvaltningen till handa hade förvaltningen vid upprepade tillfällen påmint kliniken om intyget. Vid de talrika kontakter som tagits mellan i första hand Eva Lindquist och personal på barnkliniken har personalen inte vid något tillfälle lämnat sådana uppgifter, som gav anledning till antagande att Idas psykiska hälsa var i fara. Socialförvaltningen har därvid framhållit att de uppgifter som lämnats av barnkliniken har avsett föräldrarnas beteende gentemot personalen på kliniken och således inte deras relationer till barnet.

I barnklinikens journal finns anteckningar om kontakter med socialförvaltningen men inget om vilka upplysningar som förmedlats vid dessa kontakter.

Då de uppgifter, som enligt det anförda har lämnats av socialförvaltningen, inte svarar mot den information som tidigare i ärendet har lämnats av barnkliniken, bör klinikchefen efter hörande av berörd sjukvårdspersonal inkomma med yttrande till JO över vad som upptagits i detta PM. Yttrandet bör även avse orsaken till att barnkliniken inte omgående skriftligen informerade socialförvaltningen om de farhågor för barnets psykiska hälsa som skulle ha förelegat. Yttrandet bör slutligen innefatta uppgift om anledningen till att sammanfattningen av personalens observationer av barnet översändes till förvaltningen först i början av november 1990.

JO beslöt om remiss i enlighet med vad som anfördes i promemorian.

Chefsöverläkaren Hans Ahlström svarade följande.

Efter ingående samtal med avdelningsföreståndaren Tora Mattsson och sjuksköterskan Anna Lennwall har framkommit följande:

Under hela vårdtiden, då flickan vårdades på avdelning 31 vid barn- och ungdomsmedicinska kliniken i Ängelholm, gjordes upprepade observationer, som noterades så objektivt och noggrant som möjligt. Socialnämnden gjorde i början av vårdtiden ett besök på avdelningen och samtalade då med sjuksköterska, barnsköterska och en läkare.

Under hela vårdtiden därefter besökte Socialnämnden aldrig avdelningen och begärde heller aldrig något yttrande från avdelningspersonalen. Det hände aldrig, att Socialnämnden spontant tog kontakt med avdelningen utan framför allt Tora Mattsson och Anna Lennwall fick själva ta kontakt med Socialnämnden för att förhöra sig om vilka direktiv som gällde. Man framhöll för socialsekreteraren, att det förelåg anmärkningsvärda förhållanden mellan flickan och framför allt fosterfadern. Man uppmanade henne att själv komma till avdelningen för att bilda sig en uppfattning, vilket aldrig skedde.

Jag har även samtalat med tingsrättens ordförande lagman Arne Reis och moderns advokat Håkan Sunnerholm. Dessvärre har vittnesutlåtandet från tingsrättens förhandlingar spelats av. Dock erinrar sig Håkan Sunnerholm väl att socialsekreteraren hade noterat, att flickan föreföll mycket rädd för fosterfadern, men kände sig trygg i moderns famn. Vid hovrättsförhandlingarna ville hon dock ej bekräfta detta yttrande.

Sammanfattningsvis kan konstateras, att Socialnämnden aldrig begärde något yttrande från avdelningen förrän efter flickans död.

Att Socialnämnden aldrig aktivt försökte göra sig en bild om förhållandena mellan fosterfadern och flickan, trots anmaningar från avdelningspersonalen. Att utskrivningen av flickan skedde via fadern och ej via personalen, som ställdes inför fait accompli och hade ingen möjlighet att reagera.

Om Socialnämnden, framför allt socialsekreteraren, reagerat mera aktivt och engagerat är det tänkbart att flickans tragiska död kunnat undvikas.

2.7 Utlåtande över rättsmedicinsk obduktion

Efter Idas död förrättade rättsläkaren Göran Sköld rättsmedicinsk obduktion. I utlåtande den 30 oktober 1990 över obduktionen anförde Göran Sköld bl.a. följande.

Kroppen har företett tecken på inverkan av kraftigt trubbigt våld mot buken med sönderslitningar i tarmkåset och härav föranledd blödning till bukhålan samt blödningar i dess vävnader. Flickan har avlidit av dessa skador. Skadorna har rimligen uppkommit de sista timmarna före hennes död. Av obduktionsfynden kan inte härledas vad slags trubbigt våld som förorsakat skadorna i buken men om dessa skador uppkommit till följd av ett olycksfall, måste detta ha varit svårt. Avsaknaden av uppgift om svårt olycksfall kort före hennes död talar för att skadorna i buken tillfogats henne av annan person, t ex genom knytnävsslag, slag med hårt föremål, sparkar och/eller trampningar. — Kroppen har också företett blåmärken på huvudet (28 st) samt blödningar i munnens slemhinna, blåmärken (9 st) och små hudavskrapningar på högra armen, blåmärken på vänstra armen (3 st), blåmärken på bålen (46 st), blåmärken på högra benet (5 st) och blåmärken på vänstra benet (6 st). — Blåmärkena på huvudet och bålen har varit färskas, högst några dygn gamla, medan blåmärkena på övriga delar av kroppen har varit av mycket skiftande ålder. Det påfallande stora antalet blåmärken på huvudet och bålen i förhållande till antalet blåmärken på armarna och benen talar starkt för att hon varit utsatt för upprepad våldsinverkan av annan person. — Förnyad blodundersökning har visat att de tidigare funna rubbningarna i blodets sammansättning väsentligen normaliserats, varför några hållpunkter inte föreligger för att hon lättare än normalt skulle fått blåmärken den närmaste tiden före sin död.

Från socialförvaltningens sida har gjorts gällande att rådmannen Martin Landoff vid Länsrätten i Kristianstads län skulle ha uppmanat socialförvaltningen att häva det omedelbara omhändertagandet. Martin Landoff skulle därvid ha hänvisat till det rättsläkarintyg som då förelåg. Martin Landoff har beretts tillfälle att bemöta vad socialförvaltningen har anfört.

I svar till JO den 21 januari 1991 uppger Mårten Landoff följande.

Ifrågavarande samtal med företrädare för socialnämnden i Åstorps kommun ägde rum den 19 september 1990. Jag talade därvid med socialsekreterare Eva Lindquist (möjligen också kort med någon annan).

Anledningen till telefonsamtalet var följande. Advokat Ulf Juhlin hade vid telefonsamtal upplyst att socialnämnden den 18 september erhållit framställning från honom om att det omedelbara omhändertagandet skulle hävas, men att så inte skett. Jag ville därför få reda på om socialnämnden nu hade hävt beslutet och om så inte skett hur nämnden i fortsättningen avsåg att behandla ärendet.

Telefonsamtalet: Jag upplystes om att socialnämnden ännu inte hävt beslutet. Socialsekreteraren verkade litet tveksam om hur man skulle förfara och uppgav att det inte var riktigt bra i familjen B.K./Olin. Familjen var mycket omogen och var i behov av stödsatser från socialtjänsten. Socialnämndens utredning visade enligt socialsekreteraren inte att sådana förhållanden förelåg som kunde utgöra grund för ansökan om vård enligt LVU. Utredningens omfattning och innehåll i övrigt diskuterades inte.

Jag förklarade att ett omedelbart omhändertagande inte skall bestå längre än nödvändigt och att länsrättens beslut den 10 september 1990 om förlängning av tiden att komma in med ansökan om vård grundades på att den rättsmedicinska utredningen skulle kunna färdigställas. Eftersom rättsläkarintyget nu hade kommit in ansåg jag att man snarast skulle ta ställning till om omhändertagandet skulle bestå. Jag sade vidare att jag bedömde att den utredning som länsrätten hade tillgång till (i stort sett bara dr Gadds uppgifter och läkarintyget) inte utgjorde tillräcklig grund för att vidmakthålla beslutet. Jag påtalade att länsrätten inte kunde förväntas få in advokat Juhlins framställning i original förrän påföljande dag och att länsrätten inte kunde fatta beslut förrän denna kommit in. Med hänsyn till tidsaspekten sade jag att det skulle vara bättre om socialnämnden snarast fattade beslut om att omhändertagandet skulle hävas, om man inte avsåg att komma in med ansökan om vård, än att länsrätten skulle fatta ett sådant beslut påföljande dag.

3 Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 12 december 1991 följande.

3.1 Inledning

En utredning inom socialtjänsten av ifrågasatt barnmisshandel är förenad med uppenbara svårigheter och ställer stora krav på handläggaren. I de fall barnet inte har nått sådan ålder att barnet kan bidra med upplysningar om vad som har förevarit, kommer utredningen inledningsvis att bygga på vad föräldrarna själva uppger om orsaken till de

skador som barnet företer. Det ligger i sakens natur att i det fall misshandel av barnet förekommit föräldrarna vill bagatellisera skadorna och söka ge nöjaktiga förklaringar till deras uppkomst. I det stora flertalet fall äger barnmisshandel rum inom familjens slutna krets och någon möjlighet till insyn för annan i barnets förhållanden har som regel inte förelegat. Förutom att det åligger handläggaren att inhämta uppgifter från anhöriga, andra barnet närstående och dem som i övrigt kan lämna upplysningar blir det därför en viktig uppgift för handläggaren att nära samverka med andra myndigheter som genom sin särskilda sakkunskap kan bringa klarhet i saken.

3.2 Rättsläkarintyget

Genom en omedelbar läkarundersökning av barnet kan som regel skadornas art och omfattning klarläggas. Läkaren kan inom sin medicinska referensram bidra med uppgifter om vad som kan ha förorsakat skadorna. Det står klart att socialtjänsten därvid kan inhämta viktig information från den undersökning som rättsläkaren på åklagarens uppdrag utför i en redan inledd förundersökning. Mot bakgrund av vad som har förekommit i detta ärende finns skäl att närmare beröra rättsläkarens undersökning.

Det ankom tidigare på statens rättsläkarstationer att bl.a. utföra rättsmedicinska undersökningar. Den 1 juli 1991 (SFS 1991:944) inrättades Rättsmedicinalverket som central förvaltningsmyndighet för bl.a. rättsmedicinsk verksamhet. Verket skall svara för rättsmedicinsk medverkan på begäran av domstol, länsstyrelse, allmän åklagare eller polismyndighet. Inom verket finns rättsmedicinska avdelningar med sin tidigare motsvarighet i rättsläkarstationerna.

Det ankommer på en rättsläkare, som på åklagares uppdrag skall avge utlåtande i ett barnmisshandelsärende, att uttala sig om sambandet mellan uppgiven skadeorsak och arten av de skador som barnet företer. Rättsläkarens på medicinska grunder gjorda bedömning kommer således i ett fall som det nu förevarande som regel att utgå från föräldrarnas redovisning av vad som förekommit och resultatet av den undersökning av barnet som han har gjort. Det är uppenbarligen inte läkarens uppgift att vid sin bedömning väga in andra faktorer än de rent medicinska. Av rättsläkarintyget bör med denna utgångspunkt framgå att där gjorda uttalanden innefattar en strikt medicinsk bedömning som i förekommande fall inte utesluter annat samband mellan handling och skada än vad där anges.

Den fråga som nu uppkommer gäller det sätt på vilket läkaren skall uttrycka detta samband och på vilken nivå i en sannolikhetsbedömning som läkaren kan lägga sig. En neutral bedömning synes därvid inte böra föranleda annat uttalande än att skadornas art inte motsäger respektive motsäger att de uppkommit på det sätt föräldrarna angett. Det kan ifrågasättas om rättsläkaren bör göra en vidare bedömning och i sitt utlåtande redovisa olika grader av sannolikhet vad avser uppgiven handling och föreliggande skada.

I de fall skadorna till sin art *inte* är förenliga med de uppgifter som föräldrarna lämnat bör rättsläkaren allt efter omständigheterna i varje särskilt fall kunna uttala sig i fråga om graden av sannolikhet. Annorlunda förhåller det sig i de situationer där skadorna inte är på så sätt särskiljande att det vid en medicinsk bedömning är möjligt att dra säkra slutsatser rörande deras uppkomst. Blånader eller krossår på ett barns huvud kan t.ex. lika väl ha uppkommit till följd av ett av föräldrarna uppgivet fall från en barnvagn som genom avsiktlig misshandel. I dessa situationer, där den medicinska bedömningen inte ger säker vägledning, kan det inte rimligen vara rättsläkarens uppgift att redovisa en sannolikhetsbedömning. Det skulle innebära att rättsläkaren i sin bedömning väger in trovärdigheten hos de uppgiftslämnande föräldrarna.

I förevarande ärende har Göran Sköld efter rättsmedicinsk utredning med anledning av den förundersökning som inleddes på grundval av Torsten Gadds anmälan avgivit utlåtande. En granskning av undersökningsresultatet synes visa att de skador som barnet därvid företett inte varit på så sätt särskiljande att det varit möjligt att göra en sannolikhetsbedömning av orsakerna till deras uppkomst. Det kan därför ifrågasättas om utlåtandet, som innefattat det uttalandet att de påvisade skadorna inte stöder misstanken på att de uppkommit på annat sätt än genom olyckshändelse, varit så neutralt som omständigheterna bort ha föranlett till.

Rättsläkarens utlåtande kan i många fall få en avgörande betydelse för den fortsatta utredningen i och bedömningen av ett ärende. Det har nu framkommit att frågan om en enhetlig terminologi i rättsläkarintyg allmänt sett inte varit föremål för närmare överväganden samt att det brister i samrådsförfarandet mellan olika rättsläkardistrikt, vilket i sig innebär risker för uppkomsten av skiftande praxis för olika delar av landet.

Jag anser att dessa frågor är av den betydelsen att de bör bli föremål för fortsatta överväganden. Jag översänder därför en kopia av mitt beslut till Rättsmedicinalverket för kännedom.

Jag har redan inledningsvis erinrat om vikten av att socialförvaltningen nära samverkar med andra myndigheter. Socialtjänsten kan nå värdefull kunskap i ett samrådsförfarande med den rättsläkare, som med anledning av uppkommen misstanke om barnmisshandel har undersökt barnet. Men det är också en betydelsefull uppgift för rättsläkaren att upplysa socialtjänsten om de förutsättningar under vilka ett rättsläkarintyg avges, varvid det är särskilt viktigt att informera om att rättsläkarintyget innefattar en rent medicinsk bedömning som inte i något fall utesluter att socialtjänsten behöver ingripa till barnets skydd.

Kontakter som sagts nu har inte förekommit i ärendet avseende Ida.

Socialförvaltningen har i ärendet begärt in yttrande från barn- och ungdomspsykiatriska kliniken vid sjukhuset i Ängelholm. Begäran gjordes muntligen till kliniken den 28 augusti 1990. Ärendet tilldelades påföljande dag överläkaren Ulla Albertsson-Karlgren.

Ulla Albertsson-Karlgren avsatte för undersökningen tre tider nämligen den 4, 6 och 7 september 1990.

Den 4 september 1990 träffade Ulla Albertsson-Karlgren modern och Ida. Under cirka en timmes tid gjordes observationer av Ida tillsammans med modern.

Den 6 september var Ulla Albertsson-Karlgren sjuk. Den 7 september meddelade Tommy Olin att han och modern inte avsåg att inställa sig till fortsatt undersökning.

Den 10 september 1990 avgav Ulla Albertsson-Karlgren intyg till socialförvaltningen. Intyget grundade sig endast på de iakttagelser som Ulla Albertsson-Karlgren kunnat göra vid sammanträffandet den 4 september. Underlag för en bedömning av Idas relationer till styvfadern saknades och något säkert uttalande kunde därför inte göras i den delen.

I barnmisshandelsutredningar är det av största vikt att klarlägga förhållandet mellan barnet och envar av dem som har ansvaret för barnets vård. Det var väl känt att B.K. sedan mars månad 1990 sammanbodde med Tommy Olin och att Tommy Olin på ett avgörande sätt tog del i vården av Ida. Det framstår som uppenbart att den barnpsykiatriska utredningen även bort omfatta frågan om Tommy Olins relationer till Ida. En sådan utredning var desto mer påkallad eftersom Ulla Albertsson-Karlgren redan vid den begränsade kontakt som hon hade haft med Tommy Olin kunnat iaktta att han hade stora svårigheter att, med bortseende från egna behov, sätta barnets behov i första hand.

Ulla Albertsson-Karlgren har invänt att undersökningen inte kunde genomföras på grund av Tommy Olins ovilja att medverka. Av handlingarna i ärendet framgår visserligen att Tommy Olin vägrade att komma vid undersökningstillfället den 7 september. Några försök att kalla honom vid annan tidpunkt har emellertid såvitt journalen utvisar inte gjorts.

Att den för socialförvaltningen fastställda tiden för slutförande av utredning inte utgjort hinder mot att den barnpsykiatriska utredningen fullföljdes framgår av de journalanteckningar som Ulla Albertsson-Karlgren gjorde den 4 september och som utvisar att socialförvaltningen övervägde en förlängning av utredningstiden. Sådan begäran om förlängning ingavs också till länsrätten, som förlängde tiden till den 1 oktober 1990. Det kan rimligen inte ha varit förenat med några svårigheter för Ulla Albertsson-Karlgren att få besked om detta.

Om Ulla Albertsson-Karlgren ansåg att hon till följd av Tommy Olins inställning inte kunde fullfölja utredningen, borde hon i vart fall ha inhämtat och till intyget ha fört de uppgifter som personalen på barnkliniken kunnat lämna om barnets förhållanden där. Att den

kunskap som förelåg vid kliniken om barnets situation var av betydelse framgår inte minst av de anteckningar som Ulla Albertsson-Karlgren gjorde den 7 september, då hon i journalen antecknade att personalen på barnkliniken känt sig hotad av Tommy Olins närvaro hos Ida och att avdelningspersonalen inte vågade gå in i rummet när Tommy Olin var där.

Ulla Albertsson-Karlgren har nu nöjt sig med att uppdra åt barnkliniken att sammanställa och till socialförvaltningen i intyg redovisa de vid kliniken gjorda iakttagelserna. Ulla Albertsson-Karlgren måste ha insett att behövlig barnpsykiatrisk kompetens saknades för sådan redovisning. Hon har inte heller förvissat sig om att det av henne begärda intyget kom socialförvaltningen till handa.

Mot bakgrund av den kunskap som Ulla Albertsson-Karlgren hade vid intygets avgivande måste det för henne ha framstått som uppenbart att en vidare utredning av Tommy Olins relationer till Ida var påkallad. Det oaktat har Ulla Albertsson-Karlgren avslutat utredningen och redovisat en bedömning som grundar sig på cirka en timmes iakttagelser av modern och barnet. I intyget har hon därvid inte med den noggrannhet som situationen krävde angett att säkra slutsatser rörande barnets förhållanden inte kunnat dras till följd av att Tommy Olin vägrat medverka vid utredningen.

Enligt min mening borde Ulla Albertsson-Karlgren ha underrättat socialnämnden om att undersökningen inte kunde genomföras till följd av att behövlig medverkan från berörda parter inte kunnat nås. En sådan information till nämnden hade gett nämnden anledning överväga om omhändertagandet borde bestå intill dess behövlig barnpsykiatrisk utredning förelåg.

Det föreligger således enligt det anförda anmärkningsvärda brister i det sätt på vilket Ulla Albertsson-Karlgren genomfört den barnpsykiatriska utredningen.

3.4 Barnklinikens åtgärder

Ida placerades efter det omedelbara omhändertagandet på barnkliniken i Ängelholm, där hon med ett kortare avbrott vistades till den 19 september 1990.

Under den tid som Ida vistades på kliniken har personalen där fört daganteckningar beträffande de iakttagelser som gjorts bl.a. beträffande Ida och hennes relationer till modern och styvfadern. Daganteckningarna utvisar bl.a. att modern och styvfadern uppträdde aggressivt på avdelningen och att de vägrade att rätta sig efter de anvisningar som personalen på kliniken lämnade. Anteckningarna utvisar att styvfadern genom sina åtgärder förhindrade eller i vart fall begränsade personalens möjligheter att göra iakttagelser av hur Ida reagerade i styvfaderns närvaro.

Det framgår av journalen avseende Ida att Ulla Albertsson-Karlgren anmodat personalen vid kliniken att göra observationer beträffande Ida, hennes mor och styvfar samt att redovisa sina iakttagelser till socialförvaltningen. Av journalen framgår att denna redovisning över-

sändes till socialförvaltningen först den 3 oktober och således efter Idas död. Journalen utvisar inte vilken information i övrigt rörande Idas förhållanden, som dessförinnan överbringats till socialförvaltningen.

I de yttranden från kliniken som nu föreligger har uppgetts att personalen främst med hänsyn till styvfaderns uppträdande känt stor oro rörande Idas psykiska hälsa och att denna oro förmedlats till socialförvaltningen vid de många kontakter som förekommit med handläggaren vid socialförvaltningen.

Vad som förevarit i ärendet aktualiserar flera frågor.

Enligt 71 § SoL åligger det myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten att genast till socialnämnden anmäla, om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Vad som har sagts nu gäller också dem som är anställda hos sådana myndigheter.

Som framgår av det anförda förutsätter inte anmälningsskyldigheten att det är klarlagt att socialnämnden behöver ingripa. Även uppgifter som är svårbedömda eller obestyrkta skall anmälas om de tyder på att ett barn kan vara i behov av stöd och hjälp från socialnämndens sida. Det blir därefter socialnämndens sak att utreda det eventuella behovet av åtgärder. Det ligger i sakens natur att en sådan anmälan skall åtföljas av alla de uppgifter, som kan vara av betydelse för socialnämndens utredning.

Mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten råder i princip sekretess. Det skulle emellertid leda till orimliga konsekvenser om en sådan sekretess försvårade eller hindrade socialnämndens utredning rörande ett barns skydd. I 71 § sista stycket SoL har därför tagits in en sekretessbrytande bestämmelse, som ålägger myndigheter eller befattningshavare som förut sagts att lämna socialnämnden alla uppgifter, som kan vara av betydelse för utredning av en underårigs behov av skydd.

Bestämmelsen för närmast tanken till att uppgiftsskyldigheten skulle inträda i fall då socialnämnden under en pågående utredning begär in en uppgift från myndigheten eller befattningshavaren. Regeln skulle därmed inte kunna ges den tolkningen att det åligger myndigheten eller befattningshavaren att självmant och således utan begäran lämna uppgifter till nämnden.

Inledningsvis kan konstateras att det förhållandet att nämnden redan inlett en utredning rörande ett barns behov av skydd på intet sätt begränsar den förut angivna anmälningsplikten. Även om t.ex. en läkare har kännedom om att det pågår en barnavårdsutredning vid nämnden, är det hans skyldighet att anmäla till nämnden, om han får kännedom om något som kan ha betydelse för utredningen.

Den vidare frågan gäller myndighetens eller befattningshavarens skyldighet att, efter det att myndigheten eller befattningshavaren har gjort en anmälan, utan anmodan underrätta nämnden om sådana nytillkomna omständigheter, som kan vara av betydelse för nämndens bedömning i den med anledning av anmälan redan inledda utredningen. Enligt min mening får det anses åligga anmälaren att fortlöpande

hålla nämnden informerad om sådana förhållanden som kan påverka nämndens bedömning. Den skyldigheten får anses följa av 71 § sista stycket SoL.

En anmälan enligt 71 § SoL bör göras skriftligen. Kravet på skriftlighet får anses motiverat med hänsyn till de ingripande åtgärder av socialnämnden som en anmälan kan föranleda. Det är också till säkerställande av granskningen av en av nämnden på grundval av anmälan vidtagen åtgärd av vikt att de omständigheter som föranlett åtgärden är noggrant dokumenterade. Det kan förekomma situationer där det föreligger en sådan fara i dröjsmål att kravet på skriftlig form inte kan upprätthållas. I sådant fall får det anses ankomma på anmälaren att ofördröjligen komplettera de muntliga uppgifterna med en skriftlig anmälan.

Anteckning bör göras om de kontakter som med stöd av 71 § sista stycket SoL har tagits med andra myndigheter och vad som har förekommit vid dessa kontakter.

Torsten Gadd anmälde den 15 augusti 1990 muntligen till socialnämnden att han misstänkte att Ida utsatts för misshandel. Anmälan avfattades skriftligen först den 31 augusti. Det finns mot bakgrund av vad jag förut sagt anledning att påtala det dröjsmål som sålunda har förekommit.

Av utredningen framgår att personalen på barnkliniken gjort sådana iakttagelser rörande framför allt Idas relationer till styvfadern att det fanns anledning att befara att Idas psykiska hälsa var i fara. Den fråga som nu föreligger till bedömning är vilken skyldighet som har förelagat för kliniken att vidarebefordra dessa uppgifter till socialnämnden.

Ida vistades på kliniken efter ett omedelbart omhändertagande och det var väl känt för personalen på kliniken att utredning i ärendet pågick vid nämnden. Visserligen hade en befattningshavare vid kliniken redan gjort anmälan rörande ifrågasatt barnmisshandel men detta har som förut sagts på intet sätt begränsat klinikens skyldighet att hålla socialnämnden fortlöpande underrättad om de iakttagelser som gjordes vid kliniken och som av allt att döma var av betydelse för socialnämndens fortsatta handläggning av ärendet.

Från klinikens sida har uppgetts att personalen där i de upprepade kontakter som förekom med framför allt den vid socialförvaltningen ansvariga handläggaren muntligen framfört sin oro rörande Idas förhållanden. En genomgång av journalen avseende Ida ger emellertid ingen vägledning i frågan om vilken information som vidarebefordrats. Visserligen finns där anteckningar om att kontakter med socialsekreteraren förekommit men inget om vilka uppgifter som lämnats vid dessa kontakter. Det finns anledning att kritisera kliniken för detta.

Den information som enligt klinikens uppgifter lämnats till förvaltningen måste antas ha varit av största betydelse för ärendets fortsatta handläggning vid socialförvaltningen. Som jag förut sagt har den omständigheten att anmälan om att misshandel kunde misstänkas redan gjorts inte inneburit någon begränsning av klinikens ansvar för

att även fortsättningsvis hålla socialförvaltningen informerad om betydelsefulla omständigheter i vården. Med hänsyn till uppgifternas allvarliga art borde dessa ha lämnats till förvaltningen i skriftlig form.

Vid kliniken gjordes den 7 september 1990 en sammanfattning av personalens observationer av Ida. Sammanfattningen har emellertid översänts till socialförvaltningen först den 3 oktober och den har således inkommit till socialförvaltningen först efter Idas död. Kliniken har till förklaring av dröjsmålet uppgett att sammanfattningen inte begärts av socialförvaltningen dessförinnan. Den invändningen är inte helt godtagbar. Det har som jag förut framhållit ålegat kliniken att utan anmodan vidarebefordra sådana uppgifter som kunde vara av betydelse för nämndens bedömning.

Jag kan konstatera att sammanfattningen och av avdelningsföreståndaren gjort tillägg till denna inte upptar beskedet om personalens farhågor för Idas fortsatta psykiska hälsa. Mot bakgrund av den säkerhet med vilken denna uppgift redovisats i utredningen här framstår det som anmärkningsvärt att uppgiften inte ingått i klinikens skriftliga information till socialförvaltningen.

Som framgår av det anförda har brister förekommit i ärendets handläggning vid kliniken. Det kan inte uteslutas att dessa brister lett till att för ärendets bedömning viktig information gått förlorad.

3.5 Handläggningen vid socialförvaltningen

Den 15 augusti 1990 meddelade vice ordföranden vid Socialnämnden i Ängelholm beslut om att Ida skulle omhändertas omedelbart med stöd av 6 § LVU. Beslutet var föranlett av en samma dag från överläkaren vid barnkliniken i Ängelholm inkommen muntlig anmälan avseende misstanke om att Ida utsatts för misshandel. Socialnämnden gjorde polisanmälan angående ifrågasatt misshandel den 16 augusti 1990.

Länsrätten fastställde beslutet om omedelbart omhändertagande den 29 augusti 1990. På ansökan av socialnämnden förlängde länsrätten utredningstiden hos nämnden till den 1 oktober 1990.

Efter förordnande av Polisstyrelsen i Ängelholm förrättades den 17 augusti 1990 rättsmedicinsk undersökning å Ida. Rättsläkarens utlåtande över undersökningen inkom till socialförvaltningen den 19 september. Samma dag hävde ordföranden i nämnden beslutet om det omedelbara omhändertagandet av Ida. Enligt ett samma dag av avdelningschefen med stöd av delegation fattat beslut, skulle vidare åtgärder enligt LVU inte förekomma.

Den fråga som nu föreligger till bedömande är om tillräckliga uppgifter rörande barnets situation förelåg vid tiden för omhändertagandets hävande och om den då föreliggande utredningen visade att ytterligare åtgärder enligt LVU inte var påkallade. Innan jag kommer in på dessa frågor vill jag erinra om socialtjänstlagens bestämmelser om utredning och dokumentation.

Enligt 51 § SoL skall vad som kommit fram vid utredning och som kan ha betydelse för ärendets avgörande tillvaratas på ett betryggande sätt. Bestämmelsen innebär givetvis inte att alla uppgifter som kommer

fram under en utredning skall tas med. Dokumentationens skall begränsas till vad som behövs för en riktig bedömning av ärendet och dess handläggning. Kontakter med andra myndigheter och vad som kommer fram vid dessa kontakter hör normalt till vad som omfattas av dokumentationsskyldigheten. Det är närmast en självklarhet att en utredare inte får lita till sitt minne av vad som kommit fram under en utredning liksom att utredaren inte heller får föra anteckningar enbart för privat bruk. Det är från rättssäkerhetssynpunkt av största vikt att alla för ärendets bedömning behövliga uppgifter redovisas i akten. Detta utgör en förutsättning för att ärendet skall kunna handläggas i den ordinarie handläggarens frånvaro, för att nämnden skall få ett betryggande beslutsunderlag samt för att en granskning av ärendet i efterhand skall kunna ske. Det är viktigt att framhålla att inte bara sådana omständigheter som berör den enskildes hjälpbehov skall tas med utan en redovisning skall också ges över de åtgärder som vidtagits till utredning av ärendet. En socialnämnds eller en tillsynsmyndighets granskning av hur en tjänsteman fullgjort ett utredningsuppdrag förutsätter att anteckningar gjorts om de åtgärder som vidtagits i ärendet.

Föreskriften om att utredningsmaterialet skall tas till vara på ett betryggande sätt innebär att muntliga uppgifter som regel måste redovisas skriftligen och att handlingar av betydelse för ärendets bedömning måste tillföras akten.

Slutligen skall här också erinras om bestämmelserna i 15 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen om skyldighet att registrera allmänna handlingar. För socialnämndernas del har visserligen genom tillägg till sekretessförfordningen undantag gjorts från denna skyldighet, när det gäller handlingar som hör till enskildas personakter. Även om något krav på registrering således inte gäller för sådana handlingar, bör det av handlingen likväl framgå när den inkom till förvaltningen.

3.5.1 Tjänstemännens och ordförandens befattning med ärendet

I fråga om befattningen med ärendet vid förvaltningen får jag här efter framhålla följande.

Eva Lindquist

Det med anledning av anmälan från Torsten Gadd vid förvaltningen upptagna ärendet tilldelades Eva Lindquist. Hon fick därmed ansvaret för den fortsatta utredningen i ärendet.

Eva Lindquist inledde utredning samma dag som beslutet om det omedelbara omhändertagandet fattades. Enligt vad Eva Lindquist senare antecknade i en av henne upprättad utredningspromemoria kom utredningen att bygga på material insamlat vid samtal med B.K. och Tommy Olin. Eva Lindquist träffade enligt vad hon antecknat i promemorian paret vid åtta tillfällen i hemmet, vid ett besök på Lunds lasarett samt vid ett besök hos Tommy Olins mor, då även B.K., Tommy Olin och Ida var närvarande. Eva Lindquist skall vidare enligt promemorian ha hört ett flertal referenter liksom sjukvårdspersonal, mödravårdscentral och barnavårdscentral. Uppgifter skall vidare ha

inhämtats från polisregistret och från Socialförvaltningen i Bjuv. Enligt vad Eva Lindquist antecknade i promemorian hörde också till utredningsmaterialet den rättsmedicinska utredningen, intyg från BUP och anonyma brev.

Det kan såvitt avser Eva Lindquists handläggning konstateras att hon inte gjort några journalanteckningar vid sidan av den förut nämnda utredningspromemorian för tiden före den 19 september 1990. Det har bl.a. till följd härav inte gått att av socialakten utläsa vilket utredningsunderlag som förelåg inför hävandet av beslutet om det omedelbara omhändertagandet.

En granskning av den utredning som med säkerhet förelåg visar följande.

Rättsläkarintyget hade inkommit till förvaltningen den 19 september 1990. Intyget, som avgivits på begäran av polisen, upptar som förut nämnts det beskedet att skadornas utseende inte styrkte misstanken om att de uppkommit genom misshandel.

Vidare förelåg intyget från barn- och ungdomspsykiatriska kliniken. Av handlingen kan inte utläsas när intyget inkom till förvaltningen, men enligt anteckning i BUP-mottagningens journal har intyget översänts till förvaltningen den 13 september och bör rimligen ha inkommit dit i god tid före den 19 september.

Det får också antas att Eva Lindquist vid denna tid redan träffat modern, styvfadern och Ida vid flera tillfällen, att hon haft flera samtal med barnklinikens personal samt att hon också hört referenterna.

Det kan nu konstateras att Eva Lindquist vid föredragning för ordföranden den 19 september 1990 förordat att det omedelbara omhändertagandet skulle hävas. Då grunden för omhändertagandet var misstanke om misshandel av Ida finner jag, med beaktande av att rättsläkarintyget genom sin utformning varit ägnad att inge förvaltningen den uppfattningen att grunden för omhändertagandet bortfallit, inte anledning till kritik mot Eva Lindquist för vad som har förekommit i denna del. Jag vill dock i enlighet med vad jag tidigare har sagt framhålla att från strikt formella utgångspunkter har rättsläkarintyget, som tillkommit på åklagarens begäran, utgjort endast en del av en vidare utredning och att intyget i och för sig inte uteslutit att ett fortsatt omhändertagande kunnat vara påkallat.

Att Eva Lindquist den 19 september ansåg inte bara att det fanns skäl att häva omhändertagandet utan också att den föreliggande utredningen inte gav grund för antagande att en fortsatt LVU-utredning var påkallad, framgår av det beslut som samma dag — enligt vad handlingarna utvisar — fattades av Eva Lindquist och avdelningschefen Inge-Mar Hansson. I beslutet anfördes: "Att utredningen ej föranleder någon åtgärd enligt LVU då utredningen ej styrker att det föreligger skäl för vård enligt denna lag. Beslut enligt delegation."

På det ärendeblad, där beslutet togs in, redovisades som underlag för beslutet bl.a. vad som framkommit i de handlingar som översänts från barnkliniken.

Det står helt klart att vid den tid då det nu angivna beslutet fattades var utredningen inte tillnärmelsevis klar. Handlingarna från barnkliniken hade ännu inte kommit in till förvaltningen och någon skriftlig sammanställning av utredningsmaterialet hade inte gjorts.

Utredningen här få anses visa att LVU-utredningen slutfördes först efter Idas död och att det skriftliga beslut som daterats den 19 september 1990 upprättats lång tid därefter.

Eva Lindquist har uppgett att hon redan den 19 september hade tillgång till allt utredningsmaterial och att behövliga uppgifter hade antecknats av henne i ett block, som kastats när utredningen efter Idas död färdigställdes.

Jag har redan konstaterat att Eva Lindquist brustit i sin dokumentationsskyldighet. Jag kan nu konstatera att det även på annat sätt har brustit i hennes handläggning av ärendet.

Beslutet att lägga ned utredningen bör således ses mot bakgrund av den utredning som vid denna tid fanns tillgänglig. Den barnpsykiatriska utredningen hade därvid särskild betydelse.

Av Ulla Albertsson-Karlgrens intyg framgick att utredningen inte kunnat genomföras på det sätt som var förutsatt. Intyget kom nu att avse enbart den undersökning som gjorts beträffande moderns och Idas inbördes relationer. Även den undersökningen var svår att genomföra till följd av moderns inställning. I intyget konstaterade Ulla Albertsson-Karlgren beträffande Ida att hennes beteende avvek från vad som var normalt hos ett två år gammalt barn. Flickans otrygga anknytning till modern var också ett observandum.

Den viktigaste frågan nämligen den om styvfaderns förhållningssätt och relationer till Ida lämnades i intyget obesvarad. I det hänseendet hänvisades i intyget till det utlåtande, som skulle lämnas av barnkliniken. Utlåtandet från kliniken inkom emellertid till förvaltningen först efter Idas död.

Eva Lindquist har uppgett att hon hade upprepade kontakter med barnkliniken, varvid bl.a. diskuterades Idas förhållanden där. Åsikterna om vad som kom fram vid dessa samtal går starkt isär mellan Eva Lindquist och personalen på kliniken. Eva Lindquist har uppgett att de uppgifter som lämnats har avsett styvfaderns uppträdande mot vårdpersonalen och hans obenägenhet att vilja rätta sig efter de anvisningar som lämnades av personalen i fråga om vården av Ida. Däremot skulle några uppgifter om att Idas psykiska hälsa var utsatt för fara inte ha lämnats. Inte heller skulle från klinikens sida ha gjorts gällande att en återförening med modern och styvfadern innebar ett hot mot Ida.

Det går inte med säkerhet att utreda vad som har förekommit vid dessa samtal. En bidragande orsak till detta är att Eva Lindquist, med åsidosättande av socialtjänstlagens regler om dokumentation, inte i akten redovisat vilka kontakter som förekommit med kliniken och vad som har kommit fram vid dessa kontakter.

Även med utgångspunkt från vad Eva Lindquist själv uppger förelåg väsentliga brister i den utredning som förelåg vid tiden för beslutet om att vidare åtgärder enligt LVU inte skulle vidtas. Den barnpsykiatriska undersökningen hade inte kunnat göras till följd av framför allt

styvfaderns ovilja att medverka. Det saknades uppgifter om styvfaderns relationer till Ida, en information som måste ha ansetts som särskilt betydelsefull mot bakgrund av vad som kommit fram om styvfaderns vilja att styra vården av Ida.

Beslutet om att LVU-utredningen inte skulle fullföljas för närmast tanken till att modern och styvfadern i alltför hög grad tillåtit att styra utredningen och att man från socialförvaltningens sida fallit undan för framför allt styvfaderns ovilja att medverka i en vidare bedömning av Idas förhållanden.

Jag vill emellertid erinra om att redan det förhållandet att en förälder inte vill medverka vid den utredning av den unges behov av vård som nämnden finner påkallad i vissa fall kan föranleda beslut om omedelbart omhändertagande av barnet.

Som framgår av vad jag förut har sagt förelåg allvarliga brister i utredningen. Den barnpsykiatriska undersökningen hade inte kunnat genomföras. Såväl barnklinikens uppgifter som förhållandena i övrigt, såsom de var kända vid förvaltningen, var ägnade att inge oro vad gällde Idas situation.

Den omständigheten att omhändertagandet hävdades har uppenbarligen mot bakgrund av den information som förelåg vid denna tid inte inneburit att också LVU-utredningen skulle avslutas.

Med hänsyn till de många oklarheter som förelåg ännu den 19 september borde Eva Lindquist som ansvarig utredare ha fullföljt utredningen genom att bl.a. inhämta en kompletterande barnpsykiatrisk bedömning för att därefter, sedan utredningsresultatet sammanställts, för nämnden lägga fram förslag till vidare åtgärder i ärendet.

Det bör emellertid vid bedömningen av det sätt på vilket Eva Lindquist handlagt ärendet i denna del beaktas att det enligt gällande delegationsordning ankom på avdelningschefen att fatta beslut i frågan om utredningens nedläggande. Ansvar för att utredningen inte fullföljdes får därför ytterst anses åvila honom.

Ingemar Hansson

Ingemar Hansson är avdelningschef vid socialförvaltningen. Det ankommer på honom att besluta bl.a. om att en med stöd av 50 § SoL inledd utredning skall läggas ned. Han har vidare ett handledaransvar för personalen på avdelningen.

Såvitt framgår av ett i akten ingående ärendeblad beslöt Ingemar Hansson den 19 september 1990 att utredningen avseende Ida ej skulle föranleda någon åtgärd enligt LVU, då utredningen inte styrkte att det förelåg skäl för vård enligt den lagen.

Ingemar Hansson var, enligt vad han själv har uppgett, då beslutet fattades väl informerad om ärendets handläggning. Jag utgår därför ifrån att han inför beslutet kände till att den barnpsykiatriska utredningen inte kunnat genomföras till följd av att styvfadern vägrat att medverka. Det var också känt för Ingemar Hansson att något skriftligt utlåtande från barnkliniken, på sätt förutskickats i intyget från barnpsykiatern, inte förelåg. Ingemar Hansson har också varit medveten om att dokumentationen i ärendet så till vida var ofullständig att till

akten inte förts uppgifter om vad som förekommit i vården av Ida på barnkliniken eller om de kontakter som förekommit med läkare och vårdpersonal.

Om Ingemar Hansson med behövlig omsorg hade satt sig in i ärendet borde han ha insett att det brast i utredningen framför allt på så sätt att sakkunnigutlåtande rörande styvfaderns uppträdande mot och relationer till Ida saknades.

Jag anser att det finns anledning att rikta kritik mot Ingemar Hansson för att han lämnat obeaktat de förekommande bristerna i utredningen och för att han utan att föranstalta om komplettering beslutat att utredningen skulle avslutas.

Det hade vidare ålegat Ingemar Hansson att tillse att akten i ärendet tillfördes de uppgifter, som personalen på barnkliniken lämnat. Grund för antagande att dessa uppgifter skulle sakna betydelse för ärendets bedömning har inte förelegat.

Vidare finns det anledning att kritisera Ingemar Hansson för att han i akten låtit det framstå som om beslutet om LVU-utredningens avslutande fattats vid en tidpunkt då utredningen var färdigställd, oaktat sakläget varit det att utredningen blev klar först efter Idas död.

Beslut om nedläggande av utredningen i ett så allvarligt ärende som det var fråga om nu bör fattas av socialnämnden. Då emellertid socialchefen på fråga av Ingemar Hansson uppgett att beslutet kunde fattas med stöd av delegation, finner jag inte anledning att kritisera Ingemar Hansson för vad som har förekommit i denna del.

Sven-Erik Andersson

Sven-Erik Andersson har varit verksam vid socialförvaltningen sedan 1988. Han har i egenskap av socialchef mycket begränsad kontakt med de enskilda ärendena.

Jag har vid min utredning inte funnit att Sven-Erik Andersson har tagit sådan del i handläggningen av ärendet rörande Ida att de brister i utredningen som jag har påvisat kan sägas belasta honom.

Det får dock anses ankomma på socialchefen att tillse att det finns vid förvaltningen väl fungerande rutiner vad avser dokumentation och datumstämpling av till förvaltningen inkommande handlingar.

Jan Nilsson

Jan Nilsson är ordförande i Socialnämnden i Åstorps kommun. Det var i den egenskapen som han den 19 september beslöt att omhändertagandet av Ida skulle upphöra. Beslutet fattades sedan Eva Lindquist informerat honom om utredningen i ärendet. På skäl som redovisats för Eva Lindquist ger Jan Nilssons beslut att häva omhändertagandet i och för sig inte anledning till kritik. Jag vill emellertid såvitt avser Jan Nilssons befattning med ärendet tillägga följande.

Vid en socialförvaltning förekommande ärenden angående misstänkt barnmisshandel tillhör de mest svårbedömda. Ett ställningstagande i ett sådant ärende förutsätter att beslutsfattaren noga sätter sig in i ärendet.

Jan Nilsson borde vid sin granskning av ärendet ha uppmärksammat och påtalat de brister som fanns vad avsåg den barnpsykiatriska utred-

ningen. Jag fäster därvid också vikt vid att utredningen så till vida var ofullständig att intyget från barnkliniken, som enligt barnpsykiaterns bedömning utgjorde en viktig del av beslutsunderlaget, ännu inte inkommit till förvaltningen. Jan Nilsson får i denna del anses ha brutit i noggrannhet vid sin befattning med ärendet.

Birgitta Örnberg

Birgitta Örnbergs befattning med ärendet föranleder inga uttalanden av mig.

Jag har rubricerat beslutet som en fråga om förutsebarhet i ärenden om misstänkt barnmisshandel eller med andra ord med vilken grad av säkerhet en barnavårdsutredning kan belysa risken för att ett barn framdeles utsätts för ny eller fortsatt misshandel i hemmet. Det står därvid klart att säkerheten i en sådan framtidsbedömning styrs av den noggrannhet och omsorg med vilken utredningen genomförs.

I min inledning har jag pekat på de utomordentligt stora svårigheter som socialnämnden ställs inför i sin utredning. Det hör till undantagen att föräldrar som misshandlat sina barn medger detta och söker socialnämndens medverkan för att trygga barnens framtida förhållanden. Oftast förnekar i stället föräldrarna att misshandel förekommit och ställer sig avvisande till nämndens utredning.

Socialnämnden blir därför i sitt utredningsarbete ofta beroende av de andra myndigheter, som med sin expertmedverkan kan belysa barnets situation. En omsorgsfullt genomförd barnpsykiatrisk undersökning kan lämna för nämndens ställningstagande avgörande besked rörande barnet. Men en utredning hos nämnden förutsätter som förut sagts också ett samarbete med alla dem som i övrigt kan lämna upplysningar om barnet som t.ex. läkare, sjuksköterskor, personal vid barnavårds- och mödravårdscentraler etc.

I det nu föreliggande ärendet har flera samverkande brister lett till att utredningen rörande Idas situation blivit ofullständig.

Från socialförvaltningens sida har inte i tillräcklig grad beaktats att rättsläkarintyget avgetts i den pågående förundersökningen och att intyget således inte besvarat frågan om socialtjänstens skyldighet att fullfölja utredningen rörande Idas skydd. Den barnpsykiatriska undersökningen har inte kunnat genomföras till följd av styvfaderns ovilja att medverka. Socialnämnden har underlåtit att tillse att kompletterande undersökning genomfördes. Personalen på barnkliniken har inte hållit socialförvaltningen skriftligen underrättad om de allvarliga farhågor som man där hyste för Idas psykiska hälsa. Något försök till en samlad bedömning i en direkt samverkan mellan socialtjänsten, barnkliniken och barnpsykiatriken har inte gjorts.

Sammantaget har dessa och andra brister medverkat till att utredningen inte blivit så väl underbyggd att den medgivit tillräckligt säkra slutsatser i fråga om den risk som en återförening med modern och styvfadern innebar för Ida.

Utredningen visar att Eva Lindquist vid samtalet med länsrättens ordförande Mårten Landoff uttalat, att nämndens utredning inte gav grund för antagande att vård enligt LVU var påkallad och att ansökan om sådan vård inte heller skulle göras. Mårten Landoffs besked om att det omedelbara omhändertagandet vid sådant förhållande kunde hävas har därför varit formellt riktigt. Mårten Landoff har således inte gjort sitt uttalande efter en granskning av det utredningsunderlag som fanns tillgängligt hos länsrätten. Anledning till kritik i denna del förekommer inte.

3.7 Klagomålen i övrigt

Vad som i övrigt förekommit i ärendet föranleder inga uttalanden av mig.

Jag anser att de problem som belysts i detta ärende är av den art att Socialdepartementet och Socialstyrelsen genom kopia av detta beslut bör underrättas om vad som har förekommit.

Åtgärder i ärende rörande misstänkt barnmisshandel. Frågor angående bl.a. tidpunkten för inträde av anmälningsskyldighet enligt 71 § socialtjänstlagen, bristande dokumentation i socialakt, utförande av utredning enligt 50 § socialtjänstlagen och överflyttning av ärende

(Dnr 2049-1990)

J.J. har sonen Joel, född 1988. J.J. bodde fram till våren 1990 i Norrköping och hade då sedan flera år haft fortlöpande kontakter med socialtjänsten där bl.a. på grund av problem under sin egen uppväxt samt oroligheter i Joels hemmiljö. I januari 1990 flyttade hon ihop med C.J., som hon hade lärt känna under sommaren 1989. Under våren 1990 flyttade paret till Söderköping. I april 1990 gifte de sig med varandra. Under perioden november 1989—april 1990 uppsökte familjen vid ett flertal tillfällen lasarettet i Norrköping med Joel bl.a. för odefinierade krampanfall hos denne. Vid några av dessa besök föredde Joel blåmärken.

I sitt förhållande med C.J. blev J.J. gravid. Hon lades med anledning härav in på lasarettet i Norrköping den 22 april 1990. C.J. hade under J.J:s vistelse på lasarettet hand om Joel. Den 6 maj 1990 födde J.J. dottern Sofie.

På kvällen den 9 maj 1990 var C.J. och Joel på besök hos J.J. på kvinnokliniken vid lasarettet i Norrköping. Sjukvårdspersonal uppmärksammade då vissa blåmärken av "ovanligt utseende" på Joel varför kontakt togs med socialjouren. Joel lades samma kväll, efter moderns medgivande och efter undersökning, in på barnkliniken vid lasarettet såsom jourfall för utredning om eventuell barnmisshandel.

Den 10 maj 1990 inkom till socialförvaltningen i Söderköping en anmälan från socialjouren om misstänkt barnmisshandel beträffande Joel. Utredning enligt 50 § socialtjänstlagen (SOL) inleddes därvid.

Den 14 maj 1990 fattades vid socialförvaltningen i Söderköping — jämlikt 6 och 22 §§ SOL — beslut om att under utredningstiden familjehemsplacera Joel hos moderns f.d. fosterföräldrar. Placeringen godkändes av modern. I arbetsplanen skrevs restriktioner in beträffande moderns och C.J.'s umgänge med Joel. Restriktionerna innebar att vare sig J.J. eller C.J. fick vara ensamma med Joel under utredningstiden. Joel skrevs ut från sjukhuset samma dag.

Den 18 maj 1990 beslutades vid socialförvaltningen att utredningen skulle omfatta jämväl den nyfödda dottern Sofie. Avtal träffades därefter mellan föräldrarna och socialförvaltningen om stödkontakt bestående i att daglig tillsyn av distriktssköterska skulle äga rum i hemmet efter utskrivning av modern och dottern.

Den 23 maj 1990 skrevs Sofie ut från barnkliniken.

Den 7 juni 1990 infördes Sofie till barnkliniken vid lasarettet i Norrköping av föräldrarna. Hon hade då livshotande skador.

Den 8 juni 1990 inkom anmälan till socialförvaltningen i Söderköping från barnkliniken angående misstänkt barnmisshandel beträffande Sofie.

Den 4 juli 1990 avled Sofie av de uppkomna skadorna.

Sedan allmän åklagare i Norrköpings åklagardistrikt väckt åtal mot C.J. för grov misshandel av Joel under tiden den 4—9 maj 1990 samt — beträffande Sofie — för grov misshandel den 7 juni 1990 och grovt vållande till annans död, dömdes C.J. den 5 december 1990 av Norrköpings tingsrätt för grov misshandel av Joel vid ett tillfälle under angiven tid samt — såvitt avsåg Sofie — för vållande till annans död, som ej var att anse som grovt brott, till fängelse ett år sex månader. Tingsrätten ogillade i domen åtalet för grov misshandel av Sofie. Sedan C.J. och åklagaren var för sig överklagat tingsrättens dom i vissa delar, ändrade Göta hovrätt, avd 2, genom dom den 2 maj 1991 tingsrättens dom endast så till vida att misshandeln av Joel ej bedömdes som grovt brott samt att fängelsestraffet nedsattes till tio månader. Efter det att riksåklagaren ansökt om revision, dömdes Högsta domstolen, genom dom den 13 februari 1992, C.J. för grov misshandel av Joel vid den av tingsrätten angivna tidpunkten och, vad gäller Sofie, för vållande till annans död, som var att anse som grovt brott. Högsta domstolen bestämde fängelsestraffet till ett år sex månader.

I en anmälan till JO mot socialnämnderna och "polismyndigheterna i Norrköping och Söderköping" samt åklagarmyndigheten i Norrköping begärde Sven-Inge Svensson att JO skulle utreda bl.a. frågan om myndigheterna brustit i sin skyldighet att utreda om eventuella missförhållanden förelegat och att ingripa mot sådana missförhållanden.

JO Norell Söderblom beslutade att utredningen skulle omfatta jämväl hälso- och sjukvårdens befattning med Joel.

Anmälan remitterades till länsstyrelsen i Östergötlands län för utredning och yttrande. Till länsstyrelsens remissvar var fogat bl.a. yttranden från socialnämnderna i Norrköping och Söderköping samt kommundelsnämnderna Navestad, Matteus och Kvillinge i Norrköping.

Handlingarna i akten remitterades därefter till socialstyrelsen för yttrande avseende ärendets handläggning inom socialtjänsten samt för utredning och yttrande avseende hälso- och sjukvårdens befattning med Joel; främst såvitt avsåg frågan om tillräckliga åtgärder vidtagits inom sjukvården och om inte omständigheterna varit sådana att anmälningsplikt enligt 71 § socialtjänstlagen inträtt.

Socialstyrelsens remissvar remitterades till hälso- och sjukvårdsdirektionen i östra distriktet, centrallasarettet i Norrköping, för utredning — innefattande bl.a. hörande av berörda läkare — och yttrande.

Matteus kommundelsnämnd inkom med yttrande över socialstyrelsens remissvar.

I ärendet företeddes bl.a. socialaktmaterial och sjukhusjournaler samt socialnämndens i Norrköping handbok 3, "Individ- och familjeomsorg".

I ärendet företeddes också det vid polismyndigheten i Norrköping upprättade förundersökningsprotollet avseende de åtalade gärningarna.

Det upplystes att chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh genom beslut den 7 mars 1991 i ett särskilt ärende (diarienummer 2072-1990) prövat anförda klagomål mot åklagarmyndigheten i Norrköping bl.a. med anledning av att C.J. frigavs från häktet den 26 juni 1990. Vad som framkom i ärendet föranledde ingen åtgärd, utan ärendet avskrevs.

Av utredningen framgick bl.a. att ärendet — såvitt avsåg socialtjänsten — berörde Navestad, Matteus och Kvillinge kommundelsnämnder i Norrköpings kommun samt socialnämnden i Söderköpings kommun samt att ärendet avslutades vid Matteus kommundelsförvaltning i november 1989 efter det att J.J. och hennes familj flyttat till Åby inom Kvillinge kommun.

Såväl länsstyrelsen som socialstyrelsen fann i yttrandena till JO anledning att rikta kritik mot handläggningen inom Matteus kommundelsnämnd och socialnämnden i Söderköping. Socialstyrelsen fann dessutom anledning till kritik mot lasarettet i Norrköping.

Kritiken mot handläggningen inom Matteus kommundelsnämnd avsåg främst brister i dokumentationen, bl.a. med avseende på en ifrågasatt familjehemsplacering av Joel under sommaren 1989, och utförandet av en utredning enligt 50 § SoL angående Joels förhållanden samt det förhållandet att ärendet inte överflyttades till Kvillinge kommundelsnämnd efter familjens flyttning. Det riktades också anmärkningar mot att frågan om avskrivning respektive överflyttning av ärendet inte behandlades i enlighet med kommunens instruktioner genom att handläggaren själv avslutade ärendet utan samråd med arbetsledningen.

Kritiken mot handläggningen inom socialnämnden i Söderköping avsåg bl.a. att man vid den frivilliga placeringen av Joel i maj 1990 fört

in restriktioner i arbetsplanen, vilket såväl länsstyrelsen som socialstyrelsen ansåg ej vara lagligen möjligt. Dessutom ifrågasattes om inte såväl Joel som Sofie i den uppkomna situationen hade bort omhändertas enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Socialstyrelsen ansåg dessutom att socialnämnden, vid inledandet av utredningen enligt 50 § SoL, hade bort göra större ansträngningar för att skyndsamt få information från socialtjänsten i Norrköping, som tidigare handlagt ärendet rörande familjen, och lasarettet i Norrköping, där Joel vårdats. I denna del betonade socialstyrelsen vikten av att snabbt samla in information då en utredning inleds.

När det gällde handläggningen inom hälso- och sjukvården anförde socialstyrelsen bl.a. att man, med anledning av familjens besök på barnkliniken vid lasarettet i Norrköping och vad som då framkom, tidigare hade bort aktualisera en anmälan enligt 71 § SoL från lasarettets sida. Socialstyrelsen redogjorde därvid bl.a. för ett sjukhusbesök den 24 februari 1990, då Joel uppvisade ett flertal blåmärken i ansiktet och modern bl.a. uppgav att hon har ett häftigt humör och inte är så tålmodig men att hon tycker att hon blivit bättre i det avseendet sista året. Enligt journalanteckningarna från besöket förklarade modern blåmärkena med att Joel i samband med öronvärk hade nypit sig själv i kinden. I journalanteckningarna avseende detta tillfälle talades också om att Joel ibland ställer sig och dunkar pannan i väggen. Socialstyrelsen ansåg att en anmälan hade bort göras i vart fall i samband med besöket på barnkliniken den 24 februari 1990.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 19 februari 1992 följande.

Ett barn har rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran. Barnet skall behandlas med aktning för sin person och egenart och får inte utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling. Framför allt i de tidiga barnåren är barnet helt beroende av sin vårdnadshavare eftersom barnet självt inte kan påkalla stöd och hjälp mot missförhållanden i hemmet. Enligt 71 § första stycket socialtjänstlagen (SoL) bör var och en som får kännedom om att en underårig misshandlas i hemmet eller annars behandlas där på ett sådant sätt att det är fara för hans hälsa eller utveckling anmäla detta till socialnämnden.

De nyss redovisade bestämmelserna i 71 § första stycket SoL riktar sig till allmänheten. I stadgandets andra stycke finns bestämmelser om anmälningsskyldighet till socialnämnden för vissa myndigheter. Dessa bestämmelser omfattar sådana myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom, t.ex. skolor samt barn- och mödravårdscentraler. Bestämmelserna riktar sig också till anställda vid sådana myndigheter samt läkare, lärare, sjuksköterskor och barnmorskor som inte har sådan anställning. Genom en lagändring, som trädde i kraft den 1 juli 1990, utvidgades bestämmelserna till att avse även andra myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten samt anställda vid sådana myndigheter.

Anmälningssplikten i 71 § andra stycket SoL gäller vid kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Anmälningssplikten förutsätter således inte att det är klarlagt att socialnämnden behöver ingripa. Även uppgifter som är svårbedömda eller obestyrkta skall alltså anmälas, om de tyder på att ett barn kan vara i behov av stöd eller hjälp från socialnämndens sida. Det ankommer därefter på socialnämnden att föranstalta om erforderlig utredning för att utröna om behov av åtgärder föreligger.

Anmälningssplikten gäller uppgifter som vederbörande befattningsshavare fått reda på i sin verksamhet hos myndigheten. Uppgifter som han som privatperson får är han inte skyldig att anmäla med stöd av bestämmelserna i 71 § andra stycket SoL. Dock bör sådana uppgifter anmälas i enlighet med vad som stadgas i första stycket.

Den som åsidosätter anmälningssplikten i andra stycket kan i vissa fall fällas till ansvar för tjänstefel.

Enligt 50 § SoL skall socialnämnden utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

Om det finns anledning att anta att de förhållanden som anges i anmälan kan leda till en åtgärd av nämnden skall således en utredning inledas skyndsamt. I det fall där det kan misstänkas att ett barn misshandlas i hemmet eller på annat sätt utsätts för allvarlig vanvård, ankommer det på den ansvarige handläggaren att genast göra sig underrättad om förhållandena i hemmet för en bedömning av om situationen är sådan, att det till skydd för barnet är nödvändigt att omedelbart omhänderta barnet med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Sistnämnda lag trädde i kraft den 1 juli 1990, men motsvarande bestämmelser fanns tidigare i en annan lag med samma namn.

En utredning enligt 50 § SoL bör bedrivas skyndsamt. Av 51 § SoL följer att vad som kommer fram vid utredningen skall, i den mån det har betydelse för ärendets avgörande, tillvaratas på ett betryggande sätt. Det sistnämnda innebär bl.a. att muntliga uppgifter som regel måste antecknas och handlingar av betydelse fogas till akten i ärendet. Det åligger därvid handläggaren att kontinuerligt tillföra akten alla de uppgifter som kan vara av betydelse för ärendets bedömning. Även de beslut som fattas under ärendets gång, t.ex. beslut enligt socialtjänstlagen om placeringar i familjehem m.m., skall givetvis på ett betryggande sätt dokumenteras i akten. Eftersom utredningen syftar till att klarlägga om behov av stöd eller hjälp föreligger och i så fall i vilken form stödet skall ges, bör självfallet analyser och bedömningar av det inhämtade materialet fortlöpande göras. Endast härigenom kan man ju komma fram till vilka åtgärder som behövs.

Enligt 72 § SoL gäller att ett ärende som avser vård eller någon annan åtgärd beträffande en enskild person kan flyttas över till en annan socialnämnd, om denna nämnd samtycker till det.

Som huvudregel gäller att det är den kommun där den hjälpbehövande vistas när hjälpbehovet inträder, som har ansvaret för att han får

den hjälp han behöver. Överflyttning av ärendet till annan nämnd kan dock komma i fråga, t.ex. om klienten flyttar till en annan kommun. För att man skall vara säker på att behövliga åtgärder kommer till stånd får överflyttning inte ske om inte den andra nämnden samtycker till att ta emot ärendet. Vid tillämpning av 72 § SoL måste dock bestämmelserna om sekretess beaktas. Eftersom sekretess i princip råder även mellan sociala nämnder får som huvudregel, när det är fråga om frivilliga insatser inom socialtjänsten, överflyttning inte ske utan klientens samtycke. Inskränkningar i sekretessen gäller t.ex. beträffande åtgärder mot underåriga. Av 71 § SoL följer nämligen att den nämnd, som har aktualiserat ärendet, har en skyldighet att ta kontakt med den socialnämnd som närmast bör vidta åtgärder i ärendet om förhållandena är sådana som avses i sistnämnda stadgande (jfr även 14 kap. 2 § sekretesslagen i dess lydelse från den 1 juli 1991).

I den följande framställningen kommer jag — bl.a. mot bakgrund av de nu redovisade bestämmelserna — att redogöra för min inställning till myndigheternas handläggning av ärendena rörande de två barnen Joel och Sofie. Bedömningen av de åtgärder som vidtagits — eller eventuellt hade bort vidtagas — måste utgå ifrån de förhållanden som förelåg vid den tidpunkt då åtgärden var aktuell och vad som då var känt eller kunde befaras.

Handläggningen inom socialtjänsten

Navestads och Kvillinge kommunalnämnder

När det gäller handläggningen av ärendet inom Navestads och Kvillinge kommunalnämnder ger utredningen inte anledning till antagande att det förekommit fel eller försummelse av beskaffenhet att föranleda ett ingripande av mig. Jag finner således inte skäl till några uttalanden i dessa delar.

Matteus kommunalnämnd

J.J. blev aktuell vid Matteus kommunalnämnd i augusti 1988. Hon väntade då Joel. Redan samma månad inkom en anmälan från Barn- och ungdomspsykiatriska kliniken i Norrköping (BUP), i vilken J.J.'s stödbehov med anledning av det väntade barnet påtalades. Joel föddes den 19 oktober 1988. Från hösten 1988 förekom kontakter i olika former mellan bl.a. socialförvaltningen, BUP, J.J. samt hennes fosterföräldrar. Kontakten med BUP avbröts på J.J.'s initiativ i februari 1989.

I december 1988 inkom en muntlig anmälan till socialförvaltningen från J.J.'s tidigare sambo. I anmälan påtalades missförhållanden i Joels hemmiljö. Ytterligare anmälningar med liknande innehåll inkom i mars, april respektive maj 1989.

Enligt en anteckning i akten inleddes utredning enligt 50 § SoL beträffande Joels förhållanden den 20 mars 1989. Som både länsstyrelsen och socialstyrelsen påtalat gjordes därefter enbart sedvanliga journalanteckningar i akten fram till dess ärendet avslutades i november

samma år. Under perioden slutet av augusti 1989—slutet av november samma år saknas anteckningar i akten frånsett några noteringar om utbetalningar per post. Enligt en till kommundelsnämndens yttrande fogad skrift, upprättad av den handläggande socialsekreteraren, förekom dock under sistnämnda period även vissa andra kontakter i ärendet.

Det sätt på vilket utredningen bedrivits är inte godtagbart. Som jag tidigare påpekat skall en utredning enligt 50 § SoL syfta till att utröna en hjälpbehövandes behov och vilka åtgärder som behöver vidtas för att uppfylla dessa behov. Även om utredarens kontakter med familjen varit täta och bidragit till att lösa problem som uppkommit från dag till annan, saknas förslag till en mer långsiktig lösning av Joels situation. Någon egentlig skillnad på handläggningen före och efter beslutet om att inleda utredning kan inte skönjas. Man har således från socialförvaltningens sida inte uppfyllt de krav som ställs på en utredning enligt 50 § SoL. Dessutom anser jag att det förelåg skäl att inleda en utredning om Joels förhållanden redan under hösten 1988 och i vart fall i december samma år med anledning av den anmälan som då inkom till förvaltningen.

Som länsstyrelsen påpekat föreligger även brister i dokumentationen av ärendet. När det gäller de sålunda påtalade bristerna i fråga om den uppgivna familjehemsplaceringen av Joel vill jag anföra följande.

Utredningen i ärendet ger inte vid handen att en formell familjehemsplacering av Joel förekommit. Av anteckningarna i akten framgår att Joel periodvis främst under våren och sommaren 1989 bott hos J.J.s fosterföräldrar. Detta synes dock ha varit ett arrangemang från J.J.s egen sida; ett arrangemang som dock "sanktionerats" av förvaltningen. Jag vill i detta sammanhang erinra om bestämmelserna i 25 § SoL, enligt vilket stadgande en underårig inte utan socialnämndens medgivande får tas emot för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem som inte tillhör någon av hans föräldrar eller annan som har vårdnaden om honom. Som ett medgivande anses socialnämndens beslut att bereda den underåriga vård i ett visst familjehem.

Anteckningarna i akten ger inte något klart besked i frågan om vistelsen hos fosterföräldrarna varit stadigvarande i 25 § SoL:s mening. Något medgivande enligt nämnda stadgande synes ej heller ha lämnats till placeringen. Över huvud taget framstår karaktären av Joels vistelse hos J.J.s fosterföräldrar såsom oklar. Det förtjänar att noteras att vissa utbetalningar från förvaltningen till fostermodern skett. Dessa synes emellertid främst avse visst bistånd till J.J. t.ex. för hyra, som av någon anledning utbetalats via fostermodern. Dokumentationen beträffande denna vistelse måste således anses vara behäftad med allvarliga brister. Jag vill därför erinra om innehållet i 51 § SoL.

I detta sammanhang vill jag också ifrågasätta varför frågan om en formell familjehemsplacering av Joel inte togs upp. På flera ställen i akten framgår att J.J. önskade avlastning med skötseln av pojken. Man har därvid från förvaltningens sida nöjt sig med den hjälp J.J.s

fosterföräldrar kunnat bidra med t.ex. i form av de nyss beskrivna "oklara" placeringarna. Det kan inte uteslutas att en korrekt utförd utredning hade lett till en "riktig" familjehemsplacering av Joel.

Vidare synes beslutet att avskriva ärendet ha fattats utan verklig kännedom om de rådande förhållandena och utan att någon egentlig ställning tagits i ärendet. Såsom länsstyrelsen uppgett har inte heller frågan om avskrivning respektive överflyttning till Kvillinge kommun-delsnämnd behandlats i enlighet med gällande instruktioner. Frågan om överflyttning borde givetvis ha aktualiserats, särskilt med tanke på att ärendet gällde eventuella insatser för ett barn. Som jag tidigare påpekat föreligger en skyldighet att oavsett vårdnadshavarens medgivande anmäla ärendet till den "nya" socialnämnden (eller kommun-delsnämnden) om förhållandena är sådana som avses i 71 § SoL. Intill dess denna nämnd övertagit ärendet är den socialnämnd som aktualiserat ärendet ansvarig för att behövliga åtgärder vidtas. Mot bakgrund härav och med beaktande av den bristande kontakt som förevar under hösten 1989 framstår beslutet att avskriva ärendet som föga välövervägt.

Av det sagda framgår att jag i huvudsak delar länsstyrelsens och socialstyrelsens uppfattningar om de brister som förelegat i ärendets handläggning. I detta fall har handläggningsbristerna i hög grad bidragit till svårigheten att få en samlad bild av vilka insatser som gjorts och hur förhållandena för barnet varit. Jag ser således allvarligt på vad som framkommit och förutsätter att man i framtiden vinnlägger sig om att utföra utredningar på ett korrekt sätt.

Även om hanteringen av ärendet inom Matteus kommunalförvaltning förtjänar allvarlig kritik i nyss angivna avseenden, fanns det inget vid handläggningen där som tydde på att Joel utsattes för misshandel i hemmet. Följaktligen fanns det heller ingen möjlighet att förutse de händelser som senare inträffade. Jag finner därför ingen anledning att vidta ytterligare åtgärder vad gäller handläggningen i nu aktuell del.

Jag noterar att Matteus kommunaldelsnämnd numera uppgått i Centrumnämnden i Norrköping.

Socialnämnden i Söderköping

Den 9 maj 1990 lades Joel in på lasarettet i Norrköping såsom jourfall för utredning om eventuell barnmisshandel. Ansvarig läkare och personal från socialjouren talade därvid med modern och styvfadern. Enligt anteckningar i journalen från lasarettet samtyckte "föräldrarna" till att J.J.s fostermor stannade på lasarettet med Joel. Vidare antecknades i journalen att "föräldrarna" inte fick besöka pojken.

Den 11 maj 1990 ägde ett samrådsmöte rum mellan representanter från bl.a. lasarettet, socialförvaltningen och åklagarmyndigheten. Man fann då att misstanken om barnmisshandel kvarstod samt beslutade att Joel skulle stanna kvar på lasarettet till den 14 maj 1990 och att han inte fick vistas ensam med modern och/eller C.J. Enligt uppgift från socialförvaltningen fattades beslutet om restriktioner av förvaltningen.

Enligt anteckningar i socialakten informerades J.J. och C.J. samma dag om beslutet varvid de enligt socialakten uppgav att de hade "förståelse för restriktionen".

Den 14 maj 1990 fattades vid socialförvaltningen efter samtycke av J.J. beslut jämlikt 6 och 22 §§ SoL om att under utredningstiden placera Joel hos J.J.s tidigare fosterföräldrar. I arbetsplanen, som undertecknades av såväl J.J. och C.J. som fosterföräldrarna, angavs att J.J. och/eller C.J. under utredningstiden inte skulle vara ensamma med Joel samt att fosterföräldrarna skulle kontakta socialförvaltningen om arbetsplanen inte följdes.

Som anförts från länsstyrelsen och socialstyrelsen föreligger ingen laglig möjlighet för en socialnämnd att i samband med en frivillig placering enligt socialtjänstlagen ensidigt besluta om restriktioner med avseende på umgänget mellan ett barn och dess föräldrar. Undantag härifrån gäller dock numera i fall då flyttningsförbud beslutats. Undantaget äger inte tillämpning i detta fall.

Innebörden av det nyss anförda är emellertid att socialnämnden inte har möjlighet att mot föräldrarnas vilja besluta om restriktioner av nu avsett slag. Jag vill dock inte gå så långt, att jag generellt sett anser det vara uteslutet att inom socialtjänsten träffa en överenskommelse med vårdnadshavaren om hur umgänget skall gå till och att ta in denna överenskommelse i en arbetsplan, även om överenskommelsen innebär vissa inskränkningar i vårdnadshavarens rätt att träffa barnet. Jag vill dock påpeka att försiktighet bör iakttas när det gäller att träffa överenskommelser av här avsett slag.

Såväl länsstyrelsen som socialstyrelsen har ifrågasatt om man inte hade bort ta upp frågan om ett omhändertagande av Joel enligt LVU och att med stöd av ett sådant beslut placera Joel i familjehemmet. Man hade då också kunnat fatta beslut om restriktioner med avseende på umgänget. Som länsstyrelsen anförat synes den frivilliga placeringen dock ha fungerat väl.

Det rör sig här om en sådan bedömningsfråga som JO normalt inte anlägger synpunkter på. Jag anser inte att omständigheterna i detta fall motiverar ett avsteg från denna princip.

Socialstyrelsen har även framfört kritik mot socialförvaltningen för att man dröjt med att inhämta uppgifter i ärendet från Norrköping. Enligt yttrandet från Kvillinge kommunalnämnd ringde dock en socialsekreterare från Söderköping redan den 15 maj 1990 till Kvillinge kommunalförvaltning och infordrade handlingar i ärendet. Handlingarna sändes den 17 maj. Socialsekreteraren återkom senare med en begäran om ytterligare handlingar och information. Man har från socialförvaltningens i Söderköping sida per telefon uppgivit att det kan vara så att man kontaktade Kvillinge redan den 15 maj.

Jag delar socialstyrelsens inställning i frågan om vikten av att snabbt samla in befintlig information. Det finns i detta fall inte fog för antagande att man brustit i denna skyldighet.

Vad så gäller socialförvaltningens hantering av ärendet rörande Sofie är omständigheterna sådana att det finns skäl för mig att också till

granskning ta upp frågan om Sofie bort omhändertagas enligt LVU. Det är därför motiverat att närmare redogöra för vilka förutsättningar som gäller för omhändertagande av ett barn jämlikt 6 § LVU.

Enligt 6 § LVU får socialnämnden besluta att den som är under 20 år omedelbart skall omhändertas, om

1. det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av denna lag, och

2. rättens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt kan försvåras eller vidare åtgärder hindras.

Vidare föreskrivs i stadgandet att om socialnämndens beslut om omhändertagande inte kan avvaktas, får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta om omhändertagande. Beslutet skall i så fall anmälas vid nämndens nästa sammanträde.

Motsvarande bestämmelser fanns även i den tidigare gällande lagstiftningen.

Paragrafens tillämpning bygger på en sannolikhetsbedömning rörande den unges behov av vård med stöd av lagen. Det måste på goda grunder kunna antas att sådan vård är nödvändig för att ett omhändertagande skall kunna ske. Vidare måste man göra en prövning av om rättens beslut om vård kan avvaktas. Om det är fråga om misstanke om barnmisshandel gör sig därvid barnets behov av skydd naturligen starkt gällande. Endast om barnets säkerhet på annat sätt kan garanteras kan man, om förutsättningarna för omhändertagande i övrigt är uppfyllda, underlåta att fatta beslut härom.

En utredning inom socialtjänsten av ifrågasatt barnmisshandel och en till utredningens inledningsskede knuten bedömning av om omhändertagande skall ske är förenad med uppenbara svårigheter och ställer stora krav på handläggaren. När det som här gäller misstänkt misshandel av ett syskon ökar svårigheterna än mer. Det är givetvis av vikt att man i möjligaste mån undviker det trauma ett skiljande av barnet från föräldrarna innebär. Samtidigt får man som jag tidigare anfört under inga förhållanden äventyra barnets säkerhet.

Socialnämnden har i sitt yttrande närmare redogjort för vilka överväganden som föregick beslutet om att under den pågående utredningen låta föräldrarna ha Sofie i hemmet. Socialförvaltningen gjorde därvid den bedömningen att den beviljade stödkontakten skulle vara tillräcklig för Sofies säkerhet. Det kan — vilket såväl länsstyrelsen som socialstyrelsen gjort — väl ifrågasättas om inte förhållandena var sådana att ett omhändertagande av Sofie borde ha aktualiserats. Oklarheterna om vad som hade hänt Joel och osäkerheten beträffande omfattningen av den misstänkta misshandeln av honom utgjorde sådana omständigheter som starkt talade härför. Även den omständigheten att förvaltningen bedömde att Joel löpte risk att återigen komma till skada pekade i samma riktning.

Som jag nyss anfört byggde emellertid förvaltningens ställningstagande på ett antal överväganden. I dessa överväganden låg bl.a. en bedömning av risken för att Sofie skulle komma till skada. Även om det kan

antas att ett annat ställningstagande hade kunnat förhindra de skador som ledde till Sofies död, fanns det ingen möjlighet för förvaltningen att förutse den tragiska händelseutveckling som senare ägde rum. Tvärtom fick man genom distriktssköterskans rapporter en sorts bekräftelse på att man fattat ett riktigt beslut. Jag har således inte anledning att kritisera förvaltningen för dess ställningstagande.

Handläggningen inom hälso- och sjukvården

Inledningsvis kan konstateras att man från lasarettets sida den 9 maj 1990 uppfyllt sin skyldighet att enligt 71 § SoL anmäla de misstänkta missförhållandena beträffande Joel. Frågan är om en anmälan borde ha gjorts tidigare.

Vid ett stort antal tillfällen under slutet av 1989 och under våren 1990 kontaktade familjen — både per telefon och genom besök — barnkliniken vid lasarettet i Norrköping för olika besvär hos Joel. Socialstyrelsen har i sitt yttrande hit närmare redogjort för vad som därvid framkom och antecknades i sjukjournalen. Redan den 18 januari 1990 konstaterade en läkare efter ett samtal med modern att familjens sociala situation framstod som komplicerad men att det sannolikt sedan tidigare förekom en omfattande kontakt med socialförvaltningen.

Jag har tidigare redogjort för anmälningsplikten enligt 71 § SoL. Jag vill i detta sammanhang tillägga att kännedom om att socialnämnden redan inlett utredning eller att annan kontakt mellan socialnämnden och barnet förekommit på intet sätt begränsar anmälningsplikten. Än mindre påverkar ett antagande härom denna plikt.

Vid besöket på barnkliniken den 24 februari 1990 konstaterades ett flertal blåmärken i Joels ansikte. Detta förhållande sammantaget med vad modern då uppgav borde ha fått den undersökande läkaren att fatta allvarliga misstankar om att allt inte stod rätt till. Som socialstyrelsen anfört framstår det som anmärkningsvärt att moderns förklaring till blåmärkena godtogs. Jag delar således socialstyrelsens uppfattning att en anmälan enligt 71 § SoL borde ha gjorts efter detta besök.

Det framstår också som anmärkningsvärt att man inte efter jourbesöken på lasarettet i mars eller april 1990 gjorde en anmälan. Ett studium av tidigare anteckningar i journalen sammantaget med vad som förekom vid de senare besöken borde ha föranlett vederbörande läkare att reagera, särskilt som man från lasarettets sida anfört att man vid den dagliga "jour-rapporteringen" uppmärksammade Joels sociala situation. Det kan därvid noteras att samma läkare, som var ansvarig vid besöket den 24 februari 1990, enligt journalen träffade Joel vid ett nytt besök den 27 mars samma år. Även vid detta senare tillfälle företedde Joel ett par blåmärken.

Jag godtar emellertid vad man från lasarettets sida anfört beträffande den vid besöket den 24 februari 1990 tjänstgörande läkarens oerfarenhet och att hon faktiskt inte fattade några misstankar. Att jour-situationen inte medger någon mer ingående analys och utredning av ett

ärende — vilket man från lasarettets sida anført som förklaring till att anmälan inte skedde efter besöken i mars och april — kan dock i sig inte ursäktas en underlåtenhet att anmäla.

Det finns således anledning att rikta kritik mot lasarettet för att anmälan enligt 71 § SoL inte skedde tidigare, dvs. i februari, mars eller april. Vid min bedömning kan jag dock inte bortse ifrån att ett flertal läkare enligt journalen varit inblandade i ärendet vid jourbesöken och telefonsamtalen, med de svårigheter till överblick detta ändå medför. Som nyss anförts godtar jag också att en av läkarna förefaller ha varit oerfaren. Vidare måste beaktas att en anmälan från lasarettet faktiskt skedde, dock först i maj månad. Även om det i sig inte bör inverka på bedömningen, förtjänar det också att påpekas att det inte har blivit utrett att Joel före maj månad utsattes för någon misshandel. Jag finner således inte anledning att gå vidare i saken utan stannar med den kritik som ligger i det nyss sagda. Jag förutsätter dock att man från lasarettets sida följer upp det inträffade och att man gör personalen uppmärksam på vikten av att man är observant när det gäller miss- tänkta missförhållanden.

Övrigt

Vad som i övrigt framkommit med anledning av anmälan föranleder inga uttalanden från min sida.

Tillämpningen av 6 § lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) i ärende angående överflyttning av barn till vårdnadshavare

(Dnr 3911-1991)

Anmälan

H.H. begärde JO:s granskning av ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt LVU av hans son Karl, född 1978. Beslutet fattades av ordföranden i Socialnämnden i Östersunds kommun den 5 juni 1991 och upphävdes vid underställning av länsrätten den 18 juni 1991.

H.H. anförde i sin anmälan bl.a. följande. Karl vistades hos honom i Saltsjö-Boo under hösten 1990. I augusti 1990 väckte han talan vid Nacka tingsrätt med yrkande att vårdnaden om Karl skulle överflyttas till honom från modern, som bor i Östersund. Anledningen var att Karl helst ville bo hos H.H. och att han ansåg att han bäst kunde tillgodose pojkens behov. Våren 1991 vistades Karl hos modern i Östersund. Den 24 maj 1991 kom Karl åter till fadern av fri vilja. Den 12 juni 1991 fick H.H. genom besök av vårdnadsutredaren i Nacka kommun kännedom om att det hade fattats ett beslut av ordföranden i socialnämnden i Östersund om omedelbart omhändertagande av Karl. Vårdnadsutredaren hade själv ingen aning om varför detta beslut hade fattats. Samma dag pratade han med socialnämndens ordförande Leif Persson. Denne gav då inget intryck för oro att Karl hos fadern levde under några missförhållanden. Orsaken till ordförandebeslutet verkade

snarare vara att Karl borde vara hos modern, eftersom hon var vårdnadshavare och att Karl varit föremål för vårdnadstvist under lång tid. Någon planering för vård enligt LVU framkom inte vid samtalet.

H.H. anförde vidare att när Karl kom till honom den 24 maj 1992 polisanmälde modern Karl som försvunnen trots att sonen samma dag ringde henne och talade om att han var hos fadern. Modern begärde vidare hos länsrätten verkställighet enligt 21 kap. föräldrabalken beträffande Karl. Hon återkallade emellertid denna framställning efter att Karl bl.a. gett uttryck för sin vilja att bo hos fadern.

Utredning

Utredning och yttrande infordrades från Socialnämnden i Östersund. JO tog vidare del av omhändertagandebeslutet samt Länsrättens i Jämtlands län avgörande i denna fråga.

I yttrandet anfördes bl.a. följande.

A-S.S. vände sig till Socialnämnden efter att hennes son Karl sannolikt hämtats från Östersund av sin far H.H. 1991-05-24. Karl hade hört av sig per telefon till modern och meddelat att han fanns i Nacka hos sin far. Socialnämnden i Östersund och andra personer försökte sedan att få kontakt med Karl eller fadern vid ett flertal tillfällen utan att lyckas. Fadern hade inte heller på något sätt meddelat sig med modern eller någon annan nämnden hade kontakt med.

Situationen var alltså sådan att Karl försvunnit från sitt hem då två veckor återstod av vårterminen. Karl hade sett fram emot dessa veckor då mycket roligt var planerat för att avsluta mellanstadiet. Socialnämnden fann det anmärkningsvärt att han försvunnit på detta sätt och hans anhöriga var mycket oroliga.

Efter nästan en veckas försök att få kontakt med Karl beslutade socialnämndens ordförande att omedelbart omhänderta Karl jml § 6 LVU för att ge nämnden möjlighet att utreda Karls situation. Detta vara då det enda sättet för nämnden att möjliggöra för polisen att på ett effektivt sätt söka efter och ta hand om Karl om han for illa. Det fanns också uppenbar risk för att Karls hälsa och utveckling skulle kunna skadas beroende på föräldrarnas, men främst faderns agerande gentemot Karl.

Under vårterminen hade fadern i samtal med Karls lärare och rektor inte visat någon som helst förståelse för att Karl behöver stöd i såväl skolarbetet som i övrigt för att få en chans att utvecklas positivt i framtiden. Fadern hade efter separationen från A-S.S. vid flera tillfällen hämtat Karl i Östersund eller behållit honom efter umgänge vid mycket olämpliga tillfällen. Karl är uppenbart ett redskap i kampen mellan två vuxna och han har farit mycket illa av det.

Beslutet om omedelbart omhändertagande grundade sig inte på missförhållanden hos modern. Däremot togs alltså beslutet för att nämnden skulle få möjlighet att utreda Karls situation, eventuellt utan att någon av föräldrarna då utövade ett alltför starkt inflytande över honom. Det var dock ej vid beslutstillfället planerat för någon vård för Karls del. Nämnden höll naturligtvis möjligheten öppen att låta omhändertagandet upphöra om det inte fanns tillräckliga skäl för att omhändertagandet skulle bestå.

Modern, A-S.S., hade till skillnad från fadern under våren visat förståelse för Karls problem. Hon hade bl a pratat med Karls lärare om ett eventuellt behov av en kontaktperson för honom. Det var också aktuellt med en BUP-kontakt. Nämnden ansåg utifrån detta att det var

lämpligare att Karl vistades hos sin mor än hos sin far vid en grundligare utredning av hans situation. Om och när Karl påträffades av sociala myndigheter eller polis fick beslut tas om omhändertagandet då skulle upphöra eller om det fanns skäl för att det skulle bestå.

Nämnden har efter att det omedelbara omhändertagandet upphävts av Länsrätten och modern dragit tillbaka sin begäran om verkställighet jml 21 kap FB anmält till socialnämnden i Nacka att de bör utreda Karls situation där. Därigenom har socialnämnden i Östersund gjort vad den kunnat för att Karls hälsa och utveckling ej ytterligare ska skadas. I dagsläget står inga ytterligare medel till nämndens förfogande för att hjälpa Karl.

Sammanfattningsvis anser nämnden att Karls försvinnande i sig var tillräckligt skäl för att agera. Då det var oklart var han befann sig gjorde nämnden den bedömningen att det måste bli Östersunds socialnämnd som tar beslut i ärendet. Nämnden ställer sig idag tveksam till om det var riktigt att besluta om omedelbart omhändertagande med tanke på de förutsättningar som krävs enligt LVU. Nämnden anser dock inte att det finns något starkt skäl för kritik i ärendet då beslutet togs i ett läge då många hyste stor oro för Karl. Nämnden visste inte var han fanns och det fanns en risk för att hans hälsa och utveckling skulle skadas av faderns agerande. Socialnämndens ordförande beslutade om omedelbart omhändertagande jml § 6 LVU för att kunna utreda detta och för att Karl så snart som möjligt skulle kunna återvända till sin vårdnadshavare.

Länsrätten fann i sina skäl för att upphäva omhändertagandebeslutet att det av utredningen inte framgick att Karl behövde beredas vård med stöd av LVU och att det därför inte förelåg grund för ett omedelbart omhändertagande.

H.H. yttrade sig över socialnämndens remissvar och anförde därvid bl.a. följande. Han fick varken brev eller telefonsamtal från socialnämnden i Östersund under den aktuella tiden, varför han inte förstår vad socialnämnden menar i sitt yttrande med att man försökt kontakta honom utan att lyckas. Då Karls moder hade efterlyst Karl kom polisen några dagar efter den 24 maj 1991 på besök. Karl vägrade att visa sig tills han fick garantier om att han inte skulle föras tillbaka till Östersund. Därefter pratade polisen med Karl och uppfattade att han vistades frivilligt hos H.H. och verkade må bra. Vidare har Nacka tingsrätt i beslut den 19 februari 1992 överflyttat vårdnaden om Karl till H.H.

Bedömning

I beslut den 8 april 1992 anförde JO Norell Söderblom följande.

I förevarande fall har sonen Karl lämnat sin vårdnadshavare och uppsökt fadern. För att säkerställa vad domstol förordnat om vårdnad ligger det närmast till hands att, såsom också skett, begära verkställighet hos länsrätten enligt bestämmelserna i 21 kap. föräldrabalken. Därvid kan länsrätten även besluta om hämtning av barnet om detta är nödvändigt för att undvika att barnet lider allvarlig skada. Det bör emellertid beaktas att verkställighet inte får ske mot barnets vilja när det fyllt tolv år utom då länsrätten finner det nödvändigt av hänsyn till barnets bästa.

Det har i ärendet framgått att Karl, som vid den aktuella tiden var 13 år, frivilligt sökt sig till fadern och velat stanna där. Föreläggningarna för ett omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU är att det är sannolikt att den unge behöver beredas vård enligt lagen och rättsens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt kan försvåras eller vidare åtgärder hindras.

Av utredningen i ärendet har det inte framkommit några indikationer om missförhållanden hos fadern eller andra omständigheter som gav underlag för bedömningen att det var sannolikt att Karl behövde beredas vård enligt LVU. Det har därmed brustit i föreläggningarna för ett LVU-förfarande, vilket också länsrätten konstaterat i sin bedömning. Det omedelbara omhändertagandet av Karl synes ha skett enbart för att så snart som möjligt föra honom åter till modern och därmed säkerställa hennes krav på att få utöva vårdnaden. En sådan tillämpning av LVU strider mot lagens bestämmelser. Socialnämndens förre ordföranden kan därför inte undgå allvarlig kritik för beslutet om omedelbart omhändertagande av Karl. Med hänsyn till att beslutet aldrig verkställdes och någon rättsförlust således inte drabbat Karl nöjer jag mig med detta uttalande.

Handläggning av frågor om umgängesrätt och om upphörande av vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

(Dnr 2266-1990)

Anmälan

I en anmälan till JO begärde Göran och Berit E. JO:s granskning av bl.a. socialnämnden i Avesta kommun i anledning av omhändertagande enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) av A., född 1984. Göran och Berit E. begärde också, att JO skulle granska hur A:s moder, A.P., behandlats. De ansåg, att de sociala myndigheterna inte fullgjorde sin skyldighet att verka för att familjen återförenades, utan i stället åberopade A.P:s handikapp som skäl för ett minimalt umgänge.

Utredning

Socialförvaltningens akt i ärendet infordrades. Därutöver begärdes utredning och yttrande över vissa nedan berörda frågeställningar från socialnämnden.

Utredningens resultat

Länsrätten beslöt genom dom den 7 januari 1987 att A. skulle beredas vård enligt LVU på grund av brister i omvårdnaden om henne. A.P. överklagade domen, men kammarrätten i Sundsvall lämnade besvaren utan bifall.

I samband med att A.P. och A:s fader, I.A., tillsammans med handläggare från socialförvaltningen besökte A. i familjehemmet i augusti 1988 "fastslog" handläggaren ett visst umgängesschema. Det antecknades i journalen att A.P. till en början inte ville acceptera detta, utan blev mycket arg, men att hon sedan lugnade ner sig.

I början av januari 1989 drabbades A.P. av en omfattande förlamning efter en bilolycka. I juni 1989 antecknades i akten att hon återfått viss rörelseförmåga i armar och händer och att hon någon helg permitterats till hemmet från sjukhuset. Då handläggare besökte A.P. och I.A. den 26 juni 1989 framförde de en begäran om utökat umgänge och om att LVU-vården skulle upphöra omedelbart. Handläggarna ansåg att umgänget inte borde utökas men lovade att efter semestrarna påbörja en utredning om omprövning av LVU-vården. I oktober 1989 påminde A.P. om sin hemtagningsbegäran. Samma månad förordnade länsrätten offentligt biträde åt henne i ärendet. Den 11 december 1989 sände socialförvaltningen remiss till BUP i Borlänge med anledning av A.P:s hemtagningsbegäran. Den 30 januari 1990 besvarade socialnämnden en framställning från A.P. om utökat umgänge med A. genom att besluta att "ställa sig positiv" till ett utökat umgänge samt att överlåta åt handläggare att avgöra den för A. lämpliga nivån på umgänget. I mars 1990 är det antecknat i journalen att A.P. gått med på ett visst förslaget umgängesschema. Kontaktperson med uppgift att närvara vid umgänget förordnades hösten 1990.

Genom remiss till socialnämnden infordrades utredning och yttrande över frågor om överväganden enligt 41 § socialtjänstförordningen, åtgärder i anledning av framställningarna om upphörande av LVU-vården och frågor om reglering av umgänget.

Av nämndens utredning och yttrande framgick, såvitt nu är i fråga, sammanfattningsvis följande.

Den 30 augusti 1988 övervägde socialnämnden frågan om fortsatt LVU-vård för A. Den 25 september 1990 beslöt nämnden om fortsatt vård. Under år 1989 var frågan inte föremål för övervägande i nämnden.

Vid hembesök den 28 juni 1989 upptogs föräldrarnas begäran om upphörande av LVU-vården seriöst. Föräldrarna upplystes om att utredning skulle börja efter semesterperioden. I oktober gjordes ett nytt hembesök. A.P. uppgav att hon brutit med I.A. och fortsättningsvis skulle leva ensam. Utredning påbörjades. Den 8 december 1989 inkom från A.P:s juridiska ombud en framställning om utökat umgänge. Den 30 januari 1990 beslutade socialnämnden i frågan. Vid nämndens sammanträde var ombudet närvarande. På direkt fråga uppgav ombudet att begäran om upphörande av LVU-vården inte var aktuell vid denna tid, men att frågan så småningom skulle tas upp. Vid hembesök hos A.P. den 1 mars 1990 diskuterades frågan igen. A.P. förklarade att hon då liksom hela tiden stod fast vid sin begäran om upphörande av vården. Missförstånd har således uppstått mellan A.P. och hennes ombud. Utredningen återupptogs och slutfördes den 13 september 1990. Den 25 september 1990 beslutade socialnämnden att vården skulle fortsätta. Beslutet överklagades av A.P.

Umgången frågan har diskuterats vid de flesta kontakterna mellan A.P. och handläggande socialsekreterare. Vid samtalen har parterna kommit fram till en någorlunda gemensam lösning som båda kunnat acceptera, varför handläggaren inte funnit anledning att föra frågan vidare. Den 8 december 1989 inkom en formell framställan från A.P:s juridiska ombud om utökat umgänge, vilket socialnämnden ställde sig positiv till genom beslut den 30 januari 1990. Nämnden beslutade att överlåta till handläggaren att avgöra nivån på det umgänge, som kunde anses lämpligt för A. Den 15 mars 1990 beslutades på visst sätt om umgänget. Beslutet delgavs A.P:s ombud per telefon. Den 26 mars 1990 meddelades att förslaget accepterats av A.P.

Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 15 november 1991 bl.a. följande.

Enligt 41 § socialtjänstförordningen i dess intill den 1 juli 1990 gällande lydelse skulle socialnämnden regelbundet och minst en gång om året vid sammanträde överväga om vård enligt LVU alltså var påkallad i fråga om barn som bereddes vård på grund av brister i hemförhållandena. Sådant övervägande skedde den 30 augusti 1988. Nytt övervägande borde alltså ha skett senast i slutet av augusti 1989. Frågan togs emellertid inte upp till behandling i nämnden förrän den 25 september 1990. Nämnden kan inte undgå kritik härför. Jag erinrar om att enligt 13 § nu gällande lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga skall socialnämnden i motsvarande fall minst en gång var sjätte månad överväga om vård enligt lagen fortfarande behövs.

Den framställning om upphörande av LVU-vården som föranledde beslutet den 25 september 1990 gjordes ursprungligen i juni 1989. Enligt nämndens yttrande upptogs framställningen då "seriöst". Någon egentlig utredning av saken tycks dock inte ha inletts förrän efter hembesöket i oktober 1989. Den långa utredningstiden har av nämnden inte förklarats annat än genom en hänvisning till att utredningen under februari 1990 låg nere efter ett missförstånd mellan A.P. och hennes ombud. I utredningen finns två läkarintyg, begärda av socialförvaltningen. De inkom till förvaltningen den 31 januari respektive den 30 augusti 1990. Två referentutlåtanden, inhämtade i september 1990, återges i utredningen. Samma månad har anteckningar rörande samtal med A:s föräldrar upplästs och godkänts. Vad som förekommit ger ingen tillfredsställande förklaring till den långa utredningstiden. Jag måste därför komma till den slutsatsen, att utredningen borde ha kunnat färdigställas och föreläggas socialnämnden betydligt tidigare än som skett. Till den kritik som ligger i det nu sagda kommer vad jag ovan anför, nämligen att socialnämnden ju i vilket fall som helst, enligt regleringen i socialtjänstförordningen, skulle ha övervägt vårdbehovet senast i augusti 1989, och att den frågan egentligen var aktuell ända tills saken verkligen kom att prövas av nämnden i september 1990.

Jag vill också framhålla, att materialet i ärendet ger vid handen att I.A., sedan han och A.P. flyttat isär, inte tycks av nämnden ha ansetts vara part i ärendet om upphörande av vården. Eftersom han jämte A.P. har angetts vara vårdnadshavare för A., och framställningen om upphörande av vården i juni 1989 gjordes av A.P. och honom gemensamt, borde han ha behandlats som part i det ärende, som ledde fram till ett formellt beslut av nämnden att inte låta vården upphöra. Han skulle därför bl.a. ha erhållit del av utredningen och ha beretts tillfälle att närvara vid ärendets avgörande.

Nämnden har förklarat att man vid de återkommande diskussionerna om umgängesfrågan alltid lyckades komma till någorlunda gemensamma lösningar, som båda parter kunnat acceptera. Det förhållandet att A.P. genom advokat så småningom gjort en mera formell framställan till socialnämnden om utökat umgänge ger närmast vid handen att hon haft önskemål om umgänge, som gått utöver vad handläggarna ansett vara en gemensam standpunkt. Det torde dock inte låta sig i efterhand utreda, vad A.P. egentligen haft för uppfattning om saken, eller vad hon vid de ifrågavarande tillfällena gett uttryck åt. Jag nöjer mig därför med att framhålla, att det enligt min mening är angeläget, att en handläggare, då en vårdnadshavare önskar umgänge med barnet i en utsträckning som handläggaren anser olämplig, framlägger saken för nämnden, så att denna bereds tillfälle att utöva sin beslutanderätt i fråga om umgänget.

Sedan socialnämnden den 30 januari 1990 fattat det beslutet, att den ställde sig positiv till utökat umgänge mellan A.P. och A., och överlätit till handläggaren på socialkontoret att avgöra den för A. lämpliga nivån på umgänget, har enligt nämndens yttrande den 15 mars 1990 beslutats om visst umgänge. Enligt nämndens yttrande "delgavs beslutet" det juridiska ombudet per telefon. Den 26 mars 1990 meddelades att A.P. "accepterat förslaget". — Nämndens beslut den 30 januari får närmast uppfattas som en delegation av beslutanderätten enligt LVU rörande umgänget till handläggaren. Eventuella beslut av handläggaren blir i sådant fall överklagbara på samma sätt som beslut av nämnden. Besvärshänvisning skall därför lämnas i samma utsträckning som då nämnden beslutat. Av anteckningar i akten och av det förhållandet, att A.P. senare accepterade handläggarens "förslag" får dock anses framgå, att handläggaren inte fattade något beslut i saken i egentlig mening, utan att de ovan berörda försöken att komma överens med A.P. fortsatte. Det lämpliga i detta kan givetvis ifrågasättas mot bakgrund av den redovisade tveksamheten i frågan om vad A.P. kan ha känt sig mer eller mindre tvingad att gå med på, och mot bakgrund av att hon ju faktiskt hade begärt ett beslut i saken av nämnden. Ett sådant beslut hade kunnat överklagas till domstol. Eftersom A.P. via sitt rättsliga ombud accepterat förslaget, finner jag emellertid inte anledning till något vidare uttalande i frågan.

Granskningen av ärendet i övrigt har inte gett anledning till några uttalanden.

Fråga om socialnämnd i visst fall till nämndens ordförande ägt delegera rätten att besluta om upphörande av vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Tillika fråga om ordföranden med stöd av delegationsbeslutet ägt medge att ett barn, som var föremål för vård enligt nämnda lag, fick vistas i det egna hemmet m.m. Båda frågorna har besvarats nekande

(Dnr 3630-1991)

Genom beslut den 15 mars 1990 av socialnämnden i Tjörns kommun omhändertogs M., född 1982, enligt 6 § lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Han placerades efter omhändertagandet i familjehem hos M.L. och L.P. M. bereddes sedermera vård enligt LVU och placeringen i familjehemmet kvarstod.

Vid övervägande den 19 september 1991 om fortsatt vård beslutade socialnämnden i Tjörns kommun att vården ej skulle upphöra. Den utredning som föregick beslutet utvisade bl.a. att förhållandena för M:s mor och hennes make hade förbättrats men att de efter flyttning till Öckerö kommun saknade bostad.

Ärendet handlades vid socialförvaltningen av förste socialsekreteraren Monica Ulmefors och socialsekreteraren Anki Östman.

Sedan M:s mor begärt att vården skulle upphöra, beslutade socialnämnden i Tjörns kommun den 15 oktober 1991 att "när utredning av ärendet skett, bemyndiga ordföranden att fatta beslut om upphörande av vård enligt LVU § 21".

Den 8 november 1991 besökte Birgitta Adolfsson, ordförande i socialnämnden i Tjörns kommun, och Lisa Källén, socialchef i Tjörns kommun, tillsammans M:s skola och samtalade därvid med M. och dennes lärare. Därefter besökte Birgitta Adolfsson och Lisa Källén familjehemmet. I samband med dessa åtgärder fattade Birgitta Adolfsson beslut enligt 11 § LVU om att M. skulle vistas i sitt eget hem. När M. slutat skolan för dagen skjutsade Birgitta Adolfsson och Lisa Källén hem honom till modern i enlighet med det fattade beslutet.

Den 14 november 1991 besökte M. tillsammans med bl.a. sin mor och Birgitta Adolfsson familjehemmet för att "avsluta" vistelsen.

Den 16 januari 1992 beslutade socialnämnden i Tjörns kommun att vården av M. enligt LVU skulle upphöra.

I en anmälan till JO riktade M.L. och L.P. kritik mot Birgitta Adolfsson och Lisa Källén för deras agerande i samband med beslutet att flytta hem M. De anförde därvid bl.a. att tillvägagångssättet vid flyttningen var olämpligt, att det var felaktigt att flyttningen genomfördes av två för M. helt främmande personer och att information inte hade lämnats om att M:s hemflyttning var så nära förestående. De ifrågasatte också — som anmälan fick uppfattas — lämpligheten av att så snabbt flytta hem M.

Anmälan remitterades till socialnämnden i Tjörns kommun för utredning och yttrande.

M.L. och L.P. inkom med yttrande över remissvaret.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 31 mars 1992 följande.

I 11 § första stycket LVU stadgas att socialnämnden bestämmer hur vården av den unge skall ordnas och var han skall vistas under vårdtiden. I bestämmelsens andra stycke stadgas vidare att socialnämnden får medge att den unge vistas i sitt eget hem, om detta kan antas vara bäst ägnat att främja vården av honom. Dock skall alltid vården inledas utanför den unges eget hem.

Enligt 21 § LVU skall socialnämnden, när vård med stöd av lagen inte längre behövs, besluta att vården skall upphöra. Nämnden skall därvid noga förbereda den unges återförening med den eller dem som har vårdnaden om honom.

Av 38 § socialtjänstlagen (SoL) i dess lydelse före den 1 januari 1992 och 3 kap. 12 § i den före sistnämnda tidpunkt gällande kommunallagen, följer att det fram till och med 1991 som huvudregel inte var möjligt för en socialnämnd att delegera enskilda ärenden utan enbart hela ärendegrupper. Av sistnämnda stadganden framgår vidare att det då också krävdes kommunfullmäktiges bemyndigande för att socialnämnden skulle kunna fatta beslut om delegering. Huruvida något sådant bemyndigande givits i detta fall är inte klarlagt.

Enligt 47 § SoL får i fråga om vissa avgöranden enligt bl.a. SoL och LVU uppdrag ges åt en särskild avdelning, som består av ledamöter eller suppleanter i socialnämnden, att besluta på socialnämndens vägnar. Såväl 11 § första och andra styckena LVU som 21 § LVU omfattas av bestämmelsen. Innebörden av bestämmelsen är att i de angivna fallen delegation endast får ske till en grupp förtroendevalda, t.ex. ett arbetsutskott, och inte till en enskild tjänsteman eller ledamot av nämnden vilket kan ske i andra typer av ärenden.

Av det sagda följer att beslutet den 15 oktober 1991 att till socialnämndens ordförande delegera frågan om upphörande av vården beträffande M. saknade laglig grund. Socialnämnden kan inte undgå kritik härför.

Utredningen i ärendet ger vid handen att Birgitta Adolfsson härledde sin rätt att fatta beslut om att flytta hem M. enligt 11 § andra stycket LVU från det av socialnämnden fattade delegationsbeslutet. Delegationsbeslutet kan emellertid inte anses omfatta en sådan rätt. Även om man skulle ge delegationsbeslutet en sådan tolkning att det kunde anses rymma rätt till åtgärder enligt 11 § andra stycket LVU, skulle ett på delegationsbeslutet grundat flyttningsbeslut vara felaktigt eftersom delegationsbeslutet på sätt jag tidigare redogjort för saknar laglig grund. Att vid ett sådant förhållande ursäkta Birgitta Adolfsson med att hon endast använt sig av en av nämnden given rätt att fatta beslut kan inte komma i fråga på grund av hennes ställning som nämndens ordförande och då hon även deltog i beslutet om delegation.

I detta sammanhang måste dock reglerna i 11 § tredje stycket LVU uppmärksammas. Sistnämnda stadgande ger nämligen nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat rätt att fatta beslut i frågor som avses i 11 § första och andra styckena LVU

under förutsättning att nämndens beslut inte kan avvaktas. Det är här fråga om åtgärder som till skydd för barnet omedelbart behöver vidtas. Det har inte ens hävdats från socialnämndens sida att förhållandena var sådana i detta fall. Utredningen i ärendet ger inte heller stöd härför.

Jag finner således anledning att rikta kritik mot Birgitta Adolfsson för beslutet att medge att M. skulle vistas i sitt eget hem. Som jag har redogjort för finner jag att beslutet fattades utan egentligt rättsligt stöd.

Även ett beslut om hemflyttning enligt 11 § andra stycket LVU skall föregås av utredning. I detta fall hade man tillgång bl.a. till den utredning som föregick omprövningsbeslutet av den 19 september 1991. Därutöver hade vissa ytterligare uppgifter inhämtats. Jag finner därför inte tillräcklig anledning att ifrågasätta själva bedömningen av om hemflyttning i sig var befogad. Jag anser dock att såväl M. som familjehemmet borde ha förberetts bättre på att en hemflyttning var så nära förestående. Det finns goda skäl att anta att detta också hade blivit fallet om beslutet i stället hade fattats i laglig ordning av socialnämnden eftersom man då hade haft tid på sig att vidta sådana förberedelser.

Jag vill också något beröra Birgitta Adolfssons och Lisa Källéns åtgärd att besöka M. i skolan. Förfarandet kan ifrågasättas av sekretessskäl. Jag har förståelse för att man från socialtjänstens sida önskade höra M:s egna synpunkter i frågan om hans hemflyttning. Detta borde dock ha kunnat ske på ett mindre integritetskränkande sätt.

Avslutningsvis vill jag också betona socialtjänstens ansvar beträffande de fortsatta kontakterna mellan ett familjehemsplacerat barn och fosterfamiljen efter det att placeringen upphört. Det är av synnerlig vikt att ett barn, som kanske under lång tid vistats som en del av en fosterfamilj, bereds möjligheter att vidmakthålla kontakten med de personer som under fosterhemsplaceringen utgjort barnets trygghet. Det ingår som ett led i socialtjänstens åligganden att medverka till detta.

Vad som i övrigt framkommit föranleder inga uttalanden från min sida.

Frågor angående omhändertagande av recept vid institution för missbrukare och om tillämpningen av handräckningsreglerna i lagen om vård av missbrukare (LVM)

(Dnr 3145-1990)

Anmälan

Föreståndaren för Östfora behandlingshem, Jan-Erik Albäck, har i skrivelse till JO väckt frågor som gäller behandlingen av dem som bereds vård enligt lagen om vård av missbrukare (LVM). Jan-Erik Albäck har därvid anfört

Lagstiftningen medger möjligheten att omhänderta och försälja eller förstöra alkohol och tabletter inom gruppen narkotikaklassade läkemedel. Att återlämna recept har samma praktiska verkan som att återlämna alkohol och tabletter. Några möjligheter för föreståndaren vid ett LVM-hem att omhänderta recept föreligger emellertid inte. En ändring av detta förhållande är nödvändig.

2 Polishandräckning enligt 45 § 4. LVM

Enligt rubricerat lagrum skall polismyndighet på begäran av den som förestår vården vid ett LVM-hem bl.a. förflytta någon som vårdas där med stöd av LVM. På LVM-hemmen Salberga, Håkanstorp och Hornö tolkar föreståndarna bestämmelserna så att man begär handräckning när patienter skall transporteras till förhandling i länsrätt, kammarrätt, tingsrätt m.m. Polismyndigheterna i berörda distrikt gör samma tolkning och biträder behandlingshemmen med begärd handräckning. Detta arrangemang är uppenbart praktiskt då behandlingshemmets personal annars skulle ha svårigheter att motverka avvikningar. På Östfora behandlingshem handläggs under ett år fler LVM-ärenden än vad som sammanlagt gäller för de förut nämnda hemmen och stora personalresurser krävs för att genomföra denna typ av transporter. Då angivet lagrum i sin nuvarande lydelse ej ger stöd för handräckning för transporter bör den praktiska tillämpningen av bestämmelsen utredas och i förekommande fall en lagändring föreslås.

Utredning

Ärendet under 1 har remitterats till socialstyrelsen för yttrande. Styrelsen har i svar den 28 oktober 1991 i frågan om innehav av legalt utfärdade recept anfört bl.a. följande.

Några särskilda bestämmelser som uttryckligen medger förverkande av recept finns inte. Enligt 31 § LVM får omhändertas inte bara alkohol och narkotika som den intagne innehar utan också "något annat" som kan vara till men för vården eller ordningen vid hemmet. Ett olämpligt recept kan vara sådant som får omhändertas. Enligt 36 § får vissa föremål som omhändertagits enligt 31 § förverkas. Ett recept, även om det avser förskrivning av narkotika torde dock inte kunna klassas som ett sådant "föremål" som får förverkas (se prop 1987/88:147 s 108).

Ett recept är inte att direkt se som patientens egendom. Det är närmast en licens för patienten att efter läkares ordination få visst läkemedel för sin behandling. Visar det sig under behandlingens gång att det förskrivna läkemedlet behöver ändras i dos eller bytas ut därför att det inte har avsedd effekt eller visar sig olämpligt har självfallet läkaren att vidta lämpliga åtgärder, t ex att be att patienter lämnar tillbaka receptet eller återkalla det och se till att det spärras på apoteket. Den behandlande läkaren förutsätts härvid vara den som utfärdat receptet eller också tjänstgöra vid den enhet vid vilken receptet utfärdats.

När någon intagits på en vårdinstitution ingår det som ett naturligt inslag i vården att vederbörandes medicinska situation går igenom. Den läkare som knutits till institutionen har härvid att bedöma i vilken utsträckning tidigare inledd behandling skall fortgå, förändras eller helt upphöra. Visar det sig då att den intagne innehar ett giltigt

recept, som det är olämpligt att det används, har läkaren att vidta lämpliga åtgärder. I första hand bör läkaren ta upp frågan med den intagne och få dennes medgivande att riva receptet. Vid LVM-vård kan receptet omhändertas mot den intagnes vilja — se ovan. Visar det sig inte möjligt att komma överens med den intagne bör läkaren vända sig till den läkare som utfärdat receptet eller — i förekommande till läkare vid den enhet inom hälso- och sjukvården vid vilken utfärdandet skett — för att få receptet återkallat. En jämförelse kan härvid göras med 16 och 17 §§ läkemedelsverkets föreskrifter (LVFS 1990:27, tidigare SOSFS 1984:16) om förordnande och utlämnande av läkemedel från apotek mm (receptföreskrifter). Syftet med LVM-vården liksom innebörden av 31 § LVM får anses innebära att en sådan kontakt är nödvändig för att läkaren och institutionen skall kunna fullgöra sin uppgift. Sekretess hindrar då inte att denna kontakt tas — se 1 kap 5 § sekretesslagen (1980:100).

Om det inte går att nå den receptutfärdande läkaren och om receptinnehavet och det därav följande utnyttjandet kan innebära en allvarlig fara för vederbörandes liv eller hälsa kan det föreligga en sådan situation att man kan vägra lämna ut receptet med stöd av nödbestämmelsen i 24 kap 4 § brottsbalken.

Nu angivna förfaringssätt borde i de flesta fall kunna lösa de problem Albäck tar upp i sin skrivelse. Det finns dock skäl att närmare överväga en formell reglering hur giltiga recept, som inte längre bör användas, skall kunna avvecklas. Socialstyrelsen redovisade i skrivelse 1990-06-28 till socialdepartementet ett uppdrag om behov av särskilda undersökningar mm av klienter/patienter inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården för att förhindra att dessa innehar förbjudna föremål, mm. I skrivelsen togs upp detta ärende näraliggande frågor om omhändertagande och förverkande av medicin som vederbörande inte längre bör använda. Styrelsen föreslog vissa författningsändringar i läkemedelsförordningen. Styrelsens skrivelse bifogas. (Här utelämnad)

Enligt uppgift från socialdepartementet är styrelsens förslag föremål för överväganden, ev kommer frågorna att tas upp i en departements-PM, som kommer att remissbehandlas. De nu aktuella frågorna bör kunna övervägas i det sammanhanget. En kopia av detta yttrande har därför tillställts socialdepartementet.

Ärendet under 2 har remitterats till Rikspolisstyrelsen för yttrande. Styrelsen har anfört bl.a.

LVM trädde i kraft den 1 januari 1989 och ersatte då en tidigare gällande lag med samma rubrik (gamla LVM).

Enligt 45 § 4 LVM skall polismyndighet på begäran av den som förestår vården vid ett LVM-hem bl.a. förflytta någon som vårdas där med stöd av LVM. En motsvarande bestämmelse fanns tidigare i 26 § andra stycket i den gamla LVM. I förarbetena till 26 § i den gamla LVM (prop. 1981/82:8 s. 102) anges att avsikten med bestämmelsen främst är att säkerställa genomförandet av ett beslut om förflyttning till en institution för särskilt noggrann tillsyn. Därutöver anförts bl.a. följande.

Polishandräckning bör i vårdärenden användas främst när uppgiften inte går att lösa på något annat sätt. Om tiden och förhållandena i övrigt medger det bör den enskilde beredas möjlighet att själv inställa sig eller återvända till institutionen. Det bör ankomma både på institutionens personal och på socialtjänstens öppenvårdspersonal — särskilt den utsedda kontaktmannen — att göra ansträngningar för att förmå den enskilde att återvända till vården innan polishjälp påkallas.

Det kan noteras att propositionens förslag innebar en rätt för såväl socialnämnden som en LVM-hemsföreståndare att påkalla biträde av

polismyndighet vid förflyttningar från LVM-hem. Vid utskottsbehandlingen av propositionen formulerades hela paragrafen om i syfte att klarlägga att socialnämnden inte hade att ta befattning med tvångsåtgärder under vårdtiden. Nämnden gavs dock rätt att i vissa andra situationer begära hjälp från polisen.

Socialutskottet uttalar vid behandlingen av propositionen bl.a. följande (1981/82:SoU22 s. 31).

Utskottet vill dessutom rent allmänt framhålla att biträde av polismyndigheten inte bör begäras annat än då en åtgärd inte kan genomföras på något annat sätt. I normalfallet bör således socialnämndens eller vårdinstitutionens egen personal själv ombesörja förflyttningar etc. Utskottet hänvisar i övrigt till vad som anförs härom i propositionen (s. 102).

I förarbetena till 45 § 4 LVM finns inga ytterligare kommentarer i frågan.

Sammanfattningsvis kan rikspolisstyrelsen konstatera att lagstiftningen i och för sig inte innehåller några begränsningar i fråga om en polismyndighets skyldighet att på begäran av en LVM-hemsföreståndare bistå med förflyttning av någon som vårdas på hemmet på icke frivillig grund. I sammanhanget kan nämnas att styrelsen från några polismyndigheter har fått signaler som kan tyda på att vissa LVM-hem missbrukar polisens handräckningsskyldighet enligt bestämmelsen. Därmed avses att de av bekvämlighetsskäl — utan att först pröva andra lösningar — vänder sig direkt till polisen för att få hjälp med transporterna. Styrelsen anser mot den bakgrunden att det kan framstå som synnerligen tveksamt om polisen bör ha en sådan ovillkorlig skyldighet som följer av det angivna lagrummet. Följden kan bli att man t.ex. vid en mindre polismyndighet med långa avstånd tvingas binda upp en polispatrull under kanske en hel dag eller längre tid för att förflytta någon som är intagen i ett LVM-hem. En sådan användning av de begränsade polisresurserna torde i vart fall inte ligga i linje med den strävan mot att renodla polisverksamheten som statsmakterna på senare tid har givit uttryck för (prop. 1989/90:155 s. 20 ff och 1990/91:JuU1).

Enligt styrelsens uppfattning är det därför av största vikt att LVM-hemmen uppmärksammar uttalandena i förarbetena om att biträde av polismyndighet inte bör begäras annat än då åtgärden inte kan genomföras på något annat sätt. Dessutom bör varje förflyttning med polishandräckning planeras i samråd med polismyndigheten, som naturligtvis kan ha andra — och från strikt polisiära utgångspunkter mera angelägna — arbetsuppgifter.

Jan-Erik Albäck har bemött vad Rikspolisstyrelsen anfört och därvid vidhållit att det varken i LVM eller i förarbetena till denna lag finns något som ger stöd för tolkningen att föreståndaren kan begära och beviljas handräckning för annat än överflyttning till "annat LVM-hem". Jan-Erik Albäck har därvid framhållit att det måste ligga i rättssäkerhetens intresse att ett lagrum inte appliceras på en situation för vilket det ej är avsett och att det krävs en lagändring för att polishandräckning skall kunna användas av föreståndaren för ett LVM-hem när det gäller transport till länsrätt, kammarrätt, sjukhus etc.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 13 februari 1992 följande.

Jag kan ansluta mig till vad Socialstyrelsen anfört om innehavet av legalt utfärdade recept och finner den av styrelsen anvisade vägen för frågans vidare utredning ändamålsenlig.

Vad därefter gäller bestämmelsen i 45 § 4 LVM om handräckning kan konstateras att bestämmelsens ordalydelse inte utesluter en tillämpning i situationer då en patient skall föras till och från en rättegångsförhandling eller motsvarande. Bestämmelsen skulle därmed gälla inte bara hemmen för särskild tillsyn (23 § LVM) utan även övriga LVM-hem. En sådan tillämpning är inte förutsedd i förarbetena till LVM. Bestämmelsen har också tolkats på olika sätt i den praktiska verksamheten. Skall handräckning kunna komma i fråga i alla de fall av transporter som sker av patienter vid LVM-hem kan — om förståndarna vid hemmen inte iakttar behövlig restriktivitet — befaras att polisens resurser tas i anspråk i en inte godtagbar omfattning.

Jag anser omständigheterna vara sådana att det bör övervägas om inte handräckningsbestämmelsen bör förtydligas med avseende på de förutsättningar under vilka handräckning får förekomma vid transporter av de vid LVM-hemmen intagna patienterna. Jag överlämnar därför en kopia av mitt beslut till socialdepartementet för den åtgärd som departementet kan finna påkallad.

Fråga om tjänstemäns närvaro vid socialnämndens sammanträde

(Dnr 3182-1990)

Anmälan

I en anmälan framförde K.B. klagomål mot Östra distriktsnämnden i Gävle kommun och anförde bl.a. att det vid nämndens sammanträde den 10 oktober 1990 i ett ärende rörande K.B:s ansökan om bistånd, där han själv var närvarande, även deltog ett antal tjänstemän som inte hade med handläggningen av hans ärende att göra. K.B. hävdade med hänvisning till sekretesslagen att tjänstemän från skilda verksamheter inte får närvara vid behandlingen av andra ärenden än deras egna.

Utredning

Östra distriktsnämnden inkom med två yttranden i ärendet. I yttrande den 2 maj 1991 anförde nämnden bl.a. följande.

Enligt Östra distriktsnämndens arbetsordning avseende nämndsammanträden deltar alltid samtliga gruppledare samt berörd ansvarig handläggare. Östra distriktsnämnden beordrar också nyanställda att närvara i nämndsammanträden utifrån ett utbildningssyfte. — — —

Vid nämndens sammanträde avseende individ- och familjeomsorgsnämnden närvarar gruppledare och föredragande handläggare. Det

skulle vara ytterst störande och otympligt under sammanträdet av dessa ärenden med ständiga avbrott. Man kan aldrig avgöra hur snabbt ett ärende avverkas.

Rätten att närvara vid Östra distriktsnämndens sammanträden innebär inte att man har rätt att bestämma över nämndens arbetsordning. Hade dock K.B. anfört dessa synpunkter inför sammanträdet hade nämnden säkerligen *då* kunnat ta skälig hänsyn till hans önskemål. Det bör också tilläggas att de deltagandes närvaro ej har påverkat ärendets beslut. K.B. erhöll sitt bistånd.

Bedömning

JO Norell Söderblom uttalade i sitt beslut i ärendet den 16 september 1991 följande.

Handläggningen av ärenden inom individ- och familjeomsorgen utgör en verksamhetsgren inom socialtjänsten. Det finns därför inget hinder enligt lag mot att olika personer inom myndigheten får ta del av sekretessbelagda uppgifter i den mån det behövs för handläggningen av ett ärende. Såsom socialstyrelsen uttalat i sina allmänna råd (1991:4) om sekretess inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten bör dock uppgiften inte utlämnas till någon inom myndigheten som inte har med handläggningen att göra.

Såsom framkommit deltar handläggare inom individ- och familjeomsorgen vid Östra distriktsnämndens sammanträden även när andra ärenden än de de handlägger behandlas. Jag har förståelse för att det ur praktisk synvinkel är lämpligt att låta de handläggare som har ärenden att föredra närvara vid sammanträdet. De har själva i sin tur tystnadsplikt beträffande de hemliga uppgifter de på så sätt får del av. Emellertid får de med en sådan ordning ta del av sekretessbelagda uppgifter i ärenden de inte handlägger. För den enskilde som begärt företräde inför nämnden kan det i många fall kännas integritetskränkande att hans ärende behandlas inför personer som inte har med saken att göra. Även om förfarandet formellt inte strider mot någon bestämmelse i sekretesslagen ifrågasätter jag med hänvisning till det ovan sagda lämpligheten av ett sådant förfarande. Den enskildes integritet bör i största möjliga utsträckning skyddas. Den ordning som gäller vid Östra distriktsnämnden bör därför undvikas. Om det emellertid av praktiska skäl inte går att genomföra ett nämndsammanträde i närvaro av endast den eller de tjänsteman som haft med ärendets handläggning att göra anser jag att den enskilde innan saken behandlas av nämnden bör tillfrågas om han har några invändningar mot övriga tjänstemäns närvaro och, om så är fallet, dessa avlägsnar sig under ärendets behandling. Det bör således inte ankomma på den enskilde att ta upp denna fråga. Jag har samma synpunkter i fråga om nyanställda som i utbildningssyfte är närvarande vid ett nämndsammanträde.

Socialnämnden har inte ansetts ha rätt att enbart på grund av släktskapet avvisa en parts moder som ombud i ett ärende. Även fråga om möjlighet att få anlita s.k. stödperson vid företräde inför socialnämnden

1992/93:JO1

(Dnr 923-1991)

I en anmälan till JO klagade E.B. på handläggningen av ett ärende rörande umgängesrätt med barn vid sociala distriktsnämnden Norr i Lunds kommun.

Med anledning av anmälan upprättades hos JO en promemoria. Enligt den borde yttrande inhämtas från distriktsnämnden beträffande bl.a. frågan varför E.B:s mor inte tilläts att såsom ombud närvara vid nämndens sammanträde den 7 mars 1991.

Den hos JO upprättade promemorian remitterades till sociala distriktsnämnden Norr i Lund för utredning och yttrande.

I yttrande anförde nämnden bl.a. följande.

E.B:s moder tilläts inte närvara vid sammanträdet den 7 mars 1991. I sitt beslut anförde nämnden att modern som nära anhörig inte kunde accepteras som ombud och ägde därmed inte rätt till företräde inför nämnden. E.B. hade juridiskt ombud i advokat Rolf Svensson, som dock inte deltog vid sammanträdet.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 18 mars 1992, såvitt nu är av intresse, följande.

E.B. var part i ett mål rörande umgängesrätt med barn. Socialnämnden hade att avge yttrande i frågan till tingsrätten. E.B. intog således sådan ställning att hon enligt 9 § förvaltningslagen, som är tillämplig här, ägt anlita ombud eller biträde när hon skulle företräda inför socialnämnden vid sammanträdet den 7 mars.

När E.B. skulle företräda inför socialnämnden den 7 mars accepterade inte nämnden E.B:s mor som ombud för henne. Modern tilläts därför inte närvara vid sammanträdet. Vilka skäl som fanns för ställningstagandet anges inte i protokollet från sammanträdet. I sitt yttrande till JO har dock nämnden hänvisat till släktförhållandet.

En utgångspunkt är att den enskilde fritt väljer sitt ombud eller biträde. Om ett ombud eller biträde visar oskicklighet eller oförstånd eller är olämplig på något annat sätt, får dock myndigheten enligt 9 § andra stycket förvaltningslagen avvisa honom som ombud eller biträde i ärendet. Som framgår av regeringsrättens avgörande RÅ 1985 2:15 får beslut om avvisning endast grundas på förhållande som förekommit i det aktuella ärendet.

I ärenden som handläggs enligt förvaltningslagen torde det endast undantagsvis bli fråga om att avvisa någon som ombud eller biträde. Vilka omständigheter som skall inverka på när ett ombud eller biträde skall avvisas kan inte anges uttömmande. Nämnden har inte angett något annat skäl än släktskapet som grund för att E.B:s mor inte godtogs som ombud. Det är dock inte enbart på grund av släktförhållande till den företrädde tillåtet att avvisa någon som ombud eller biträde.

I förevarande fall finns det dock anledning tro att E.B:s mor skulle fungera som en stödperson åt dottern och inte som ombud.

Att uppträda vid ett sammanträde inför en nämnd eller annan myndighet torde inte sällan innebära betydande svårigheter för en enskild, som saknar erfarenhet av att agera i sådana sammanhang. Det kan därför vara av stort värde för honom eller henne att under sammanträdet ha sällskap av någon anhörig eller vän. Förvaltningslagen lägger inte något hinder häremot. Däremot kan sekretesskäl t.ex. uppgifter om andra partens förhållanden, som inte kan omfattas av den biträddes medgivande, mana till viss försiktighet när det gäller den information som kan lämnas inför en stödperson. Detta motiverar dock inte att stödpersonen helt förbjuds att närvara.

Fråga om protokollföring i de s.k. kommunala pensionärsråden

(Dnr 2685-1991)

I en anmälan till JO begärde Anders Nordlund att JO bl.a. skulle granska protokollföringen i det kommunala pensionärsrådet i Ljusdals kommun. Han anförde därvid att protokollet från ett sammanträde med kommunala pensionärsrådet den 7 maj 1991 inte redovisar diskussionen rörande färdtjänsten m.m. på ett riktigt sätt och att frågan om protokollets godkännande inte diskuterades vid det följande sammanträdet.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 11 oktober 1991 bl.a. följande.

Enligt 20 a § socialtjänstlagen skall kommunerna planera sina insatser för de äldre. I planeringen skall kommunen samverka med landstingskommunen samt andra samhällsorgan och organisationer.

Som ett led i den föreskrivna samverkan synes det vanligt att kommunerna inrättar s.k. kommunala pensionärsråd. För dessa råd gäller dock inte kommunallagens regler om arbetsformer m.m. Regeringen har i en skrivelse till riksdagen (skr. 1990/91:148) gjort vissa uttalanden rörande pensionärsråden. Som framgår av skrivelsen bedömde regeringen att det inte heller i framtiden borde ges några detaljerade föreskrifter för rådets verksamhet men regeringen ansåg ändå att det fanns skäl ange några synpunkter på hur samverkan skulle kunna ske. Beträffande protokollföring inom pensionärsråden sägs i skrivelsen att de synpunkter som kommer fram vid sammanträdena bör dokumenteras på lämpligt sätt, exempelvis via diskussionsprotokoll (skr. 1990/91:148 s. 5). I anledning av regeringens skrivelse har inom Svenska kommunförbundet utarbetats ett cirkulär rörande pensionärernas medinflytande (1991:115). I ett till cirkuläret bifogat PM föreslås att rådets ställningstaganden och initiativ skall redovisas skriftligt, gärna som protokoll, och att det av dokumentationen skall framgå de avvikande synpunkter som framförts.

Som framgår av det anförda får varje kommun och pensionärsråd själv ta närmare ställning till hur arbetet skall ske och i vad mån protokoll skall föras. När protokoll förs kan man självfallet ha olika uppfattningar om hur det skall utformas och om hur ingående eventuella diskussioner bör redovisas. En fråga av förevarande slag är emellertid inte lämpad för JO att uttala sig om. Jag finner därför inte skäl vidta någon åtgärd i anledning av klagomålen beträffande protokollets utformning m.m.

1992/93:JO1

Verkställighet av dom om rätt till gruppboestad för utvecklingsstörd person

(Dnr 2018-1990)

Anmälan

Av anmälan — som kom in till JO i juli 1990 — jämte bilagor har bl.a. följande framgått.

L.Ö. har en son, M.Ö., född 1963, som är utvecklingsstörd. G.S. är gift med L.Ö. För ca fem år sedan tog L.Ö. och G.S. kontakt med landstingets sociala nämnd för att M.Ö. skulle kunna få en s.k. gruppboestad. Några lediga platser i de befintliga gruppboestäderna fanns dock inte. M.Ö. sattes upp på kölista för gruppboestad och ansågs prioriterad. M.Ö. fortsatte att bo hemma. Sedan ca två år tillbaka bor han dock på ett s.k. korttidshem i Östersund.

Sedan lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. (omsorgslagen) trätt i kraft den 1 juli 1986 ansökte L.Ö. och G.S. hos Jämtlands läns landsting om boende för M.Ö. i gruppboestad för vuxna som inte kan bo i egen bostad (4 § 5. omsorgslagen). Landstinget, sociala nämnden, beslöt den 18 december 1986 att avslå begäran på grund av resursbrist. Beslutet överklagades till länsrätten i Jämtlands län som i en dom den 19 maj 1987, med ändring av sociala nämndens beslut, bestämde att M.Ö. skall medges särskild omsorg i form av boende i gruppboestad för vuxna som inte kan bo i egen bostad. Domen överklagades inte.

I september 1987 skrev L.Ö. till landstinget och påtalade att bostadsfrågan inte lösts trots domen. I ett svar i oktober 1987 framhöll landstinget att det i 1987 års budget saknas resurser för att tillgodose behovet av gruppboestad och att ytterligare medel till bl.a. gruppboestäder begärts i pågående budgetarbete. Landstingsmötet skulle fastställa sociala nämndens budget i november 1987.

I mars 1988 anmodade Socialstyrelsen Omsorgsnämnden i Jämtlands läns landsting att till Socialstyrelsen inkomma med en redogörelse för vilka åtgärder som vidtagits för att bereda M.Ö. plats i gruppboestad. Anmodan skedde sedan Socialdepartementet till Socialstyrelsen överlämnat en skrivelse den 5 december 1987 från M.Ö:s biologiske far, R.Ö., där han ställt vissa frågor med anledning av landstingets handläggning av ärendet i fråga. Landstinget lämnade i april 1988 en redogörelse till Socialstyrelsen vari uppgavs att behovet av gruppboestäder av sociala nämnden redovisats i en budgetskrivelse och att nämnden begärt en tilläggsbudget för såväl år 1988 som de följande fyra

åren. Landstingsmötet beslöt med anledning av detta att räkna upp sociala nämndens budget för år 1988. Medel för en ny gruppbostad kunde då frigöras. Vidare uppgavs att kontakter tagits med berörd byggherre. Bygglovets var ännu ej klart men skulle med all sannolikhet komma att beviljas i juni 1988. Gruppboستaden beräknades stå klar sommaren 1989. M.Ö. skulle erbjudas plats i denna nya gruppbostad.

Den 31 januari 1989 meddelade landstinget ett beslut om begärd särskild omsorg, enligt vilket M.Ö. fick bifall till gruppbostad på Örjansvägen, Frösön. Bostaden planerades vara klar vid årsskiftet 1989/90. Ca tre veckor efter detta beslut meddelade landstinget dock ett nytt beslut enligt vilket ingen plats i gruppbostad fanns att erbjuda M.Ö. jämte tre andra personer som erbjudits bostad i samma gruppboستadshus. I det nya beslutet framhölls att då ingen plats i gruppboستad fanns att erbjuda måste bl.a. M.Ö:s begäran om plats i gruppboستad avslås.

Anledningen till avslagsbeslutet var enligt L.Ö. och G.S. att tomtköpet till den ämnade gruppboستaden hade gått i stöpet. Landstinget lovade dock L.Ö. att M.Ö. skulle komma i fråga vid nästa grupphus, vars förverkligande i tid dock inte kunde preciseras.

Under år 1990 har enligt L.Ö. och G.S. kunnat konstateras att åtminstone tre grupphus om fyra lägenheter i varje år under uppförande i kommunen. Under samtal med vårdchefen inom omsorgerna har framkommit att man till det ena huset planerar att flytta utvecklingsstörda som bor på institution och att man till de två övriga husen planerar att flytta boende i äldre gruppboستäder. M.Ö. kan enligt vårdchefen erbjudas en av lägenheterna i andra eller tredje grupphuset men detta är helt beroende på om en annan utvecklingsstörd som beretts plats av någon anledning skulle välja egen bostad.

L.Ö. och G.S. anser att M.Ö. helst bör få bostad i ett av grupphusen som byggs i ett område med en för honom gynnsam yttre miljö. De accepterar ändå att M.Ö. får bostad i vilket av husen som helst bara hans bostadsfråga blir löst.

L.Ö. och G.S. anser att landstinget förfarit lagstridigt och klandervärt i anledning av att landstinget inte kunnat lösa M:s bostadssituation.

Utredning

Socialstyrelsen har i ett yttrande den 22 augusti 1990 till JO anfört bl.a. följande.

Socialstyrelsen vill inledningsvis hänvisa till ett beslut av JO 1989-05-09. JO hade vid inspektion av Östersunds sjukhus uppmärksammat, att sociala nämnden inom Jämtlands läns landsting inte följt länsrättens domar angående beredande av gruppboستad åt tre psykiskt utvecklingsstörda personer. JO anslöt sig till den kritik som socialstyrelsen hade uttalat i sitt remissvar och underströk vikten av att landstinget skyndsamt vidtar behövliga åtgärder för att kunna möta behovet av omsorger för den grupp människor som det är fråga om.

Ett beslut om särskilda omsorger skall verkställas omedelbart om inte länsrätt och kammarrätt förordnar annorlunda. Det har emellertid visat sig att landstingen under återopande av bristande resurser inte omedelbart verkställer av domstol fattade beslut om särskilda omsorger. Detta är otillfredsställande och föranleder enskilda personer att vända sig till socialstyrelsen och fråga om inte myndigheterna lika väl som enskilda måste följa lagar.

Regeringsrätten har 1988-03-03 i två domar (mål nr 3883 och 3884-1987) avslagit besvär av omsorgsnämndens i Södermanlands läns landsting över kammarrättens i Stockholm domar angående särskild omsorg i form av gruppbostad. I regeringsrättens domslut anges att rätten till särskild omsorg inte påverkas av det förhållandet att landstingskommunen för närvarande inte har någon gruppbostad tillgänglig.

Socialstyrelsen har också, med anledning av de frågor som ställs till JO i anmälan, framhållit bl.a. att landstinget varken har följt omsorgslagen eller verkställt länsrättens dom och att det är uppenbart att landstinget har brustit i planeringen av gruppbostäder.

Socialstyrelsens sammanfattande bedömning är att det är i högsta grad anmärkningsvärt att landstinget inte har verkställt länsrättens dom. Landstinget måste omedelbart se till att M.Ö. får den särskilda omsorgen gruppbostad.

Landstinget har den 14 september 1990 avgett följande yttrande till JO.

M.Ö. erhöll 1989-01-31 beslut om gruppbostad för inflyttning årsskiftet 1989/90. Det visade sig senare att detta bygge blev så kostnadskrävande att byggherren beslöt att inte bygga.

M.Ö:s föräldrar har inte accepterat erbjudande om bostad enligt gamla normerna. Deras önskemål är bostad enligt nya normen inrymt i villa.

Landstinget har i hyreshus i Pilgrimstad haft gruppbostad enligt nya normerna ledig. M.Ö:s föräldrar har tillskrivits om detta men ej varit intresserade.

Landstinget tar två nya gruppbostäder i bruk i Torvalla denna höst. Dessa utgör nytillskott och är byggda enligt nya normer. M.Ö. kan omgående få bostad i en av dessa. Bostäderna uppfyller dock inte föräldrarnas krav om boende i villa.

Vidare finns en nyproducerad gruppbostad i villa klar. Även denna är byggd enligt nya normer men utgör utbyte för befintlig gruppbostad som ej har ändamålsenliga lokaler. Vi strävar efter att genom omplaceringar i denna grupp kunna frigöra en gruppbostadplats för M.Ö.

Vår förhoppning är att detta skall lyckas, men ett flertal osäkra faktorer är olösta och M.Ö. kan därför inte i dagsläget erbjudas bostad i villan.

Enligt uppgift från landstinget i juni 1991 avses med uttrycket de nya normerna i det yttrande man avgett de låneregler (nybyggnadslåneförordningen för bostäder, SFS 1986:692) för byggande av bl.a. gruppbostad som trädde i kraft den 1 november 1986. Dessa regler innebär att den enskildes bostad i gruppboستaden i princip skall vara en fullvärdig bostad men att vissa mindre avsteg kan göras. Tidigare kunde boendeenheten i en gruppbostad ha en betydligt mindre yta.

L.Ö. och G.S. har yttrat sig med anledning av vad Socialstyrelsen och landstinget har anfört i sina respektive yttranden. De har framhållit att de endast har ansökt om bostad för M.Ö. även om de räknat

med att han kommer att erbjudas en bostad enligt de nya normerna. De har inte ställt som krav att han skall bo i villa. Beträffande det i landstingets yttrande påstådda erbjudandet om gruppboende i Pilgrimstad, som är en mindre ort 35–40 kilometer från Östersund, anför L.Ö. och G.S. att de fått information av den dåvarande vårdchefen, Lena Hallkvist, om att det fanns en ledig gruppboende där. Enligt Lena Hallkvist var dock detta inte ett realistiskt boendealternativ med tanke på den långa resväg det skulle innebära mellan bostaden och arbetsplats i Östersund.

Enligt uppgift från landstinget i juni 1991 erbjöds M.Ö. gruppboende i Torvalla, Östersund, hösten 1990. Han flyttade in i bostaden strax efter årsskiftet 1990/91.

Det antecknas att landstinget i enlighet med bestämmelserna i 12 § omsorgslagen den 1 januari 1991 till kommunerna i länet har överlåtit omsorgsverksamheten enligt nämnda lag.

Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut den 3 oktober 1991 följande.

I juli 1986 ansökte L.Ö. om särskild omsorg i form av boende i gruppboende för sonen M.Ö., född 1963. Sociala nämnden i Jämtlands läns landsting lämnade ansökningen utan bifall. Som skäl för det angavs resursbrist. I en dom den 19 maj 1987 biföll dock Länsrätten i Jämtlands län besvär som anförts över sociala nämndens beslut. Det dröjde sedan till strax efter årsskiftet 1990/91 innan M. flyttade in i en gruppboende. Det tog alltså drygt tre och ett halvt år innan domen verkställdes.

Möjligtvis hade verkställigheten kunnat ske något tidigare om det inte rått oklarheter mellan landstinget och föräldrarna om de önskemål som fanns beträffande bostadens standard och läge. Men det är ändå uppenbart att det inte föreligger något omedelbart verkställande av den dom som länsrätten meddelade i maj 1987.

Det uppkomna dröjsmålet är otillfredsställande inte bara för M.Ö. och hans föräldrars del utan även ur allmän synpunkt. Tyvärr utgör detta fall inte heller det enda exemplet där det uppstått dröjsmål med verkställigheten av förvaltningsdomstols dom i ärende om rätt till särskild omsorg enligt omsorgslagen. Att vad som inträffat är ett allmänt problem framgår också av Socialstyrelsens yttrande. Allmänhetens rättskänsla påverkas självfallet negativt av att myndigheter inte följer domstols dom.

Vad sedan gäller ansvaret för att domen i fråga inte verkställts i tid konstaterar jag att det ålåg Sociala nämnden i Jämtlands läns landsting, som utövare av ledningen för omsorgsverksamheten i länet, att se till att domen verkställdes omedelbart. Nämnden har som skäl för att inte göra detta hänvisat till resursbrist. Det har ankommit på landstingsmötet att besluta om resursförstärkningarna. Enligt lagen (SFS 1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän omfattar dock JO:s tillsyn inte ledamöter av beslutande kommunala församlingar (2 § tredje

stycket 6). Jag är därför förhindrad att pröva de beslut som landstingsmötet tagit när det gällt att förbättra resurserna för byggande av gruppbofastaäder.

Vad gäller sociala nämndens handlande konstaterar jag att nämnden hösten 1987 begärde ytterligare medel för att bygga gruppbofastaäder. Huruvida nämnden därmed eller ev. i annan ordning har verkat på ett tillräckligt kraftfullt sätt för att åstadkomma en förbättrad tillgång på gruppbofastaäder är dock inte helt klarlagt genom de yttranden som avgetts i ärendet. Det är inte heller helt klarlagt om sociala nämnden på ett tillfredsställande sätt har skött planeringen av utbyggnaden av gruppbofastaäder för utvecklingsstörda. Dock utgör det förhållandet att det uppstått en betydande brist på gruppbofastaäder för utvecklingsstörda, vilket också uppmärksammats i ett tidigare ärende här (dnr 2821-1987), i sig en stark indikation på att sociala nämnden brustit i planeringen. Det är också Socialstyrelsens mening att planeringen varit bristfällig. Ansvaret för omsorgs verksamheten i Jämtlands län åvilar nu inte längre landstinget. M.Ö. har sedermera fått en gruppbofastad. Jag finner mot bakgrund härav inte tillräcklig anledning föreligga till ytterligare utredning vad gäller sociala nämndens ansvar för resurs- och planeringsfrågorna.

Jag vill dock tillägga att det är olyckligt att sociala nämnden i januari 1989 meddelade ett beslut om en viss placering i gruppbofastad för att sedan strax efteråt meddela ett beslut där begäran om plats i gruppbofastad avslögs. Vidare ger besluten intryck av att landstinget inte längre respekterade den dom som länsrätten meddelat i maj 1987. Bl.a. anges i det andra beslutet att begäran om gruppbofastad avslagits. Såvitt framgår av handlingarna har det dock inte förelagat något nytt ärende om rätt till gruppbofastad hos sociala nämnden utan nämndens uppgift har varit att verkställa domen från maj 1987.

Verkställighet av länsrätts dom om särskild omsorg (logopedinsats)

(Dnr 486-1991)

Anmälan

I en anmälan till JO har L.G.K. i huvudsak anført följande.

Hon har ett handikappat barn med Downs syndrom, E.K., född i maj 1988. Sonen har sedan födelsen deltagit i ett träningsprogram för tidig stimulering. Träningsprogrammet har upprättats av professorn i fonetik Irene Johansson. E.K. fick logopedinsats en gång i månaden. L.G.K. påtalade hösten 1988 att det inte i längden fungerade att träffa logopeden så sällan som en gång i månaden. Hon begärde hos omsorgsnämnden, Landstinget Sörmland, att E.K. skulle få logopedinsats en gång per vecka.

Omsorgsnämnden meddelade beslut i ärendet den 27 februari 1989. Nämnden fann att E.K. tillhörde personkretsen för rätt till särskild omsorg och att han hade behov av råd och stöd i form av logoped en

gång per vecka. Södra omsorgsdistriktet, som E.K. tillhörde, hade emellertid ingen egen logopedresurs. Det angavs att arbete pågick med att ta fram insatsen genom barnhälsovården eller annan instans.

Omsorgsnämndens beslut överklagades till Länsrätten i Södermanlands län med yrkande att den begärda vårdinsatsen skulle beviljas. Länsrätten meddelade dom den 12 juli 1989. Länsrätten fann att omsorgsnämndens beslut till sin innebörd var ett avslagsbeslut grundat på att logopedresurser inte fanns att tillgå. Länsrätten bedömde att E.K. var berättigad till den begärda särskilda omsorgen i form av logopedkontakt en gång per vecka. Omsorgsnämnden hade att tillse att detta behov blev tillgodosett inte bara genom egna utan även — om det befanns nödvändigt — genom insatser utanför landstinget.

Länsrättens dom ledde emellertid inte till någon utökad logopedinsats. I augusti 1990 anställdes en ny logoped i södra omsorgsdistriktet. Familjen trodde att man äntligen skulle få logopedinsats en gång per vecka. Omsorgsförvaltningen meddelade dock familjen att den nya logopeden kunde träffa E.K. högst två gånger per månad.

L.G.K. lyckades dock själv ordna med någon som kunde åta sig att träffa E.K. Hon fick reda på att professorn Irene Johansson kunde ta emot E.K. en gång per månad. Irene Johansson fanns på Värmlands läns landstings språkenhet i Karlstad. Besöken hos henne skulle vara ett bra komplement till logopeden i Nyköping som de träffade högst två gånger per månad.

Vid kontakt som L.G.K. tog med barnhabiliteringen i Eskilstuna, som förfogar över logopedtjänsterna, framkom att man inte skulle medverka till att domen om logopedkontakt en gång per vecka skulle uppfyllas. Man vägrade samtidigt att skriva en remiss till Irene Johansson i Karlstad för att köpa tjänster. L.G.K. vände sig sedan till omsorgerna i Nyköping och begärde att hon skulle få logopedinsats i Karlstad och ersättning för resorna dit. Framställningen har dock avslagits genom ett beslut den 15 januari 1991. Beslutet har överklagats.

L.G.K. anser att Landstinget Sörmland medvetet förhållat verkställandet av domen. Hon ber om granskning av ärendet.

Utredning

Efter remiss har omsorgsnämnden, Landstinget Sörmland, avgett yttrande den 19 mars 1991. Till detta yttrande har fogats ett yttrande den 26 februari 1991 till omsorgsnämnden av distriktschefen Gunilla Hjalmarsson. Vidare har omsorgsnämnden till sitt svar fogat dels ett yttrande den 5 mars 1991 av överläkaren vid barnhabiliteringen Eva Esscher och leg. logopeden Inga-Lill Knutar, dels ett yttrande den 12 mars 1991 av Inga-Lill Knutar.

Gunilla Hjalmarsson har i sitt yttrande den 26 februari 1991 anförut följande.

I februari 1989 tog undertecknad kontakt med barnhabiliteringen och logoped Anna Lindskog angående köp av tjänster från annat håll. Jag vet att hon var i kontakt med barnhälsovård i länet, samt habilitering i

södra Stockholmsområdet. Habiliteringen i Södertälje kunde tillgodose sjukgymnastik för E.K:s del, men kunde ej åta sig logopedinsats. Under 1989 pågick en utredning angående en utbyggd barnhabilitering i Sörmland. År 1990 inrättades flera tjänster, bl a en logopedtjänst i ett nytt habiliteringsteam i södra distriktet. I hela landet råder brist på logopeder, men tjänsten blev besatt med behörig logoped i augusti 1990. Situationen när det gäller logopedresurser är idag helt annorlunda än 1989 med en utbyggd barnhabilitering.

1992/93:JO1

Omsorgsnämnden har i sitt yttrande den 19 mars 1991 anfört att det av de bifogade yttrandena framgår bl.a. att E.K. får insatser av logoped som bedöms minst likvärdiga det modern efterfrågar i Karlstad. E.K. får dessutom insatser från förskollärare som tillika är talpedagog. Berörd personal inom habiliteringen har bedömt att de insatser som görs väl täcker det behov som finns. Utöver detta sker också andra insatser för att stödja barnet i dess utveckling. Vidare har omsorgsnämnden anfört följande.

I sammanhanget måste framhållas att den åberopade domen är från 1989. Ett barn utvecklas på olika sätt vilket också gör att behoven kan ändras. Det kan därför inte vara rimligt att en dom skall ange ett fast antal behandlingstillfällen som sedan kan åberopas för all framtid. Alla insatser skall givetvis ske i samförstånd med den som är berörd. Men alltför fasta lösningar vid ett visst antal behandlingstillfällen kan i praktiken hindra en utveckling av kvalitet och innehåll. I förarbetena till omsorgslagen anges att en utvecklingsstörd skall ha rätt till bland annat insatser av logoped. Detta har också regeringsrätten uttalat sig för. Givetvis skall dessa insatser inte vara så ringa att de inte har något värde. Men i det aktuella fallet får barnet ändå insatser som av berörda specialister bedöms som adekvata och svara mot hans behov trots att de enbart ges 2 gånger per månad istället för 1 gång per vecka. Som komplettering ges också insatser av förskolekonsult tillika talpedagog.

Till remissvaret har även fogats kopior av olika protokoll och skrivelser.

Således hemställde Gunilla Hjalmarsson efter länsrättens dom i juli 1989 i en skrivelse till omsorgsnämnden den 9 augusti 1989 att nämnden skulle medverka till att ta fram riktlinjer för hur verkställigheten av länsrättens dom skulle ske. Hon uppgav att det i södra distriktet fanns ytterligare ett överklagande samt nya framställningar om logopedinsats. I mellersta distriktet fanns också några framställningar om logoped som med all sannolikhet skulle leda till överklaganden. Gunilla Hjalmarsson bedömde att det inte var möjligt att genom rundfrågningar hos logopeder lösa behovet.

Omsorgsnämnden behandlade Gunilla Hjalmarssons skrivelse vid ett sammanträde den 31 augusti 1989. I ett protokoll från detta sammanträde uppges att utredning angående barnhabiliteringens framtida organisation och resurser verkställts och förväntades bli behandlad under hösten 1989. I utredningen föreslogs förstärkningar av personalresurserna inom barnhabiliteringen. Den mest akuta bristsituationen rådde inom yrkesgruppen logopeder, varför nämnden fann det rimligt att barnhabiliteringen — i avvaktan på förvaltningsutskottets beslut om den framtida barnhabiliteringen — förberedde rekrytering av de i utredningen föreslagna logopedtjänsterna.

Enligt ett protokoll från sammanträde i omsorgsnämnden den 7 december 1989 beslöt nämnden att hemställa om skyndsam behandling hos landstingets förvaltningsutskott av omsorgsnämndens tidigare framställning enligt protokollet från sammanträdet den 31 augusti 1989.

Förvaltningsutskottet beslöt enligt protokoll den 29 oktober 1990 att överföra vissa sjukvårdstjänster (1,85 tjänst) till sjukvårdsdistriktens primärvård för att fungera som en länk mellan omsorgsförvaltningen och sjukvårdsförvaltningarna, men att omsorgsnämndens framställan inte skulle föranleda någon ytterligare åtgärd.

L.G.K. har yttrat sig över det remissvar som avgetts.

Härefter har L.G.K. till JO översänt ett beslut meddelat den 26 augusti 1991 av omsorgsnämnden, Landstinget Sörmland. Enligt beslutet skall E.K. erhålla regelbunden logopedkontakt genom landstingets barnhabilitering. Logopedbehandlingen skall följas upp av regelbunden kontakt med omsorgens förskolekonsulent enligt behandlingsmetod som utarbetats av barnhabiliteringen. Beslutet ersätter omsorgsnämndens tidigare beslut från den 27 februari 1989. Hon har även överklagat beslutet den 26 augusti 1991 till länsrätten.

L.G.K. har också till JO översänt en kopia av en skrivelse den 31 juli 1991 från Socialstyrelsen till henne angående verkställigheten av den dom som länsrätten meddelade i juli 1989. L.G.K. har anmält frågan om den bristfälliga verkställigheten av länsrättsdomen även till Socialstyrelsen.

På begäran har Socialstyrelsen till JO översänt handlingarna i tillsynsärendet angående verkställigheten av länsrättsdomen. Socialstyrelsen har efter verkställd utredning i en skrivelse till omsorgsnämnden den 30 juli 1991 bl.a. anfört att Socialstyrelsen anser att en ansökan eller ett beslut om särskild omsorg inte får avfärdas med hänvisning till bristande resurser. I fall av bristande ekonomiska resurser måste en omprioritering ske. Om det i stället råder brist på personella resurser får motsvarande resurser sökas utanför det egna landstinget. Vidare har Socialstyrelsen anfört att i detta fall har landstinget fattat beslut om ytterligare logopedtjänster i Sörmland. En logoped är sedan hösten 1990 anställd vid södra distriktet. Denna logoped bedömde att E.K. inte hade behov av logopedinsats mer än två gånger per månad. Med hänsyn till detta konstaterade Socialstyrelsen att det faktum att omsorgsförvaltningen inte tillhandahållit logopedinsatser i den utsträckning som länsrätten fastslagit inte grundades på bristande resurser. Däremot ansåg Socialstyrelsen att omsorgsförvaltningen snarast efter logopedens nya bedömning borde ha fattat ett nytt formellt beslut som skriftligt skulle ha överlämnats till modern tillsammans med information om hur man överklagade ett beslut. Nu hade länsrättens dom fortsatt att gälla. Utifrån denna skulle omsorgsförvaltningen under tiden fram till nästa beslut ha tillhandahållit logopedinsats en gång per vecka.

Som ovan angetts har L.G.K. även överklagat det beslut som omsorgsnämnden meddelat den 26 augusti 1991 om logopedinsats. Vid kontakt med länsrätten har framkommit att länsrätten meddelade dom i målet den 10 december 1991. Länsrätten förordnade att E.K. skulle

erhålla särskild omsorg i form av logopedkontakt två gånger per månad. Domen har överklagats till kammarrätten. Målet där har ännu inte avgjorts.

Omsorgsförvaltningen har till JO översänt kopia av det yttrande som omsorgsnämnden avgett till kammarrätten. I en bilaga till yttrandet redogörs bl.a. för de ansträngningar som gjorts att rekrytera logopeder till landstinget. Det framgår att landstinget i december 1989 beslöt att ytterligare tre logopedtjänster skulle inrättas inom barnhabiliteringen. Annonsering ägde rum under oktober 1989 i avvaktan på landstingets beslut. Inga sökande anmälde sig till tjänsterna. I november 1989 skrev barnhabiliteringen till samtliga utbildningsorter med logopedutbildning och meddelade att de var intresserade av sökande. Under våren 1990 annonserade man ånyo ut tjänsterna men fick återigen inga sökande. I maj 1990 åkte deras dåvarande logoped Anna Lindskog till Lund för att försöka fånga upp intresserade till tjänsterna. Anna Lindskog fick då kontakt med en logoped som utexaminerades i juni 1990. Det var denna logoped som i augusti 1990 tillträdde tjänst som logoped inom barnhabiliteringen. Under november 1990 anställdes en logoped i Eskilstunadistriktet.

Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 27 februari 1992 bl.a. följande.

Länsrätten i Södermanlands län förordnade i en dom den 12 juli 1989 att E.K. hade rätt till särskild omsorg i form av logopedkontakt en gång i veckan. Omsorgsnämnden, Landstinget Sörmland, hade att tillse att detta behov blev tillgodosett inte bara genom egna utan även — om det befanns nödvändigt — genom insatser utanför landstinget. Denna dom har aldrig kommit att verkställas i tillräcklig utsträckning. Detta konstaterar också Socialstyrelsen med anledning av de klagomål som L.G.K. anfört dit. Som Socialstyrelsen framhållit måste i fall av bristande resurser en omprioritering ske, och om det råder brist på personella resurser måste motsvarande resurser sökas utanför landstinget.

Åtgärder har vidtagits för att komma till rätta med bristen på logopeder. Omsorgsnämnden har också i övrigt verkat aktivt för att förbättra situationen. Ändå ställer jag mig tveksam till om omsorgsnämnden till fullo förstått att ansvaret inte bara omfattat domens verkställande utan även att den skulle verkställas omedelbart. Visserligen lades stora ansträngningar ned på rekryteringen av ytterligare logopeder — ansträngningar som till slut kröntes med viss framgång. Men de försök som i övrigt gjordes att ordna insatsen för E.K. synes inte ha varit alltför omfattande. Hjälp kan behöva begäras inte endast från de närmast intill liggande landstingen utan även från längre bort liggande landsting. Eftersom hjälp fanns att tillgå i Karlstad och föräldrarna var villiga att åka dit med E.K. ligger det naturligtvis nära till hands att ifrågasätta om inte omsorgsnämnden borde ha försökt ordna kompletterande insats från detta håll. Det är dock svårt att utan

ytterligare utredning bedöma om omsorgsnämnden gjort vad man rimligen kunnat begära. Jag finner det inte motiverat att gå vidare i denna sak. Jag vill till sist endast hålla med Socialstyrelsen om att omsorgsnämnden snarast efter den nya logopedbedömningen borde ha fattat ett nytt formellt beslut med besvärshänvisning. Eftersom det inte skedde var det länsrättens dom från juli 1989 som faktiskt gällde. Omsorgsnämndens handläggning har varit bristfällig i detta avseende.

Jag har därmed inte tagit ställning till om den nya logopedbedömningen var riktig eller inte. Denna sak är numera föremål för prövning hos kammarrätten i det mål som har anhängiggjorts där efter överklagandet av länsrättens dom den 10 december 1991.

Verkställighet av länsrätts dom om särskild omsorg (rätt till personlig assistent)

(Dnr 2322-1991)

Anmälan

I anmälan till JO uppges att C-O.O., född 1946, efter en bilolycka år 1982 blivit lam i höger sida. Han är helt rullstolsburen.

Genom en tjänsteman hos Socialstyrelsen fick familjen rådet att försöka skaffa en personlig assistent till C-O.O. Ansökan därom gjordes hos Mellersta distriktsnämnden, Gotlands kommun. Distriktsnämnden avlog ansökan. Beslutet överklagades och länsrätten beslöt att C-O.O. skulle få personlig assistent fyra timmar per dag under fem dagar per vecka. Biståndet begränsades till en tid av tre år. Kommunen har vägrat utlysa tjänst för att skaffa en personlig assistent. Kommunen bör få i uppdrag av högre instans att verkställa domen.

Utredning

Mellersta distriktsnämnden, Gotlands kommun, har som sitt yttrande till JO överlämnat ett den 9 september 1991 av äldreomsorgsavdelningen inom socialförvaltningen i Gotlands kommun upprättat yttrande jämte bilagor. I yttrandet anförts bl.a. följande.

Mellersta distriktsnämnden i Gotlands kommun beslutade 900508 avslå C-O.O:s ansökan, då sökandens behov för den dagliga livsföringen bedömdes tillgodosedda och då ytterligare insatser måste anses vara sådana rehabiliterande insatser som åvilar sjukvårdshuvudmannen.

C-O.O. besvarede sig över Mellersta distriktsnämndens beslut. Länsrätten i Gotlands län beslutade 900713 att bevilja C-O.O. bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen (SoL) i form av personlig assistent på halvtid fem dagar i veckan. Biståndet begränsades till tre år framåt i tiden från dagen för domen. Länsrättens dom överklagades hos kammarrätten men besvären inkom för sent för att prövas, varför länsrättens dom har trätt i kraft.

Vidare framgår att Mellersta distriktsnämnden den 14 augusti 1990 meddelat beslut med alternativa direktiv för verkställighet av domen. Under tiden 25 augusti—7 oktober 1990 vistades C-O.O. på ett rehabiliteringscenter (Frykcenter). Medan han vistades där fördes ingående

diskussioner med berörd vårdbiträdespersonal, hemtjänstassistent, arbetsterapeut samt hemtjänstinspektör om praktiskt och lämpligt genomförande av domen. Vidare fördes diskussioner i en vårdplaneringsgrupp med samtliga inblandade från socialtjänsten och sjukvården. I anslutning till C-O.O:s återkomst från Frykcenter sammankallades en ny vårdplaneringsgrupp med syfte att enas om ett meningsfullt program att arbeta utifrån för personliga assistenter. Under oktober och november 1990 arbetade socialtjänstens personal och berörd sjukvårdspersonal på att få till stånd olika aktiviteter samt att utifrån föreslaget program schemalägga personal som personliga assistenter för honom.

Vid nytt vårdplaneringsmöte den 13 november 1990, då C-O.O. deltog, träffades överenskommelse om att två kvinnliga vårdbiträden ur personalgruppen på Gråbo schemaläggs för att under del av sin arbetstid fungera som personliga assistenter åt C-O.O. De personliga assistenterna kommer att arbeta med C-O.O. sammanlagt 20 timmar per vecka måndag—fredag (vardagar) samt därutöver ha viss gemensam planeringstid samt tid för fortlöpande handledning.

Vidare anförs bl.a. följande i yttrandet.

I brev 901203 bryter C-O.O. kontraktet om personliga assistenter. Som orsaker till detta anger C-O.O. att

- "jag vill inte ha personlig assistent,
- orkar inte,
- vill inte,
- jag vill inte att någon skall bestämma över mig".

I brevet säger C-O.O. vidare: "Jag cyklar varje dag, åker hem till mamma 1—2 gånger i veckan. Jag åker med personalen till stan och handlar ibland. Jag trivs med den tillvaron jag har nu. Det räcker för mig."

C-O.O:s ställningstagande väckte många frågor och följdes av flera samtal med ansvarig hemtjänstassistent. Därvid och även i brevet framhöll C-O.O. att det inte förelåg några som helst konflikter mellan honom och de personliga assistenterna. Han stod fast vid sitt ställningstagande. I detta läge respekterades givetvis C-O.O:s beslut men han meddelades möjligheten att få hjälp med motsvarande insatser framöver om han ändrade sig. Hemtjänstassistenten och personalgruppen överenskom att erbjuda hjälp till C-O.O. enligt hans önskemål även om särskilda personliga assistenter ej fanns.

I ny skrivelse 910218 begär C-O.O. ånyo att beslutet om personlig assistent till honom skall verkställas. Han undanber sig nya lösningar liknande dem som erbjöds honom tidigare. Vid uppföljande samtal mellan C-O.O. och hemtjänstassistent Ulf Johansson förklarar sig C-O.O. återigen ointresserad av personlig assistent. Är ej motiverad för någon träning eller aktivering.

Socialkonsulent Brita Sundberg besöker C-O.O. 910311. Vid besöket är C-O.O:s mor, syster, arbetsterapeuten i huset samt hemtjänstassistent Ulf Johansson närvarande. Samtalet handlar mest om hjälpmedel, men även vid detta samtal förklarar C-O.O. att han inte är motiverad för några ytterligare insatser.

Annonsering efter lämplig person som skall fungera som personlig vårdare har ej skett, då det bedömts nödvändigt, p g a de speciella

svårigheter som föreligger i ärendet, att sådan person handplockas. Enligt vårdplaneringsgruppens bedömning behövs sannolikt en person med psykoterapeutisk utbildning.

1992/93:JO1

— — —
Från äldreomsorgens sida är det angeläget att i enlighet med länsrättens dom medverka till att höja C-O.O:s livskvalitet och ge honom en dräglig tillvaro. I enlighet med mellersta distriktsnämndens direktiv för verkställighet av domen bör detta ske genom att med träning av olika slag — fysisk och mental — motivera honom för olika aktiviteter samt bearbetning av hans psykiska problem. Stora svårigheter har dock förelegat i att verkställa beslutet om personlig vårdare till C-O.O. utifrån den målsättning som finns, då han helt saknar motivation och vilja att medverka. Inom äldreomsorgen arbetar man dock vidare med att försöka hitta någon tänkbar och acceptabel lösning.

Enligt upplysningar som inhämtats vid telefonsamtal den 16 mars 1992 med hemtjänstassistent Elisabeth Henriksson, Gotlands kommun, annonserade kommunen i början av år 1992 efter personlig assistent till C-O.O. En person har sedermera anställts på prov i tre månader. Den personlige assistenten började sitt arbete i början av mars 1992.

Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 24 mars 1992 följande.

Länsrätten i Gotlands län beviljade i en dom den 13 juli 1990 C.-O.O. bistånd enligt 6 § SoL i form av personlig assistent på halvtid fem dagar i veckan. Det ankom på Mellersta distriktsnämnden i Gotlands kommun att verkställa domen. Vid ett vårdplaneringsmöte den 13 november 1990 bestämdes programmet för de insatser som skulle utföras. Biståndet kom sedan i gång. Det tog således cirka fyra månader innan domen verkställdes. Tidsutdräkten berodde på bl.a. att det tog tid att bestämma vilka insatser som assistenterna skulle utföra samt att C-O.O. vistades drygt en månad på ett rehabiliteringscenter. Allmänt sett får det anses vara för lång tid om en socialförvaltning inte verkställer en fullgörelsedom förrän efter cirka fyra månader. Med hänsyn till de särskilda omständigheterna i detta fall anser jag dock att det föreligger sådan ursäkt för dröjsmålet att jag inte finner skäl till kritik mot socialförvaltningen. Jag noterar därvid också att C-O.O. vid vårdplaneringsmötet den 13 november 1990 får anses ha godtagit att vårdbiträden ur den befintliga personalgruppen skulle fungera som hans personliga assistenter.

Det dröjde inte lång tid förrän C-O.O. avsåg sig insatsen. I ett brev den 3 december 1990 förklarade han att han inte ville ha personlig assistent; han trivdes med den tillvaro han hade. Genom avsägelsen har C-O.O. avstått från det bistånd, som han tillerkänts genom domen. Därmed får han anses ha förklarat sig inte längre vara i behov av biståndet. Det kan i den situationen knappast hävdas att domen fortfarande gällde. När C-O.O. den 18 februari 1991 på nytt begärde en personlig assistent får detta formellt betraktas som en ny ansökan,

som borde prövas i vanlig ordning. Nämnden var således enligt min mening inte skyldig att på grundval av domen ge honom det begärda biståndet.

Innan den nya ansökan hunnit prövas förklarade C-O.O. ånyo att han inte var intresserad av att få en personlig assistent. Detta vidhöll han vid ett besök som gjordes hos honom den 11 mars 1991.

Med hänvisning till nu återgivna omständigheter finns det inte anledning att kritisera Mellersta distriktsnämnden för handläggningen av ärendet sedan C-O.O. första gången i december 1990 avsade sig insatsen. Avslutningsvis kan noteras att C-O.O. numera har en personlig assistent.

Fråga om högsta tillåtna avgift för kost och logi vid boende i gruppboestad såsom omsorg enligt lagen om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. (OL)

(Dnr 64-1991)

Föreningen för utvecklingsstörda barn, ungdomar och vuxna i Stockholms län (FUB) klagade i en anmälan till JO på Styrelsen för Sydvästra omsorgsområdet inom Stockholms läns landsting (Sydvästra styrelsen). FUB gjorde därvid gällande att de avgifter som togs ut av utvecklingsstörda, som erhållit omsorgen boende i gruppboestad för vuxna, inte överensstämde med gällande regler.

Utredning

Yttrande inhämtades från Sydvästra styrelsen. Dessutom inhämtades yttrande från Socialstyrelsen och Omsorgsnämnden i Stockholms län. FUB inkom med påminnelse.

Sydvästra styrelsen anförde i sitt remissvar i huvudsak följande.

Huvudregeln är att de särskilda omsorger som anges i 4 § OL är avgiftsfria. Landstingskommunen får dock ta ut avgifter för kost och logi av de psykiskt utvecklingsstörda som har egen inkomst eller hel ålders- eller förtidspension och stadigvarande bor på landstingskommunens bekostnad. Föreskrifter för sådana avgifter anges i 7–10 §§ förordningen om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. (SFS 1986:565).

Att bo på landstingskommunens bekostnad innebär att bo på elevhem eller i gruppboestad som särskild omsorg enligt OL. Den avgift som landstingskommunen får ta ut för kost och logi uppgår till högst 10 % av basbeloppet. Den boende garanteras alltid ett s.k. förbehållsbelopp för sina personliga behov, för närvarande 1.208 kronor/månad.

Enligt Sydvästra omsorgsförvaltningens uppfattning har reglerna om avgifter för permanent boende tillkommit under en tid då omsorger i huvudsak erbjöds i form av vårdhemsboende. Synsättet var annorlunda och omsorgerna var inriktade på ett omhändertagande. I takt med utflyttningen från vårdhemmen ändrades omhändertagandefilosofin till att stödja och stärka den utvecklingsstördes förmåga så att individen kunde leva så självständigt som möjligt. Detta synsätt låg till grund för

den förändring av avgiftssystem för boende vid inackorderingshem och gruppboendestäder som på försök infördes vid sju enheter under 1982 i Stockholms läns landsting.

Försöksverksamheten innebar att den utvecklingsstörde utifrån sin förmåga fick ansvara för sin ekonomi och betala sina faktiska kostnader.

Målet var:

- att ge den utvecklingsstörde en realistisk uppfattning om vad det kostar att leva,
- att ge den utvecklingsstörde ansvar för sina pengar,
- att den utvecklingsstörde i största möjliga utsträckning själv förvaltar sina medel,
- att den utvecklingsstörde själv står för sina utgifter.

Erfarenheterna från försöksverksamheten blev goda och vid sitt sammanträde den 20 december 1983 beslöt dåvarande habiliteringsnämnden att permanenta försöksverksamheten samt att successivt starta ytterligare enheter med självhushåll.

I självhushållet betalar de boende den faktiska kostnaden för mat, dock högst 1.288 kr/månad. Var och en betalar sin hyra. Kommunalt bostadstillägg (KBT) utgår, varför den verkliga kostnaden för hyran varierar mellan 104–309 kr/månad. Bostadshyran är i allmänhet högre än 1.932 kr/månad, som är den summa 10%-regeln tillåter, medan den faktiska kostnaden för individen i själva verket blir betydligt lägre pga KBT. Utöver redovisade kostnader betalar de boende 100 kr/månad för slitage och andel av kostnader för gemensamma utrymmen. Enligt landstingsförbundets rekommendation skall alla som betalar inackorderingsavgift garanteras ett förbehållsbelopp som nu är 1.208 kr/månad. Inom sydvästra omsorgsområdet har samtliga boende i gruppboendestäder ca 3.000 kr/månad kvar sedan mat och hyra är betald.

I samband med den omorganisation som genomfördes den 1 januari 1986, vilket innebar en uppdelning av Stockholms läns landsting i fem omsorgsområden, startades försöksverksamhet vid fem boendeenheter inom sydvästra omsorgsområdet. Av dessa fem enheter har självhushåll upphört vid en enhet och systemet tillämpas nu vid fyra enheter. Riktlinjerna för vilka kostnader som belastat de boende har ändrats under försökets gång. Självhushåll har kontinuerligt diskuterats med FUB med utgångspunkt från syftet att självständiggöra den boende men också utifrån den lagliga aspekten att landstinget, för kost och logi vid stadigvarande boende, endast har rätt att uttaga 10 % av gällande basbelopp för denna service.

Det regelverk som styr landstingets rätt att ta ut avgifter för kost och logi är sedan flera år föremål för översyn och förhoppningsvis förändring i syfte att bättre stämma överens med omsorgslagens intentioner. I avvaktan på denna översyn har enighet rått mellan FUB och sydvästra omsorgsförvaltningen om att inga nya gruppboendestäder med självhushåll skulle starta inom sydvästra omsorgsområdet och om det var tveksamheter kring systemet vid någon enhet skulle detta upphöra.

Inom förvaltningen råder enighet om självhushållets fördelar, framför allt när det gäller möjlighet till självbestämmande och utvecklingsmöjligheter för den enskilde utvecklingsstörde. Även personalen stimuleras, då systemet ger en större frihet samt mindre krångel och byråkrati. Enheterna har dessutom blivit mer prismedvetna. Självhushållssystemet är normaliserande och uppfyller de krav på stöd till utveckling som omsorgslagen förespråkar. Det gamla systemet med inackorderingsavgift är konserverande och stimulerar ej till kostnads-

medvetande, det tillhör en förgången tid. Det vore därför olyckligt om landstinget tvingas återgå till en institutionspräglad bestämmelse om en maximerad inackorderingsavgift.

1992/93:JO1

Socialstyrelsen anförde i yttrande till JO följande.

I omsorgsnämnden Sydvästra omsorgsområdets tjänsteutlåtande beskrivs bakgrund och syfte med de nya reglerna kring sk självhushållning. Hyreskontrakt skall tecknas och den faktiska hyran för den egna bostaden och gemensamhetsutrymmen skall betalas. Inget maxbelopp anges för hyran utan KBT förutsätts utgå för hela beloppet. Till detta kommer avgifter för gemensam del i hushållskassa och vissa andra överskjutande utgifter.

Socialstyrelsen anser att om lokala regler införs måste detta ske inom ramen för de regler som riksdag och regering angett i lagen och förordningen.

I omsorgslagen (1985:568) anges att:

"Avgifter skall bestämmas så att de boende försäkras tillräckliga medel för sina behov. Regeringen meddelar föreskrifter om sådana avgifter."

I förordningen (1986:565 7§) står:

"När avgifter som avser kost och logi bestäms enligt 13 § lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m fl får endast den boendes egna inkomster läggas till grund för avgifterna. Avgifterna får för kalendermånad uppgå till högst 10 % av basbeloppet enligt 1 kap 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring."

Socialstyrelsen har i meddelandeblad 19/88 angett vilken tillämpning som gäller för kost och logi i gruppboad som särskild omsorg.

För den enskilde får dessa kostnader aldrig överstiga 10 % av basbeloppet (fn 3220 kr/mån.) Enligt riksförsäkringsverket är gruppboad ej att betrakta som vårdinstitution utan är en bostad. KBT och i förekommande fall KBH kan därför sökas av den enskilde. KBT sätts utifrån den enskildes faktiska kostnader och är att betrakta som ett bidrag och ej en inkomst vid beräkning av avgiften. Ett system som bygger helt på att KBT utgår är sårbart för den enskilde om förändring av beviljningsgrunderna för KBT medför att bidrag ej utgår eller reduceras.

Diskussioner har förts mellan socialstyrelsen, socialdepartementet, landstingsförbundet och intresseorganisationer om en förändring av 10%-regeln. Konsekvenser som följer på den statliga handikapputredningens förslag avvaktas dock för närvarande. Till dess att ett nytt förslag om regler för avgifter i gruppboad som särskild omsorg beslutas gäller nuvarande förordning.

Omsorgsnämnden anförde i sitt yttrande bland annat följande.

Förvaltningen delar sydvästra omsorgsområdets synpunkter på den försöksverksamhet med självhushåll som idag finns. Det skulle vara mycket olyckligt om en återgång till gamla institutionspräglade regler nu skulle ske bl a med anledning av att man i handikapputredningen föreslår andra regler för hur de utvecklingsstördas boendekostnader ska beräknas.

I handikapputredningens betänkande föreslås att ett högkostnads-skydd införs men att den tidigare rekommendationen som funnits när det gäller förbehållsbelopp slopas.

En ledstjärna i mycket av utvecklingen av omsorgsnämndens verksamheter är att de utvecklingsstörda ska behandlas lika och ha samma förutsättningar som övriga medborgare i samhället. Det främsta moti-

vet för att införa självhushåll är att personer som bor i gruppboestad så långt som möjligt bör leva på samma villkor som andra människor i samhället. Normaliseringsprincipen för de utvecklingsstörda bör bland annat kunna innebära att de betalar sina kostnader för hyra och kost på samma sätt som andra människor. Grundprincipen bör vara att inte belasta för merkostnader beroende på handikappet, men att i övrigt betala som andra medborgare. De behöver då särskilt stöd så att de får något kvar av sin inkomst. Detta kan då beaktas i form av högkostnadsskydd och genom att de har rätt att söka KBT precis som andra med för höga hyreskostnader i förhållande till sin inkomst.

De övriga fyra omsorgsområdena inom Stockholms läns landsting har efter beslut i respektive styrelse i varierande grad infört självhushåll för boende i gruppboestäder utifrån det tidigare redovisade beslutet från 1983 och med liknande regelsystem som redovisats av sydvästra området. Detta innebär att de boende betalar för den faktiska hyran efter att KBT frändragits hyresbeloppet samt för matkostnader. Västra och södra omsorgsområdena tillämpar dessa principer för samtliga boendeenheter inom områdena. Nordöstra omsorgsområdet har självhushåll vid tre av sina ca 25 gruppboestadsenheter. Inom nordvästra området finns 7 enheter av 28 som har infört självhushåll. De erfarenheter som finns från de områden som infört självhushållsprincipen visar att det i de flesta fall fungerat bra och att kostnadsmedvetenheten hos såväl de boende som personalen ökat. En viktig förutsättning för att det ska fungera bra är att information lämnas till föräldrar, gode män och personal före genomförandet. Det har också inneburit att många av boende i gruppboestäder har stimulerats till att aktivt delta i hushållet.

Dåvarande habiliteringsnämnd beslöt 1983 att införa självhushåll inom verksamheten. Förvaltningen anser att detta beslut om självhushåll bör få gälla i avvaktan på resultatet av handikapputredningens förslag.

Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 24 juni 1992 följande.

I OL finns regler om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. De särskilda omsorgerna skall syfta till att ge de psykiskt utvecklingsstörda möjlighet att leva som andra och i gemenskap med andra. Vilka de särskilda omsorgerna är anges i 4 § OL. Där nämns såsom en särskild omsorg boende i gruppboestad för vuxna som inte kan bo i egen bostad (5 p.). Den enskilde har rätt till denna omsorg om han behöver sådant stöd och sådan hjälp i sin livsföring och hans behov inte tillgodoses på något annat sätt (5 § OL). I förarbetena till OL framhålls att gruppboestäderna inte skall berdrivas som små institutioner eller vårdhem utan fungera som den utvecklingsstördes hem där han dock kan få det stöd och den hjälp han behöver (se prop. 1984/85:176 s. 33 och SoU 1984/85:27 s. 8 f.).

Enligt 13 § OL skall avgift inte tas ut för de särskilda omsorgerna. Av dem som uppbär folkpension i form av hel förtidspension eller hel ålderspension eller som har inkomst av eget arbete får dock, när de har stadigvarande bostad på landstingskommunens bekostnad, skäliga avgifter för kost och logi tas ut enligt de grunder som landstingskom-

munen bestämmer. Regeringen har, med stöd av 13 § sista meningen OL, meddelat bestämmelser rörande avgifterna. Dessa finns i 7–10 §§ OF.

I 7 § OF sägs att när avgifter som avser kost och logi bestäms enligt 13 § OL får endast den boendes egna inkomster läggas till grund för avgifterna. Avgiften får för kalendermånad uppgå till högst 10 procent av basbeloppet enligt 1 kap. 6 § lagen om allmän försäkring. Den enskilde skall enligt 8 § OF för sina personliga behov förbehållas ett belopp som motsvarar 30 procent av ålderspensionen för ogift ålderspensionär jämte pensionstillskott. I 9 § finns särregler. När avgiften bestäms skall landstinget ta skälig hänsyn till om annan person är beroende av den boende för sitt uppehälle (10 § OF).

Enligt 2 § i lagen (1962:392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension skall kommun utge kommunalt bostadstillägg (KBT) bland annat till dem som uppbär folkpension i form av ålderspension och förtidspension. Tillägget utgår efter de grunder som kommunen bestämmer. Vid införandet av OL uttalade dock socialutskottet att, eftersom en gruppbostad enligt OL inte kunde anses vara en form av vårdsinstitution, det formellt inte längre förelåg något hinder för utvecklingsstörda att erhålla KBT (SoU 1984/85:27 s. 14). Utskottet konstaterade att det var kommunen som bestämde grunderna för när KBT skall utgå men utskottet ville för sin del understryka att en utvecklingsstörd som bor i gruppbostad bör jämföras med andra boende i kommunen vad gäller KBT.

Såvitt jag erfarit lär försäkringskassornas praxis variera när det gäller att bevilja KBT till boende i gruppbostäder. Inom Sydvästra omsorgsområdet synes dock KBT utgå.

Det har i olika sammanhang diskuterats förslag om ändringar i avgiftsreglerna. Bland annat har socialstyrelsen tillsammans med intresseorganisationer fört vissa samtal. I avvaktan på resultatet av handikapputredningen ligger dock dessa diskussioner nere.

Avgiftsfrågan har tagits upp i en motion till riksdagen (1990/91:So224). Det hemställdes då att "riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring i omsorgslagen om dispens från 10-procentsregeln."

I motionen anfördes bland annat följande.

I syfte att förverkliga omsorgslagens intentioner har vissa landsting utformat regler om självhushåll i gruppbostäder. Det innebär i korthet att den utvecklingsstörde betalar den faktiska hyran för sin lägenhet, själv står för inredningen av den och själv betalar ett belopp till den för gruppen gemensamma hushållskassan. I vissa fall debiteras även hyreskostnaden för andelen i vissa gemensamma utrymmen och för möbleringen av dessa.

Enligt uppgift har reglerna om självhushåll utfallit väl och rimmar bra med lagens målformulering. Problemet är att detta inte står i överensstämmelse med omsorgslagen och omsorgsförordningens regler om avgifter. Det finns därför en risk att juridiska instanser, i händelse av ett överklagande, ser mer till lagens bokstav än till de mål som lagstiftaren har preciserat i omsorgslagen.

I motionen berördes även det skydd som 10-procentsregeln utgjorde för den boende. Av i motionen närmare angivna skäl ansåg motionärerna att detta skydd inte kunde ersättas enbart av reglerna om KBT.

Motionen avslögs. Vid utskottsbehandlingen uttalade socialutskottet följande (SoU 1991/92:4 s. 17).

1989 års handikapputredning har i uppgift bl.a. att analysera och bedöma vilka effekter skillnader i avgiftssättning får för funktionshindrade med omfattande behov av insatser. Utredningens slutbetänkande skall överlämnas vid årsskiftet. I avvaktan på utredningens förslag bör riksdagen, enligt utskottets mening, inte göra något uttalande i frågan.

Handikapputredningen lade sommaren 1991 fram sitt betänkande Handikapp, Valfärd, Rättvisa (SOU 1991:46). I betänkandet föreslås införandet av en ny lag; Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). LSS skall bland annat ersätta OL. De som i dag omfattas av OL:s personkrets skall komma i åtnjutande av de särskilda insatserna enligt LSS. En av de särskilda insatserna enligt LSS utgörs av bostad med särskild service för vuxna (6 § 9 p. LSS). Liksom i OL är huvudregeln i det framlagda förslaget att de särskilda insatserna skall vara avgiftsfria (12 § LSS). Beträffande de som uppbär hel förtidspension eller hel ålderspension eller som har egen inkomst av eget arbete eller kapitalinkomster är dock tänkt att skäliga avgifter skall få tas ut för bland annat bostad och uppehälle.

I betänkandet noteras förekomsten av 10-procentsregeln i OF. I samband därmed uttalas beträffande utredningens förslag följande (SOU 1991:46 s. 545).

En sådan regel kan knappast tillämpas för den som har bostad med service enligt 6 § punkt 9. Där förutsätts att den enskilde betalar hyra enligt samma regler som gäller för andra och att regler om kommunalt bostadstillägg tillämpas. Det måste emellertid beaktas att den enskilde enligt 4 § genom insatser enligt lagen skall tillförsäkras goda levnadsvillkor. Därav följer att avgiften inte får sättas så att den blir alltför betungande.

Handikapputredningens betänkande ha nyligen remissbehandlats. Arbetet med betänkandet pågår inom Socialdepartementet. Såvitt kan bedömas kommer någon ny lag inte att träda i kraft före halvårsskiftet 1993.

OL vilar bland annat på den grundsatsen att de utvecklingsstörda i möjligaste mån skall ges möjlighet att leva som alla andra. Det kan i många fall vara av pedagogisk betydelse att den enskilde får kännedom om att hans boende är förenat med kostnader. Att den enskilde får ett eget kontrakt beträffande bostaden torde inte sällan kunna stärka hans självkänsla. Det har även framkommit att de boendes engagemang i gemensamma frågor kan öka genom att han ges möjlighet att mer aktivt delta i hushållet. Systemet torde kunna bidra till ett ökat kostnadsmedvetande hos många av de berörda. Principerna om självhushåll synes således stå i överensstämmelse med de grundtankar som kommer till uttryck i OL.

Kostnaderna för nyproducerade gruppboendestäder torde vara betydande. Om sedvanliga hyror skulle tas ut av den enskilde för lägenheten och gemensamma utrymmen kan man anta att kostnaden för honom skulle bli förhållandevis hög. Den boende synes i många fall kunna erhålla KBT. Det ligger i sakens natur att landstingen därigenom ser en möjlighet att få ökad täckning för sina kostnader utan att den boende drabbas i någon större utsträckning.

Utfallet för den enskilde av de olika avgiftsprinciperna är beroende av hur reglerna om KBT tillämpas. I ett stort antal fall kan man utgå från att avgifter enligt principen om självhushåll inte medför någon betydande nackdel för den enskilde. Det måste dock noteras att den boende inte alltid är berättigad till helt KBT. Han kan t.ex. ha egna tillgångar.

Styrelsen har inte hävdat att det i de aktuella fallen inte skulle vara fråga om boende såsom omsorg enligt OL. Tillhandahållandet av gruppboendestäder såsom omsorg är en skyldighet som åvilar landstinget enligt lag. I OL och OF finns regler för landstingets rätt att ta betalt för omsorgerna. Landstinget kan inte kringgå avgiftsreglerna genom avtal med de boende (jfr bl.a. Strömberg, Allmän förvaltningsrätt 13 uppl. s. 74).

Reglerna i OL och OF framstår som klara och lämnar föga utrymme för olika tolkningar när det gäller avgifterna. Avgiften för kost och logi per månad får således inte överstiga 10 procent av basbeloppet. KBT är en sorts pensionsförmån. Att KBT kan utgå saknar betydelse för den nu aktuella frågan. Som Socialstyrelsen uttalat gäller nuvarande regler till dess nya regler för avgifter i gruppboendestäder beslutats.

Jag förutsätter att Sydvästra styrelsen så länge nuvarande regelsystem är i kraft följer detta. Jag emotser en redogörelse för vilka åtgärder styrelsen avser att vidta i avgiftsfrågorna och utgår ifrån att en sådan redogörelse skall vara möjlig att lämna före den 1 september 1992.

Med hänsyn till det lagstiftningsarbete som pågår finner jag anledning sända en kopia av beslutet till Socialdepartementet för kännedom.

I en redogörelse, som inkom till JO den 30 juli 1992, förklarades att Sydvästra styrelsen ändrat avgiftsreglerna och att från den 1 augusti 1992 uttages inackorderingsavgift motsvarande 10 procent av basbeloppet vid alla gruppboendestäder inom Sydvästra omsorgsområdet.

Rätt för föräldrar att bestämma i frågor som rör barns personliga angelägenheter (6 kap. 11 § föräldrabalken), tillika fråga om rätt för förälder att få del av sekretesskyddade uppgifter som rör barnet (14 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen)

(Dnr 1146-1991)

Anmälan

I en anmälan riktade D.S. kritik mot ansvarig barnmorska vid ungdomsmottagningen i Bålsta för att hon hade skrivit ut p-piller till hans 13-åriga dotter. Han ifrågasatte även mottagningens praxis att inte lämna besked om ens barn besökt mottagningen eller ej.

Utredning

Den aktuella patientjournalen lånades in och granskades. I en bitogad kommentar till denna journal anförde leg. barnmorskan Märit Granlund bl.a. följande.

Om pat. önskar ha förälder eller annan person med vid besök på vår ungdomsmottagning, utgör det inte några som helst hinder från vår sida. Pat. själv avgör hur hon/han vill ha det. Tystnadsplikten innebär bl. a. att vi inte lämnar ut någon information om pat. till någon annan person utan pat:s samtycke. Samtal! Denna anteckning i journalen innebär att ett extra långt samtal med information har givits till pat., ca 60 min. Där tas bl. a. upp anamnes, sexualanamnes, det verkliga behovet av preventivmedel och vilken typ av preventivmedel som kan vara lämplig, rökvanor, alkoholvanor, skola, fritid, hemförhållande. Pat. uppmanas alltid att berätta för föräldrar om pat. har skaffat t. ex. p-piller.

Ungdomsmottagningen bifogade vidare lokala instruktioner för preventivmedelsrådgivningen i Uppsala län.

Det uppkomna materialet tillställdes socialstyrelsen för yttrande. I sitt remissvar anförde socialstyrelsen bl.a. följande.

I allmänna råd 1987:6 Antikonception har socialstyrelsen gjort en aktuell genomgång av samtliga i Sverige använda metoder för antikonception, deras biverkningar, fördelar och lämplighet till olika patientkategorier. Det medel som förskrevs till flickan svarar väl mot rekommendationerna i dessa allmänna råd.

Preventivmedelsrådgivning ges i allmänhet av barnmorskor som självständigt genomför undersökning och bedömning. Vid minsta tveivel om rådligheten att förskriva medel har barnmorskorna i regel möjlighet att remittera till läkare eller rådfråga läkare. Vid utskrivning

av den typ av p-piller som här skrivits ut rekommenderas en gynekologisk undersökning, som dock kan underlätas särskilt då det gäller unga flickor. I det aktuella fallet har barnmorskan efter utskrivningen kontaktat läkaren per telefon.

Socialstyrelsen anser att barnmorskan har följt gällande regler vid förskrivningen.

Vid ungdomsmottagningar är det den ungdom som söker som är patient. Sekretessen gäller då även i förhållande till patientens föräldrar och kan brytas bara om patienten medger detta. Patientens biologiska ålder och mognadsnivå är härvid utslagsgivande. Av de kommentarer som lämnats av den aktuella barnmorskan framgår att man inte motsätter sig besök tillsammans med föräldrar, men har inställningen att patienten själv skall avgöra om och hur kontakter med dessa skall tas.

Socialstyrelsen anser att handläggningen även i denna del varit helt normal och finner ingen anledning rikta kritik mot tillämpad praxis vid den aktuella ungdomsmottagningen eller mot handläggningen i det enskilda fallet.

JO tog även del av socialstyrelsens allmänna råd om antikonception (1987:6).

Bedömning

JO Norell Söderblom uttalade i sitt beslut i ärendet den 20 november 1991 följande.

Huvudregeln när det gäller förhållanden mellan en underårig och hans vårdnadshavare är enligt 6 kap. 11 § föräldrabalken att vårdnadshavaren har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Vårdnadshavaren skall dock enligt stadgandet i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål.

Ifrågavarande bestämmelse i föräldrabalken infördes så sent som 1983 och avser enligt förarbetena (prop. 1981/82:168) att slå fast som en självklar utgångspunkt vårdnadshavarens rätt och skyldighet att bestämma i frågor rörande barnets personliga angelägenheter; därmed markeras vårdnadshavarens ansvar för att barnets behov tillgodoses och får vårdnadshavaren stöd för att hävda barnets intressen. I propositionen anförts vidare:

Samtidigt som vårdnadshavarens principiella bestämmanderätt slås fast är det naturligtvis viktigt att också barnet ges möjlighet att självt komma till tals i frågor som rör dess person. Genom att uppmuntra barnet till att uttrycka en egen åsikt tränas barnet, som utredningen har uttryckt det, till att bli en självständig och ansvarskännande människa. Jag anser därför att den nyss förordade regeln om vårdnadshavarens bestämmanderätt bör kompletteras med en bestämmelse som anger att vårdnadshavaren skall ta hänsyn till barnets egna önskemål och synpunkter. En sådan skyldighet får emellertid inte utformas så att vårdnadshavaren skulle vara förhindrad att sätta sig över barnets vilja i de fall då barnets bästa kräver det. Barnets behov av att med tiden alltmera frigöra sig från sina föräldrar får naturligtvis inte medföra överdrivna hänsynstaganden till barnets önskemål.

Såväl angelägenhetens beskaffenhet som varje enskilt barns individuella förutsättningar varierar så starkt att det knappast är möjligt att i lagtexten annat än i mycket allmänna ordalag ge uttryck för det

ökande hänsynstagande till barnets synpunkter och önskemål som bör följa med barnets personliga utveckling. Jag anser därför att bestämmelsen bör ges det innehållet att en vårdnadshavare skall i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål.

I vissa fall kan den fråga det gäller vara av sådan art att det ter sig naturligt att barnet får bestämma självt, utan att vårdnadshavaren lägger sig i saken. Det gäller framför allt i enkla och vardagliga frågor som rör barnets personliga förhållanden. Den bestämmelse som jag nyss har förordat innebär också att vårdnadshavaren bör låta barnet bestämma självt i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans beskaffenhet och barnets mognad. Någon uttrycklig föreskrift om barnets bestämmanderätt behövs därför inte. I sammanhanget bör dock understrykas att den möjlighet som vårdnadshavaren sålunda har att ge barnet rätt att självt bestämma inte bör få leda till att vårdnadshavaren övervältrar sitt ansvar som beslutsfattare på barnet. För barnets trygghet är det väsentligt att barnet inte tvingas att självt fatta beslut som barnet inte känner sig moget för.

Hälso- och sjukvårdslagen liksom lagen om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl. innehåller båda (2 a § resp. 5 §) en bestämmelse om att vården och behandlingen så långt det är möjligt skall utformas och genomföras i samråd med patienten. Det är en självklarhet att samrådet när det gäller små barn skall ske med vårdnadshavaren. (Jfr t.ex. hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnds beslut den 19 februari 1989, varigenom en läkare tilldelades en erinran för att han gett ett aderton månader gammalt barn en poliospruta utan att först samråda med föräldrarna.)

Med en strikt tolkning av den nyss återgivna bestämmelsen i föräldrabalken om vårdnadshavarens bestämmanderätt över barnet skulle kunna hävdas att en läkare vid behandling av en patient som inte fyllt aderton år i princip alltid skulle vara skyldig att ta kontakt med föräldrarna. Det är dock enligt min mening uppenbart att en sådan tolkning inte är avsedd av lagstiftaren. Det förefaller t.ex. knappast rimligt att kräva att vårdnadshavaren skall informeras när en 17-åring önskar få ett recept på p-piller. Motsatt synsätt bör däremot i de flesta fall anläggas när en läkare konstaterar att en underårig lider av en svårare sjukdom. Självfallet talar starka skäl för att vårdnadshavaren genast får information om sådana sjukdomar hos barnet.

Mot bakgrund av det anförda kan konstateras att gällande regelsystem knappast kan anses innebära en ovillkorlig skyldighet för hälso- och sjukvårdspersonal att informera vårdnadshavare i allt som rör den underårige patienten.

När det gäller det i detta ärende aktuella problemet, nämligen preventivmedelsrådgivning och förskrivning av p-piller till en 13-årig flicka talar enligt min mening lämplighetsskäl för att föräldrarna bör informeras. Vid den åldern får förutsättas att patienten inte har tillräcklig mognad för att själv fatta ett sådant beslut. Att detta är en allmän uppfattning i vårt samhälle kommer till uttryck i bestämmelsen i 6 kap. 6 § brottsbalken om förbud mot sexuell umgänge med barn under femton år. Jag är emellertid medveten om att det kan finnas flickor under femton år, vars situation och familjeförhållanden är

sådana att vederbörande läkare knappast kan underlåta att pröva frågan om p-piller bör ordinerats utan föräldrarnas hörande. Jag ser det som nödvändigt att en läkare alltid tar det yttersta ansvaret i sådana fall.

Det nu förda resonemanget kan väsentligen tillämpas också vad gäller föräldrarnas — vårdnadshavares — rätt att få del av sekretesskyddade uppgifter som rör barnet. Frågan har ingående behandlats i anslutning till att en möjlighet infördes i 14 kap. 4 § sekretesslagen att hemlighålla uppgifter för vårdnadshavare. Detta är enligt bestämmelsen möjligt om det kan antas, att den underårige lider betydande men om uppgiften röjs för vårdnadshavaren. I propositionen med förslag till ifrågavarande lagändring (prop. 1988/89:67) anförde föredragande statsrådet bl.a. följande:

I likhet med utredningen anser jag att utgångspunkten precis som hittills skall vara att vårdnadshavaren skall ha insyn i sekretesskyddat material som gäller barnet för att kunna fullgöra sina åligganden enligt föräldrabalken. Men eftersom ett barn ibland kan ha behov av ett sekretesskydd även i förhållande till sin vårdnadshavare bör det emellertid finnas undantag från denna princip.

Det finns emellertid situationer, vilket utredningen också pekat på, där vårdnadshavare och barn står i motsatsförhållande till varandra och där det i vissa fall, oavsett barnets ålder, skulle vara till skada för barnet att lämna ut sekretesskyddade uppgifter till föräldrarna. Det kan vara fallet i t.ex. vårdnads- och umgängestvister, vid behandling av sådana störningar hos barnet som har sitt ursprung i familjeförhållandet och i omhändertagandesituationer.

Vid mina överväganden huruvida sekretesskydd för en underårige gentemot vårdnadshavaren bör regleras generellt eller endast för vissa områden, såsom inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården och i skolan, där det ju främst kan bli aktuellt, har jag funnit att det kan finnas behov av sekretess till skydd för ett barn gentemot vårdnadshavaren också på andra områden. Som ett exempel kan här nämnas uppgifter i ärenden om rättsligt biträde hos allmän advokatbyrå för vilka det finns en sekretessregel i 9 kap. 9 § sekretesslagen.

Jag delar därför utredningens uppfattning att ett sekretesskydd för ett barn gentemot vårdnadshavaren bör omfatta alla uppgifter om barnet som kan sekretessbeläggas enligt sekretesslagen. Någon avgränsning till uppgifter inom vissa områden bör alltså inte göras.

En sådan sekretess bör lämpligen i enlighet med utredningens förslag utformas med ett rakt skaderekvisit, vilket innebär presumtion för att uppgifter skall lämnas ut till vårdnadshavaren. Sekretess bör alltså endast gälla, om det kan antas att den underårige lider men om uppgiften röjs. För att ytterligare begränsa de situationer där uppgifter skall kunna hemlighållas bör det dessutom krävas att det men som kan befäras vid utlämnande skall vara betydande, t.ex. genom att den unge kan skadas allvarligt psykiskt, fysiskt eller på annat sätt om uppgiften lämnas. Det torde i praktiken betyda att det i det enskilda fallet skall finnas speciella skäl som tyder på att en uppgift om den underårige kan komma att missbrukas av vårdnadshavaren i något avsevärt hänseende.

Jag vill särskilt betona att det skall kunna antas att barnet tar allvarlig skada av att en uppgift lämnas till vårdnadshavaren. Att den unge finner det obehagligt eller tror att vårdnadshavaren kommer att vidta åtgärder som han motsätter sig men som inte kan anses medföra betydande men för honom är inte tillräckligt. Jag vill i detta samman-

hang erinra om den skyldighet som har införts i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (se SFS 1988:822) att underrätta vårdnadshavaren i de fall någon som inte fyllt 18 år är skäligen misstänkt för brott. Enligt bestämmelsen (6 c §) föreligger underrättelseskyldigheten endast om det inte finns särskilda skäl mot det. Bestämmelserna behöver således inte komma i konflikt med varandra.

En sekretessregel med den nu angivna innebörden tar sikte på de mest angelägna fallen där behov kan finnas att skydda barnet mot vårdnadshavaren, främst antingen därför att det är fråga om särskilt integritetskänsliga uppgifter eller därför att även andra uppgifter kan missbrukas av vårdnadshavaren på ett sätt som allvarligt skadar barnet. Som jag ser det kan befogade invändningar inte göras mot en sådan regel som knappast kan vålla stora problem i tillämpningen. Motsvarande sekretess finns i flera andra fall (t.ex. 7 kap. 25 §, 9 kap. 19 och 20 §§ och 11 kap. 4 §). Jag förordar därför att en sådan sekretessbestämmelse införs.

Den nu förordade regeln innebär inte något avsteg från principerna om vem som företräder en underårig. Även om sekretess enligt den nya regeln inte skulle gälla gentemot en underårigs vårdnadshavare, är det liksom hittills beroende på den unges utvecklingsgrad och mognad, om han eller vårdnadshavaren eller eventuellt båda i förening disponerar över sekretessen.

Skillnaden gentemot det nuvarande rättsläget blir närmast att prövningen av om uppgifter, som omfattas av sekretess till skydd för en underårig, får lämnas till dennes vårdnadshavare, måste göras för alla barn oavsett ålder. Även uppgifter som rör små barn skall alltså med mitt förslag i vissa undantagsfall kunna sekretesskyddas gentemot vårdnadshavaren.

Vid riksdagsbehandlingen konstaterade konstitutionsutskottet (KU 1988/89:34) att den föreslagna ändringen av 14 kap. 4 § sekretesslagen utgjorde en god avvägning mellan de olika intressen som gjorde sig gällande och att ändringen därför borde godtas. Bl.a. uttalade utskottet (s. 9):

Självfallet är det — såsom påpekats i motion 1988/89:K6 — av största vikt att den nya bestämmelsen tillämpas på ett korrekt sätt. Lagändringen får således inte leda till att vårdnadshavare i icke avsedda fall undanhåller information om sina barn och därigenom försvårar vårdnadshavarens möjlighet att fullgöra sitt vårdnadsansvar. Utskottet förutsätter att regeringen och berörda myndigheter tar erforderliga initiativ för att tillgodose de berörda personalkategoriernas behov av information och utbildning.

Som framgår av lagtexten till 14 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen och till förarbetena till lagändringen är huvudregeln att föräldrar skall ha full insyn i sina underåriga barns förhållanden. Av socialstyrelsens yttrande hit framgår att man från socialstyrelsens sida tvärtom anser att sekretess som regel skall gälla gentemot vårdnadshavaren. Mot denna bakgrund är ungdomsmottagningens praxis att inte utan patientens medgivande lämna någon information om patienten ens till vårdnadshavaren förståelig. Vad gäller anmälan mot ungdomsmottagningen föranleder ärendet mig därför endast att understryka vikten av att en

vårdnadshavares begäran om information om sitt barn behandlas med tillämpning av 14 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen efter en noggrann prövning av förhållandena i det enskilda fallet.

Jag vill i sammanhanget erinra om vårdnadshavarens rätt att enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen begära att få ta del av barnets patientjournal. Förvägras han med stöd av sekretesslagen att få ta del av handlingen kan han begära att frågan hänskjuts till myndigheten för prövning. Mot myndighetens eventuella avslagsbeslut kan vårdnadshavaren därefter enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen föra talan hos kammarrätten.

Socialstyrelsens allmänna råd om antikonception (1987:6) och dess föreskrifter rörande rätt för vissa barnmorskor att förskriva läkemedel, som används i födelsekontrollerande syfte (SOSFS 1980:21 med ändringar SOSFS 1982:34) saknar vägledning för läkare eller barnmorskor i frågan om lämpligheten av att ett önskemål från en underårig om p-piller föregås av samråd och information med föräldrarna. Inte heller berörs sekretessfrågorna i sammanhanget. Som konstitutionsutskottet framhållit finns det behov av allmänna råd i hithörande frågor. Det vore därför enligt min mening påkallat att socialstyrelsen kompletterar råden i detta hänseende.

Kritik mot Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) för underlåtenhet att bistå med tolkning av ett läkarutlåtande

(Dnr 137-1991)

I en anmälan till JO riktade S.J. kritik mot Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd för att nämnden förklarat sig ej ha möjlighet att översätta och förklara vissa latinska termer i ett läkarutlåtande som översänts till honom för yttrande.

Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd vidgick i yttrande över anmälan S.J:s uppgifter och anförde bl.a. följande:

S.J. är part i ett ärende vid ansvarsnämnden sedan han anfört klagomål mot en läkare som behandlat hans hand. Efter det att ett läkarutlåtande översänts till S.J. begärde denne att ansvarsnämnden skulle översätta förekommande latinska termer i läkarutlåtandet och att nämnden på en skiss skulle ange var vissa ben i handen är placerade. — Den service som S.J. krävde går "i vissa delar" utöver vad som kan begäras av ansvarsnämnden. Att göra upp skisser över olika delar av skelettet överstiger handläggarnas kompetens och skulle kräva medverkan av medicinsk expertis. — Vid infordrande av yttranden från läkare anger ansvarsnämnden numera att ett yttrande bör — så långt det är möjligt — vara utformat på ett sådant sätt att det är förståeligt även för en person utan medicinska kunskaper och att eventuella medicinska fackuttryck bör förklaras i en efterföljande parentes. Det finns därför anledning att räkna med att yttranden med medicinskt innehåll i fortsättningen kommer att vara lättare att förstå än vad som hittills varit fallet.

S.J. bemötte i skrift vad ansvarsnämnden anförde i sitt yttrande.

1992/93:JO1

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 18 september 1991 följande.

7 § förvaltningslagen innehåller en regel som bl.a. syftar till att underlätta för den enskilde att ha med myndigheter att göra. S.J:s begäran om hjälp med tolkning av ett läkarutlåtande får enligt min mening anses hänförlig till sådan assistans från myndighetens sida som avses med stadgandet.

Med den medicinska sakkunskap som finns inom ansvarsnämnden kan jag inte finna att det skulle ha inneburit någon större svårighet att villfara S.J:s begäran om en skiss på handens ben. En sådan torde vara lätt att få fram från någon medicinsk lärobok eller något uppslagsverk. Sådan litteratur får förutsättas vara tillgänglig för ansvarsnämndens handläggare. Ansvarsnämnden anmodar numera rutinmässigt läkare att förklara medicinska fackuttryck. Härigenom kommer förvaltningslagens krav att kunna tillgodoses även för yttranden av mera komplicerat innehåll, där ansvarsnämndens egna resurser inte räcker till.

Med det påpekande som ligger i det sagda avslutas ärendet.

Rätten att företa och formerna för inspektion hos privatläkare

(Dnr 3410-1991)

Anmälan

I en anmälan till JO bad Siw Persson bl.a. att JO skulle undersöka om Socialstyrelsen handlat juridiskt riktigt och etiskt lämpligt vid en ej föranmäl原因 inspektion hos en privatpraktiserande läkare. Siw Persson hänvisade till en bilagd artikel ur DN den 18 oktober 1991. Enligt artikeln hade representanter för Socialstyrelsen oanmäl原因 ringt på hos läkaren klockan 8.05. Tjänstemännen hade inte kunnat visa någon tjänstelegitimation eller beslut om inspektion. Tjänstemännen gick omkring i mottagningen medan läkaren klädde på sig.

Utredning

Anmälan remitterades till Socialstyrelsen för utredning och yttrande. Socialstyrelsen anförde i huvudsak följande.

Den inspektion som åsyftas beskrivs i en till anmälan bifogad artikel av riksdagsjournalisten Elisabet Carlsson i Dagens Nyheter den 18 oktober 1991. Uppgifterna i denna artikel har delvis bemötts i genmäle av överdirektören Olof Edhag i samma tidning den 11 november 1991 (bifogas i kopia) (kopian här utelämnad).

Enligt det riksdagsbeslut (prop 1988/89:130, SOU 24, riksdagsskrivelse 296) som är de av statsmakterna fastlagda utgångspunkterna för socialstyrelsens verksamhet är tillsyn i betydelsen kontroll av hälso- och sjukvård när det gäller kvalitet, säkerhet och den enskildes rättigheter en huvudfunktion för socialstyrelsen och då särskilt för styrelsens regionala enheter. Det anges t.ex. i propositionen att "en viktig

del av de regionala enheternas uppgifter bör vara tillsyn över den vård som har "enskild huvudman". I socialutskottets betänkande anförts bl.a.:

"En regional tillsynsfunktion — — — blir ett betydelsefullt tillskott när det gäller att intensifiera tillsynsverksamheten. En regional tillsynsfunktion är särskilt lämplig för den verksamhet med besök och inspektioner av olika slag som utgör ett viktigt moment i tillsynen".

"Det är också viktigt att den regionala funktionen bedriver aktiv tillsyn — när det gäller såväl offentlig som icke offentlig bedriven vård — genom bl.a. besök och inspektioner".

Socialstyrelsens befogenhet att inspektera hälso- och sjukvårdspersonalens verksamhet är reglerad främst genom lagen om tillsyn av hälso- och sjukvårdspersonal m.fl. (1980:11). Enligt 4 § denna lag har styrelsen eller den styrelsen förordnar rätt att inspektera verksamheten. Den som utför inspektionen äger därvid tillträde till lokaler där verksamheten utövas och rätt att tillfälligt omhänderta handlingar, prover och annat material som rör verksamheten.

Begreppet "inspektion" är inte preciserat i förarbeten eller på annat sätt och kan inte klart skiljas från "besök". I praktiken används det dock ofta när det gäller att genom besök på platsen och samtal med de berörda klarlägga huruvida uppgifter i en anmälan till socialstyrelsen är korrekta eller ej. Inspektionen är således ett led i en utredning som kan utmynna i olika typer av repressiva åtgärder t.ex. yrkande om disciplinpåföljd i Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd eller avskrivning av ärendet med vissa påpekanden. Det används också för besök som helt initierats av socialstyrelsen t.ex. när ett helt verksamhetsområde mer systematiskt granskas.

Inspektioner brukar företas efter brev- eller telefonkontakt med vederbörande och överenskommelse om tidpunkt. I vissa fall kan det av utredningstekniska skäl vara motiverat med en icke förannmald inspektion. Ibland kan det vara svårt att per telefon nå vederbörande och det kan då vara mer praktiskt att genomföra besöket vid en tidpunkt då det är rimligt att anta att denne är anträffbar.

Den aktuella inspektionen företogs med anledning av en till socialstyrelsen inkommen anmälan (bifogas) (anmälan här utelämnad) samt uppgifter i anslutning till ett vid styrelsen handlagt behörighetsärende. I sammanhanget bör framhållas att besök/inspektion inte motiveras enbart av misstanke om allvarliga missförhållanden utan också — självfallet — har till syfte att få en objektiv bild beträffande påståenden som kan te sig svårbedömda.

I det aktuella fallet bedömdes det vara lämpligt att företa inspektion. Regionala tillsynsenhetens chef (Rinder) beslöt att i inspektionen skulle delta avdelningsdirektören Hallström (jurist), tillsynstandläkaren Böhlin och föredragande läkare i allmänmedicin Kriisa.

Socialstyrelsens praxis är att minst två tjänstemän deltar i en inspektion bl.a. för att minimera risken för missuppfattningar i samband med rapportering m.m.

Att per telefon få kontakt med den berörda läkaren hade inte gått trots mer än ett försök. Besöket planerades därför till en tidpunkt då man antog att det inte skulle vara besvärande för läkarens reguljära verksamhet. I efterhand kan dock sägas att det inte fanns några utredningstekniska motiv att inte förannmäla besöket. Möjligen kunde ytterligare försök ha gjorts att förannmäla inspektionen.

Inspektionen påbörjades helt rutinmässigt. Läkaren öppnade dörren till sin bostad/mottagningslokal efter påringning (c:a 08.15) och uppfattades därvid av samtliga i besöket deltagande tjänstemän som fullt påklädd (vita byxor med bussarong). Man redovisade sitt ärende och legitimerade sig med socialstyrelsens tjänstekort. Helt uppenbart var

läkaren något upprörd av besöket, vilket inte sällan är fallet vid inspektioner och angav att hon ville ha biträde. Därför begränsades besöket vid detta tillfälle till att några journaler medtogs. På sedvanligt sätt noterades detta skriftligt i två exemplar, varav läkaren fick behålla ett. Journalerna kopierades och återsändes därefter omedelbart (se svarsbrev från läkaren) (här utelämnat). Man kom också överens om tidpunkt för ett senare besök.

Då en av tjänstemännen fick akut förhinder att medverka vid bestämd tid och då det fortfarande inte gick att nå läkaren per telefon med besked härom, åkte Böhlin till läkaren och informerade härom. Han möttes då av bl.a. TV-team och anmälaren.

Inspektionen har sedermera fullföljts genom besök på överenskommen tid den 9 december. Noteras kan att läkaren inte heller till detta i god tid avtalade besök hade anlitat biträde t.ex. från läkarförbundet, men däremot var såväl anmälaren som ett antal andra personer närvarande då socialstyrelsens tjänstemän anlände. Detta besök kunde genomföras på ett lugnt och hänsynsfullt sätt.

Socialstyrelsen anser att den aktuella inspektionen varit motiverad och utförts enligt normal praxis för besök av denna art och att tillvägagångssättet inte på något sätt kan anses strida mot en rimlig etik för myndigheters genomförande av sina ålagda uppgifter.

Siw Persson har kommenterat remissvaret.

Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut den 4 april 1992 följande.

Bestämmelsen i 4 § tillsynslagen ger Socialstyrelsen en närmast oinskränkt rätt att genomföra inspektioner hos bl.a. läkare. En inspektion är en ingripande åtgärd som, om så krävs, kan genomföras med tvång under medverkan av polis. Det ligger i sakens natur att formerna för en inspektion måste anpassas till inspektionens syfte och att den inte bör göras under former som är mera ingripande än som kan vara motiverat i det enskilda fallet.

De uppgifter Socialstyrelsen lämnat beträffande inspektionen ger mig inte anledning anta att styrelsen inte skulle haft fog för inspektionen eller att kritik kan riktas mot styrelsen för det sätt på vilket den genomfördes. Jag anser mig på dessa punkter inte ha anledning driva utredningen vidare. Jag har härvid även beaktat att läkaren inte själv gjort någon anmälan till JO.

Att inspektionen inleddes utan föregående underrättelse föranleder mig emellertid till följande uttalande.

Tillsynsorganens verksamhet får numera anses i huvudsak inriktad på att i samförstånd med den inspekterade myndigheten verka för förbättringar av olika slag. För JO:s egen del har denna typ av inspektioner, som undantagslöst har förhandsanmälts, visat sig vara givande både för JO och myndigheten genom att man därvid diskuterat problem i verksamheten och lösningar därpå.

Den samförståndsverkan som ligger i denna typ av inspektioner går emellertid förlorad om inspektionen genomförs utan förhandsanmälan. Det finns enligt min egen erfarenhet heller inget som tyder på att den "varningstid" på två till tre veckor som myndigheterna normalt erhåller skulle vara till nackdel för inspektionens slutresultat.

Oanmälda inspektioner kan naturligtvis vara påkallade i vissa situationer t.ex. vid misstanke om att utredningen annars skulle allvarligt försvåras.

I detta ärende gäller det en läkare som enligt en anmälan från två andra läkare använder sig av en diagnosticeringsmetod som enligt anmälarna inte kunde anses stå i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. Någon risk för att läkaren skulle undanröja bevis kan knappast ha förelegat; det rör sig av allt att döma om ett större antal patienter och där dokumentation föreligger i form av journaler. Inte heller finns anledning anta att det av något annat skäl var motiverat att överrumpla läkaren.

Med hänsyn till det sagda anser jag att inspektionen i detta fall utförts på ett sätt som får betraktas som onödigt drastiskt. Jag noterar att Socialstyrelsen för egen del numera synes dela min uppfattning och jag förutsätter att Socialstyrelsen i sin fortsatta tillsynsverksamhet beaktar de synpunkter jag här givit uttryck för.

Sjukhus skyldighet att vid utskrivning av patient underrätta det servicehus där patienten bor

(Dnr 862-1991)

Bakgrund

Av en artikel i tidningen Expressen den 19 mars 1991 framgick bl.a. följande. J.B., 88 år, hade vårdats på S:t Görans sjukhus. Hon skrevs ut och återvände till sin lägenhet i servicehuset Trossen i Stockholm. Personalen vid servicehuset informerades inte om att J.B. återkommit. J.B. återfanns död i sin lägenhet tre dygn efter hemkomsten.

Utredning

JO beslöt att inhämta yttrande från sociala distriktsnämnden 3 i Stockholms kommun beträffande uppgiften i tidningsartikeln.

I sitt remissvar anförde socialnämnden i huvudsak följande.

J.B. flyttade 1988-01-01 till servicehuset Trossen. Hon levde där ett självständigt liv, ville och kunde klara det mesta av vardagssysslorna själv och var klar och redig. Servicehusets personal hade tillsyn av henne tre gånger per dag, för att hjälpa till där J.B:s krafter och förmåga inte räckte till, typ bäddning, städning och handling. Matlagning och disk skötte hon själv liksom sin personliga omvårdnad. Vid behov av ytterligare hjälpinsatser tog J.B. själv kontakt med personal via sin lokaltelefon.

På grund av ett gammalt lårbensbrott blev J.B. inlagd på S:t Görans sjukhus avdelning 33 1991-02-14. På sjukhuset fick hon stanna till 1991-02-25. Hon bedömdes då kunna klara sig i sin bostad och skrevs ut från sjukhuset. Vid utskrivningen hade J.B. hjälp av en anhörig som följde henne till lägenheten i servicehuset, satte på en kastrull potatis och hjälpte henne med diverse småsaker.

Medan den anhörige var kvar i lägenheten hade ett missöde hänt i badrummet. J.B. hade tappat ett klädesplagg i toaletten och den anhörige erbjöd sig ta upp det. J.B. avböjde dock hjälpen. När släk-

tingen sen lämnade lägenheten hade man kommit överens om att J.B. själv skulle ringa till receptionen i servicehuset och tala om att hon kommit hem från sjukhuset.

Tre dagar senare 91-02-28 kom släktingen tillbaka till servicehuset för att se hur det stod till med J.B. Han fann då J.B. liggande död invid toalettstolen. På spisen stod potatisen och kokade, svartbränd och osande, tursamt nog på mycket svag värme.

Kommentarer

Hemservicebyrån vill först beklaga händelsen i servicehuset. Det känns dåligt att en boende kan ligga död i flera dagar i en boendeform där det finns personal dygnet runt och dit äldre söker sig för att få trygghet och omvårdnad.

I detta fall kan dock servicehuset inte lastas för bristande eller otillräcklig tillsyn. Är en boende inlagd på sjukhus, överhuvudtaget borta från lägenheten, finns det ingen orsak för personal att gå in i den tomma lägenheten om det inte avtalats att vissa saker ska ombesörjas även vid lägenhetsinnehavarens bortovaro.

I J.B:s fall hade ingen information givits, vare sig till arbetsledning eller läkarmottagningen på servicehuset, att hon skulle komma hem från sjukhuset. Ingen personal reagerade därför på toalettstolslarmet, som utlöses när det inte sker spolning på 24 timmar. Vårdpersonalen utgick ifrån att J.B. fortfarande låg kvar på sjukhuset. Hemservicebyrån vill i sammanhanget nämna att servicehuset är stort med 287 lägenheter och sammanlagt cirka 290 boende.

Hemservicebyrån vill avslutningsvis understryka nödvändigheten av kommunikation då äldre personer skickas hem från sjukhus. Det är en förutsättning för god omvårdnad att det sker en gemensam planering inför utskrivningen. Hade detta ägt rum skulle inte den tragiska händelsen inträffat.

Yttrande inhämtades även från Nils Rydell, klinikchef vid ortopediska kliniken, S:t Görans sjukhus. I dennes yttrande anfördes bl.a. följande.

J.B. boende på servicehuset Trossen genomgick den 17/8 1990 en operation för ett lårbenshalsbrott på hö sida. J.B. mobiliserades direkt och kunde utskrivas den 24/8 till sin bostad. Den 11/9 inlades J.B. ånyo vid avdelning 32 p g a besvär med sin gång. Enligt journalen satt hon mest i rullstol. Den 17/9 utskrevs J.B. ånyo från sjukhuset efter mobiliserad träning vilket enligt anteckningsjournalen gått bra. Återinlades på avd den 13 februari 1991 då hon med stor svårighet kunde gå med hjälp av gåbord. Hade belastnings- samt vilovärk och satt mest i rullstol.

Rtg visade en uppmjukning av lårbenshuvudet och att skruvarna stack rakt ut i mjukdelarna. Den 15/2 avlägsnades skruvarna och patienten utskrevs åter till sin bostad i servicehuset Trossen den 25/2 1991. I utskrivningsanteckningen står angivet bl a "utskrives till Trossens servicehus efter mobilisering, kan klara sig ur sängen själv och kan gå med hjälp av Deltastöd". Vid utskrivningen ett Hb på 111. Fick remiss till distriktssköterska för suturtagning 8/3 samt remiss för sjukgymnastbehandling. Sedvanlig mobilisering utan restriktioner rekommenderas. Patienten utskrevs enligt uppgift helt psykiskt klar och ombads kontakta servicehusets personal vid ankomsten.

J.B. led också av diabetessjukdom för vilken hon tog insulininjektioner. På ett meddelande angående vård och behandling från ett tidigare vårdtillfälle på avd 32, framgick att patienten insulinbehandlas och inte klarar detta själv. Hennes blodsocker pendlar upp och ned och det behöver hon hjälp med.

I utskrivningsanteckningen den 25/2 1991 står ingenting nämnt om patientens diabetes och insulinbehov men däremot stod vid utskrivningen den 13/2 1991 att patienten hade insulin 15 IE monotard och 5 IE på kvällen. Samma läkare skrev utskrivningsanteckningen vid de 2 tillfällena och man får utgå från att han hade situationen helt klar för sig.

Något meddelande angående vårdbehandling motsvarande det som utfärdats den 6/12 1989 finns ej att finna i journalhandlingarna.

Diabeteslista för vårdtillfället i februari 1991 finns emellertid med blodsockervården.

J.B. åtföljdes av en god vän till servicelägenheten. Det framgår ej av utredningen om även vännen informerades om att personalen på Trossen skulle få reda på att J.B. kommit tillbaka till sin lägenhet.

Rapporten från Statens Rättsläkarstation har vi per telefax först fått den 25 april 1991. Obduktionsprotokollet ger vid handen att blodsockervärdet i ögonkammarvätskeprovet talade för att J.B. avlidit av hyperglykemi, vilket stämmer med det dödsfallsintyg som utfärdats den 18/4 1991.

Rutinerna vid den aktuella avdelningen när patienten utskrevs till servicehemsboende är att om patienten uppfattas som psykiskt helt klar, uppmanas patienterna meddela att de återkommit från sjukhuset. Utredningen har gett vid handen att patienten under hela vårdtiden har varit klar och redig och att hon varit väl medveten om vikten av att kontakta personalen på Trossen.

Utskrivningen har skett enligt de normer som gällde vid den aktuella avdelningen vid tiden i fråga. Vi har efter den aktuella händelsen ändrat dessa rutiner så att numera varje servicehus etc informeras i samband med utskrivningen. Detta görs för att undvika att en patient eller anhörig glömmer bort att anmäla återkomsten.

Vad som är märkligt i det aktuella ärendet är att brandlarmet borde ha gått och varför har då ingen på Trossen reagerat på brandlarmet?

Det som komplicerar det aktuella fallet är patientens diabetessjukdom i relation till dödsorsaken hyperglykemi.

Vi har med anledning av obduktionsprotokollet startat en utredning beträffande handläggningen av hennes diabetessjukdom. Om patienten erhållit sin insulininjektion den aktuella dagen innan hon lämnade sjukhuset är det märkligt att döden inträtt i hyperglykemi så snabbt. Vi kommer att koppla in medicinsk expertis på detta och om detaljer framkommer som motiverar en anmälning enligt Lex Maria, kommer detta att utföras.

Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut den 30 juni följande.

Av utredningen i ärendet framgår att S:t Görans sjukhus vid utskrivning av J.B. inte informerade servicehuset Trossen, där J.B. bodde, om utskrivningen. Detta har fått till följd att servicehuset inte haft den bevakning av en boende som annars rutinmässigt sker. Det är alltså i första hand sjukhusets ansvar att J.B. lämnades utan tillsyn. Huruvida sjukhusets underlåtenhet inverkat på dödsfallet kan — enligt vad utredningen visar — inte fastställas i efterhand.

Det är givetvis av största vikt att det finns fungerande rapporteringsrutiner vid utskrivning av patienter från sjukhus, i de fall patienterna är boende i servicehus. Det är i dessa fall fråga om människor som av

olika skäl kan ha svårt att ta vara på sig själva. En självklar rutin bör därför vara att sjukhuset alltid rapporterar utskrivningen till det ifrågasvarande servicehuset.

Jag ser allvarligt på det inträffade. Det är i hög grad otillfredsställande att en människa kan ligga död utan att upptäckas i flera dygn i en kommunal servicelägenhet, där de boende skall ha rätt att känna tryggheten i att en ständig bevakning sker. Med hänsyn till att S:t Görans sjukhus numera ändrat sina rutiner för att undvika ett upprepande anser jag mig dock kunna stanna vid den kritik som ligger i det sagda.

Ekonomiska transaktioner mellan personal och patienter inom hälso- och sjukvård

(Dnr 694-1991)

I anledning av klagomål rörande vården och behandlingen av en tvångsvårdad patient, anförde JO Norell Söderblom i beslut den 25 oktober 1991 bl.a. följande.

Läkare, liksom all annan personal inom hälso- och sjukvården, skall självfallet iakta största försiktighet när det gäller ekonomiska transaktioner med patienter. Socialstyrelsen har i sina allmänna råd i fråga om mottagande av gåvor från patienter inom den allmänna sjukvården (SOSFS 1986:36) bl.a. angivit att "Affärstransaktioner mellan patienter och sjukvårdspersonal bör icke äga rum med tanke på patientens beroendeställning". Lån mellan patient och personal bör således inte förekomma. Gäller det lån från patient till personal anser jag det vara uppenbart att sådana transaktioner över huvud taget inte skall förekomma. När det gäller lån från personal till patient anser jag emellertid inte en lika rigorös inställning vara motiverad. Även om huvudregeln måste vara att sådana transaktioner ej skall förekomma, kan det finnas situationer när det kan vara godtagbart för personal att hjälpa en patient med en tillfällig försträckning. Det kan således bara bli fråga om mindre handlån och i sådana mer vardagliga situationer som råder på bl.a. arbetsplatser där arbetskamrater kan låna av varandra när någon exempelvis glömt sin plånbok. Inom psykiatrin måste personalen naturligtvis iakta särskild försiktighet. I detta fall har överläkaren velat hjälpa S. ur en tillfällig knipa, och läkaren har nog övervägt saken och därvid bedömt försträckningen ha en från terapeutisk synpunkt gynnsammare effekt än vad som blivit fallet om hon sagt nej. Med hänsyn härtill anser jag mig i detta fall kunna godta överläkarens åtgärd att låna ut 200 kronor till S.

Handläggningen av ett ärende i Socialstyrelsens råd för vissa rättsliga, sociala och medicinska frågor (Rättsliga rådet). Särskilt fråga om rådet vid sin utformning av ett yttrande till Stockholms tingsrätt iakttagit tillbörlig omsorg och objektivitet och om handläggningstiden

(Dnr 1116-1990)

1990 utkom Hanna Olssons bok "Catrine och rättsvisan". I boken har Hanna Olsson beskrivit sin syn på rättsprocessen i den s k styckmordsrättegången. I en anmälan till JO hemställde läkarna Kajsa Sundström och Bengt-Erik Ginsburg med hänvisning till boken att JO måste utreda hur Rättsliga rådet utfört den av tingsrätten begärda granskningen av obduktionsprotokollet.

Bedömning

Efter utredning anförde JO Norell Söderblom i sitt beslut den 22 juni 1992 följande.

Kajsa Sundströms och Bengt-Erik Ginsburgs anmälan hänvisar till Hanna Olssons bok "Catrine och rättsvisan" som utkom 1990. I anmälan ställs frågan om Rättsliga rådet brustit i sin tjänsteutövning vid handläggningen av ärendet och om de rättsmedicinskt sakkunniga läkarna i rådet i sitt yttrande tillämpat vetenskap och beprövad erfarenhet på ett sådant sätt som man har rätt att vänta sig av landets högsta rättsmedicinska instans.

JO kan inte pröva de slutsatser av rättsmedicinsk karaktär som rådet gett uttryck för. I det hänseendet finns det endast anledning att framhålla att i rådets uppgift har ingått att granska professor Jovan Rajs utlåtande över obduktionen av de från C tillhörande kroppsdelarna.

I en granskningsuppgift ligger givetvis att hålla fram eventuellt svaga punkter i det granskade materialet. En granskningsrapport kan därvid ytligt sett komma att te sig tendensiös. Det är emellertid — som också framhållits i Socialstyrelsens yttrande till JO — domstolen som till slut har att bedöma de olika utlåtandena och se dessa i belysning av det övriga bevismaterialet i målet.

JO:s granskning av Rättsliga rådets yttrande till tingsrätten måste således begränsas till frågan om rådet på något sätt kan anses ha brustit i erforderlig omsorg vid avgivandet av yttrandet dels vad gäller det faktamaterial som legat till grund för deras bedömning dels vad gäller den snabbhet med vilken yttrandet är avgett.

På sedvanligt sätt har detta JO-ärende inte ansetts böra slutligen avgöras förrän de domstolsprocesser som föranletts av styckningen av C:s kropp avslutats.

I bl.a. följande hänseenden har det påståtts att Rättsliga rådet skulle brustit i omsorg.

Hanna Olsson skriver i boken (s. 95) att "Inte ett enda obduktionsfynd stöder påståendet att C. kan ha dött genom förgiftning, olyckshändelse, självmord eller sjukdom". Men rådet för ändå fram dessa orsaker som tänkbara.

Rättsliga rådet har emellertid sammanfattningsvis endast framhållit att andra döds sätt (förgiftning etc) inte kan uteslutas. Detta uttryckssätt är betydligt svagare än termen "tänkbara". Rättsliga rådets formulering på denna punkt kan inte tolkas på annat sätt än att andra dödsorsaker inte är sannolika men för den sakens skull inte kan uteslutas. Tingsrättens fråga till rådet om möjligheten av andra dödsorsaker är därmed enligt min mening anses besvarad på ett godtagbart sätt.

Tingsrätten har heller inte anmärkt på rådets slutsatser i denna del.

2. Tidpunkten för dödsfallet

Hanna Olsson skriver här (s. 96) att botanikern var på fyndplatsen den 7 augusti innan C. identifierats och då bedömt att säckarna lagts dit cirka två månader tidigare.

Jovan Rajs anförde med hänvisning till de botaniska iakttagelser som gjorts på fyndplatsen att mycket talade för att C. avlidit i nära anslutning till försvinnandet vid pingsthelgen. Rättsliga rådet delade inte Jovan Rajs slutsats men har i sitt yttrande till Stockholms tingsrätt inte redovisat hur man sett på botanikerns utredning. I sitt yttrande till Socialstyrelsen med anledning av JO:s remiss anför rådet att botanikerns utredning inte ger någon säker vägledning.

Jovan Rajs har vid sin bedömning rörande tidpunkten för C:s död fast stort avseende vid den botaniska expertens utredning rörande växtligheten på fyndplatsen. Det är därför förvånande att rådet i sitt yttrande till tingsrätten avvisat Jovan Rajs slutsats utan att alls beröra sin inställning till den botaniska expertutredningen. Enligt min mening framstår rådets yttrande i detta hänseende som ofullständigt. Det bör noteras att tingsrätten i sin dom beaktat den botaniska expertisens slutsats. Detta utgör givetvis en indikation för att rådets bedömning på denna punkt inte skulle ha varit utan betydelse för tingsrättens ställningstagande.

3. Kvarlevornas tillstånd

I det rättsmedicinska utlåtandet redovisas resultatet från den rättskemiska undersökningen rörande alkohol- och narkotikaförekomst i skelettmuskulatur. Utlåtandet anger inte muskulaturens tillstånd. Där emot anges i obduktionsprotokollet på några ställen att insektsangrepp förekommit. (Punkten 19 "Det ses talrika flugmaskar" och punkten 48 "Därjämte ses talrika fluglarver".) Samtidigt sägs i punkten 20 att muskelmassan är mycket väl bevarad. Jovan Rajs har också enligt sitt yttrande från 1988 vid sina kontakter med rådets föredragande, Lennart Rammer, särskilt framhållit att insektsangrepp inte förekommit på den muskelvävnad som använts för den rättskemiska analysen.

Rättsliga rådet har emellertid i sitt yttrande uttalat att undersökningarna beträffande bl.a. narkotikakoncentrationen utförts på muskulatur som förändrats till följd av förruttnelse och insektsangrepp. Samtidigt har dock rådet i annat sammanhang i yttrandet framhållit att likdelarna var påfallande väl bevarade.

Föredraganden i detta JO-ärende har inhämtat telefonupplysningar i saken från Lennart Rammer och Jovan Rajs. Lennart Rammer har därvid uppgett bl.a. följande. De företedda bilderna hade tytt på att muskulaturen varit utsatt för insektsangrepp. Enligt Jovan Rajs hade insektsangreppet tillkommit i obduktionslokalerna. Jovan Rajs har bl.a. uppgett att de delar av skelettmuskulaturen som använts för den rättskémiska analysen varit i mycket väl bevarat tillstånd och helt fria från insektsangrepp och att han också framhållit detta för Lennart Rammer. De bilder som visar insektsangrepp uppkomna i obduktionslokalerna avsåg enligt Jovan Rajs benpreparat där viss muskulatur fanns kvar.

Uppgifterna om att insektsangrepp förekommit på muskulaturen ter sig vid ett studium av obduktionsprotokollet inte otvetydiga. Hur det verkligen förhöll sig har emellertid uppenbarligen klargjorts för Lennart Rammer vid samtal mellan Lennart Rammer och Jovan Rajs. Det är därför förvånande att missförståndet om insektsangreppen kvarstått i rådets yttrande. Närmast får man intrycket att frågan inte ägnats ett mera ingående intresse av rådet. Med hänsyn till att tingsrättens fråga till rådet bl.a. avsåg annan sannolik dödsorsak än mord är detta enligt min mening en brist som är ägnad att inge en onödig tvekan beträffande tillförlitligheten av rådets slutsatser.

4. Styckningsskada

I boken påtalas (s. 99—100) vissa motstridiga uppgifter rörande en styckningsskada på kotpelaren. Enligt rådet är skadan inte beskriven i obduktionsprotokollet. Där sägs emellertid: "Den sjunde halskotan finns med men dess övre ledytter saknas. Den motsvarande snittytan är jämn och skarp."

Jag anser inte att frågan har sådan betydelse att det finns anledning att driva utredningen vidare.

5. Förfaringssättet

Rättsliga rådet anför avslutningsvis under punkten Utrymning av bukhålan: "Förfaringssättet kan inte relateras till något medicinskt ingrepp vare sig på levande eller döda." Enligt Hanna Olsson (s. 102) kan förfarandet relateras till rättsmedicinsk och rättspsykiatrisk kunskap och rådet har härigenom förtigit den kunskap som finns redovisad i litteratur inom dess eget sakområde och som fanns som underlag för Jovan Rajs obduktionsutlåtande.

Rättsliga rådets kommentar avser inte styckningen i stort utan endast den delen som är berörd under ovanstående punkt. Utifrån de grunder jag prövat saken ger formuleringen inte anledning till något uttalande från min sida.

Hanna Olsson anför i sin bok (s. 98) att Rättsliga rådet accepterat Claes Rehbinders svar som ett utlåtande trots att kravet på författningsenlig utformning inte uppfyllts.

Rättsliga rådet har i sitt yttrande till tingsrätten sagt sig "efter en preliminär undersökning" kunna instämma i Claes Rehbinders utlåtande. Som framgår av ovanstående avgav Claes Reh binder sitt utlåtande under stark tidspress. Det är avsett för rådets yttrande och närmast avgivet under hand. De synpunkter Claes Reh binder redovisat skiljer sig inte från vad ledamöterna själva tillfört diskussionerna inom rådet. Något krav på särskild utformning i formellt hänseende av utlåtanden i situationer som denna kan enligt min mening inte uppställas.

7. Handläggningstiden

Vad gäller handläggningstiden av ärendet hos rådet visar utredningen att det rörde sig om ett brådskande ärende. Som framgår av remissvaret var rådet i förväg underrättat om tingsrättens avsikt att begära yttrande i saken. Beträffande de särskilt kallade sakkunniga, Claes Reh binder och Ragnar Kalén, framgår att dessa underrättats innan de formellt förordnades och att deras yttranden tillkommit sedan de i rådets lokaler gått igenom tillgängligt material.

Som framgår av redovisningen ovan har jag funnit anledning till vissa påpekanden angående innehållet i rådets yttrande till tingsrätten. Dessa får i första hand anses ha sin grund i den korta tid som stått rådet till buds. Rådet har inte självt kunnat bestämma handläggningstiden och mina påpekanden får ses mot bakgrund härav.

Försäkringsrätts handläggning av mål om rätt till ersättning för arbetsskada. Två dagbarnvårdare har tillerkänts ersättning för arbetsskada som en följd av att en arbetsledare ansågs ha uppträtt klandervärt mot dem. Frågor om omfattningen av försäkringsrättens utredningsansvar och kommuniseringsskyldighet

(Dnr 3979-1990)

1 Bakgrund

Kopparbergs läns allmänna försäkringskassa avslog genom skilda beslut den 31 mars 1988 två dagbarnvårdares rätt till ersättning enligt lagen om arbetsskadeförsäkring för sjukdomsbesvär som de gjorde gällande hade sin grund i att I.Ö., som var deras arbetsledare, hade uppträtt på ett olämpligt sätt mot dem. Försäkringskassan motiverade avslagen med att de händelser som föregått sjukdomsfallen var att hänföra till sådana omständigheter som enligt uttalanden i förarbetena inte skulle anses som skadlig inverkan enligt lagen. De åsyftade uttalandena avsåg "psykiska störningar till följd av företagsnedläggelse, arbetstvist, byte av arbetsuppgifter, svikna befordringsförhoppningar, bristande uppskattning av arbetsinsatser och allmän vantrivsel med arbetsuppgifter och arbetskamrater". Besluten grundades på utredningar om dagbarnvårdarnas medicinska tillstånd och ett yttrande från arbetsgivaren om förhållandena på arbetsplatsen samt vad de försäkrade själva uppgivit. Även en rapport om kommunalt anställda dagbarnvårdares ergonomiska och psykosociala situation fanns med i utredningen.

Besluten överklagades till försäkringsrätten för Norra Sverige. Utredningen kom därvid att kompletteras med ytterligare medicinskt material samt med vittnesintyg från dagbarnvårdarnas arbetskamrater. I domar den 28 februari 1990 biföll försäkringsrätten dagbarnvårdarnas överklaganden. Försäkringsrätten fann i sina domar bl.a. att arbetsledaren hade uppträtt på ett klandervärt sätt gentemot de båda dagbarnvårdarna och att ett sådant bemötande från en person i arbetsledande ställning inte kunde inrymmas bland de omständigheter som enligt förarbetena till lagen om arbetsskadeförsäkring inte skulle kunna utgöra skadlig inverkan i lagens mening.

Försäkringsöverdomstolen (FÖD) fann i beslut den 17 september 1990 att I.Ö. inte var behörig att föra talan mot försäkringsrättens domar rörande dagbarnvårdarna och att hennes överklagande därför inte kunde tas upp till prövning.

I en anmälan till JO framförde I.Ö. klagomål mot försäkringsrätten för Norra Sverige för rättens handläggning av de två arbetsskademålen. Hon begärde att JO skulle pröva om försäkringsrätten handlagt målen i laga ordning eller förfarit på ett sätt som inte bör godtas.

I.Ö. anförde bl.a. följande. Försäkringsrätten fann i de två domarna i februari 1990 det styrkt att hon uppträtt på ett klandervärt sätt mot dagbarnvårdarna. En lång rad personer i dagbarnvårdarnas närhet hade fått uttala sig om hennes person, alla i negativ riktning. Själv hade hon inte fått möjlighet att på något sätt försvara sig eller lämna en förklaring. De avgivna utsagorna var för övrigt helt grundlösa. I.Ö. ställde frågan om en domstol fick ta ställning i skuldfrågan utan att höra alla inblandade. Hon var medveten om att hon inte var part i formell mening i målen ock därför inte hade klagorätt i saken. Hon ansåg emellertid att försäkringsrätten med stöd av 10 § förvaltningsprocesslagen borde ha delgett henne innehållet i klagoskrifterna så att hon hade kunnat yttra sig. Även om försäkringsrätten primärt hade haft att ta ställning till frågan om ersättning enligt lagen om arbetsskadeförsäkring skulle utgå krävde rättssäkerheten att samtliga berörda fick komma till tals när grunden för ersättningen enligt rättens mening var att samarbetssvårigheter förelegat och hon som arbetsledare fått hela skulden. Hon framhöll vidare att domen fått obehagliga konsekvenser för henne både i personligt och yrkesmässigt avseende. Den hade bl.a. använts mot henne i ett tillsättningsärende som rörde chefskapet för barnomsorgen i en kommun.

3 Utredning

3.1 Utredningsåtgärder

Anmälan remitterades till försäkringsrätten för Norra Sverige för yttrande. Vidare bereddes riks-försäkringsverket tillfälle att inkomma med yttrande.

3.2 Utredningens resultat

Försäkringsrätten för Norra Sverige anförde i sitt remissvar avslutningsvis detta.

De aktuella målen har handlagts på vedertaget vis, utan att någon av de fem ledamöterna i rätten anfört avvikande mening vare sig i formellt eller materiellt hänseende. Såvitt rätten känner till har varken riks-försäkringsverket — som först överklagade rättens domar men som senare återkallade sin talan — eller FÖD anmärkt på försäkringsrättens handläggning av målen.

Försäkringsrätten anser sig ha tillämpat förvaltningsprocesslagen (FPL) på ett korrekt sätt. Rätten kan dock tillstå att det inte hade varit till nackdel för processen i målen om I.Ö. hade fått komma till tals.

För den händelse någon av försäkringsrätt befunnits ha orsakat en psykisk skada och är missnöjd härmed hjälper FPL honom föga, eftersom han enligt nu gällande rätt inte kan överklaga. Om inte riks-försäkringsverket överklagar kan FÖD således inte överpröva fallet.

Försäkringsrätten anser därför att det kan ifrågasättas om inte FPL borde ändras så att den utpekade ges annan ställning än som vittne, eventuellt som part med rätt att överklaga och att åberopa egen bevisning. Då skulle rättssäkerheten för honom höjas högst väsentligt. Detta vore kanske den bästa lösningen på problemet.

Riksförsäkringsverket anförde i sitt remissvar följande.

Den handläggning som försäkringsrätten för Norra Sverige utövat i de aktuella målen framstår som i alla avseenden korrekt. De men som klaganden eventuellt har lidit på grund av uteblivet hörande kan inte anses ha med frågan om W:s och P:s rätt till förmån vid arbetsskada att göra.

I.Ö. fick tillfälle att bemöta vad försäkringsrätten och riksförsäkringsverket hade anfört, men hon hörde inte av sig.

3 Den rättsliga regleringen och bedömningen

I beslut den 17 oktober 1991 uttalade *JO Pennlöv* följande.

Lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF), som trädde i kraft den 1 juli 1977, ersatte lagen (1954:243) om yrkesskadeförsäkring (YFL). Enligt den äldre lagen kunde ersättning vid skada i arbetet ges ut för skada som uppkommit genom olycksfall och för sjukdomar om dessa upptagits på en särskild förteckning över ersättningsbara yrkessjukdomar.

Genom den nya lagen infördes ett nytt arbetsskadebegrepp, och en grundläggande regel i LAF är att alla skador och sjukdomar som uppstått på grund av olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet skall anses som arbetsskador. Arbetsskadebedömningen sker i två led. I det första ledet bedöms om skadlig inverkan föreligger (2 kap. 1 § LAF). I det andra ledet, som blir aktuellt endast om det första besvarats jakande, bedöms frågan om orsakssamband föreligger (2 kap. 2 § LAF) mellan den skadliga inverkan och den ifrågavarande skadan eller sjukdomen. Presumtionen är därvid för sådant samband, om ej betydligt starkare skäl talar mot det.

Denna bedömning skall göras utifrån den inom arbetsskadeförsäkringen grundläggande principen, att den försäkrade går in i försäkringen sådan han är utan förbehåll för eventuella sjukdomar, sjukdomsantal eller lyten. Det brukar sägas att man är försäkrad i "befintligt skick".

Vad som enligt yrkesskadeförsäkringskommittén avsågs med det nya arbetsskadebegreppet har i lagens förarbeten (prop. 1975/76:197 s. 52) redovisats bl.a. på följande sätt.

Med skadlig inverkan i arbetet avser kommittén utöver olycksfall i princip inverkan av varje i arbetsmiljön förekommande faktor som kan påverka den fysiska eller psykiska hälsan ogynnsamt. Sådana faktorer är i första hand de sjukdomsorsaker som anges i 6 § första stycket b) och c) YFL, dvs. ämne, energistrålning, ensidiga, ovanliga eller ovanligt ansträngande rörelser, fortgående, upprepat eller ovanligt tryck, skakningar eller vibrationer från maskiner eller verktyg, buller och smitta. Även inverkan av andra hälsofarliga faktorer kommer att omfattas av begreppet skadlig inverkan. Som exempel anför kommittén låga eller höga temperaturer, hastiga temperaturväxlingar, fukt och

kraftigt drag. Vidare åsyftas alla ensidiga, ovanliga eller ovanligt ansträngande arbetsmoment, således även arbetsställningar. Också psykiskt påfrestande förhållanden som är direkt knutna till arbetet kan enligt kommitténs mening ha sådan skadlig inverkan som bör omfattas av den nya lagen.

Vissa med arbetet eller arbetsförhållandena sammanhängande omständigheter som otvivelaktigt kan ge upphov till psykiska besvär hos arbetstagare anser kommittén dock vara av den arten att den skadliga inverkan som de kan medföra inte bör falla in under den nya bestämmelsen. Det ligger enligt kommitténs mening i sakens natur att psykiska störningar till följd av företagsnedläggelse, arbetstvist, byte av arbetsuppgifter, svikna befodringsförhoppningar, bristande uppskattning av arbetsinsatser och allmän vantrivsel med arbetsuppgifter och arbetskamrater inte skall kunna föranleda ersättning från arbetsskade-försäkringen.

Den generella beskrivningen av arbetsskadebegreppet omfattar således i princip varje skada som kan härledas till arbetet eller arbetsförhållandena. Detta medför att även sådana psykiskt påfrestande förhållanden som är direkt knutna till arbetet och som orsakas av chefer eller andra anställda kan vara att anse som skadlig inverkan enligt lagen. Genom den konstruktion som lagen har fått kan därför fysiska personer, chefer och arbetskamrater komma att bli betraktade som sådana i arbetsmiljön förekommande skadliga faktorer som kan vara orsaken till en arbetsskada.

Arbetsskadebedömningen görs på grundval av en utredning om förhållandena i det enskilda fallet. Närmare föreskrifter om hur en sådan utredning bör göras finns emellertid inte. I förarbetena (specialmotiveringen till 2 kap. 1 § lagen om arbetsskade-försäkring) har framhållits att beslut i det enskilda fallet om en psykisk eller psykosomatisk sjukdom är att anse som en arbetsskada torde få föregås av ett omfattande utredningsarbete då dessa sjukdomar ofta är särskilt svårbedömda.

I specialmotiveringen till 2 kap. 2 § LAF sägs bl.a.

Det har inte ansetts föreligga skäl att i den nya lagen ge särskilda regler rörande bedömningen av farligheten hos olika faktorer i arbetsmiljön.

När det gäller utredningen av ett skadefall bör som kommittén har framhållit liksom hittills den skadades egna uppgifter om de faktiska omständigheterna i princip godtas. Endast om det finns skäl att misstänka att uppgifterna är oriktiga bör försäkringskassan närmare utreda vad som verkligen har inträffat. Det ligger i sakens natur att det inte alltid går att få full bevisning härom. Särskilt när det gäller sjukdomar som hittills inte omfattats av YFL torde det många gånger vara nödvändigt att med biträde av medicinsk och annan expertis göra en allsidig och noggrann utredning om den skadades förhållanden. Detta gäller inte minst vid psykisk ohälsa då medverkan av specialist i psykiatri torde vara nödvändig.

När det gäller försäkringskassornas utredning av skadlig inverkan i arbetet har riksförsäkringsverket i Allmänna råd 1988:7, Ersättning enligt lagen om arbetsskade-försäkring (LAF), uttalat följande.

RFV rekommenderar att beslut i ett arbetsskadeärende alltid fattas på grundval av en god kännedom om den arbetsmiljö vari en skada har

uppstått. Sådan kunskap kan uppnås antingen genom en god allmän insikt i de risker som sammanhänger med en viss arbetsmiljö eller genom en noggrant utformad arbetsplatsutredning i det enskilda fallet.

RFV rekommenderar att den skadades egna uppgifter om de faktiska omständigheterna i ett skadefall i princip godtas. Endast om det finns skäl att misstänka att uppgifterna är oriktiga bör försäkringskassan närmare utreda vad som verkligen inträffat. Vidare bör utöver de uppgifter som finns i anmälan, den skadades beskrivning av sina arbetsuppgifter och arbetsförhållanden i första hand läggas till grund för prövningen. Närmare utredning om arbetsplatsen bör göras om det finns anledning att anta att dessa uppgifter inte är tillräckliga. En noggrann, individuellt inriktad utredning bör göras då avslag övervägs på den grunden att skadlig inverkan inte har förelegat så att erforderlig hänsyn tas till den skadades individuella förutsättningar.

Vad gäller domstolens utredningsansvar finns bestämmelser om detta i 8 § förvaltningsprocesslagen, som stadgar följande.

Rätten skall tillse att mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver.

Vid behov anvisar rätten hur utredningen bör kompletteras. Överflödigt utredning får avvisas.

Enligt bestämmelsen har domstolen givits ett ansvar för att erforderlig utredning inhämtas i målet. Detta utredningsansvar, den s.k. officialprincipen, sträcker sig emellertid olika långt i olika typer av mål. När det gäller handläggningen av socialförsäkringsmål torde bl.a. med hänsyn till att den enskilde i stor utsträckning för sin talan utan motpart, domstolen få ägna särskild uppmärksamhet åt processledning och ta ett större ansvar för utredningen. Detta för att frambringa ett så riktigt resultat som möjligt. Ett sådant större ansvar för utredningen medför naturligtvis ofta svåra avvägningar och frågan om vilken utredning som behövs för att målet skall bli "så utrett som dess beskaffenhet kräver" får avgöras från fall till fall. Domstolen har därvid bl.a. att beakta att inom socialförsäkringsprocessen gäller sedan länge principen att den försäkrades egna uppgifter skall godtas om det inte finns skäl att misstänka att de är oriktiga. Finns det exempelvis vid utredningen av en arbetsskada skäl att tro att lämnade uppgifter är oriktiga bör naturligtvis en närmare utredning göras. Psykiska och psykosomatiska sjukdomar är, som framhållits i förarbetena, ofta särskilt svårbedömda, och kräver därför mer ingående utredningsarbete än i normalfallen. I en sådan situation kan det vara lämpligt — och ibland t.o.m. nödvändigt — att låta den person som utpekats som orsak till arbetsskadan få tillfälle att lämna sin syn på saken. Denne har emellertid inte någon allmän rätt enligt lagrummet att skriftligen eller muntligen få lämna synpunkter på utredningen, lika litet som den som driver verksamhet vari förekommer en skadlig arbetsmiljö kan kräva att få redovisa sin syn på en utredning om riskerna i arbetsmiljön. Omständigheterna i det enskilda fallet avgör således vilka åtgärder domstolen bör vidta för att målet skall bli så utrett som lagrummet anvisar.

I 10—12 §§ förvaltningsprocesslagen finns regler som ålägger domstolen en skyldighet att bereda part möjlighet att ta del av utrednings-

materialet och tillfälle att framföra sina synpunkter på detta. Reglerna gäller emellertid endast för part och omfattar således inte den som saknar besvärsmålsrätt i målet.

I förevarande ärende har försäkringsrätten i sitt remissvar lämnat en redogörelse för sin handläggning av de två arbetsskademål där I.Ö. befunnits vara orsaken till de arbetsskador som inträffat. Vad försäkringsrätten därvid har uppgivit om utredningens omfattning samt om sina överväganden i utredningsfrågan ger inte stöd för ett antagande att målens beskaffenhet krävt att också I.Ö:s version av det inträffade bort ingå i beslutsunderlagen. Anmälan föranleder således i denna del inte någon kritik från min sida.

I.Ö. har vidare inte tillerkänts besvärsmålsrätt i målen, vilket framgår av ett till anmälan fogat protokoll från försäkringsöverdomstolen. Hon var således inte part i målen och någon grund för att med stöd av 10—12 §§ förvaltningsprocesslagen kommunicera utredningen med henne fanns därför inte. Jag saknar därför även på denna punkt grund för att rikta kritik mot försäkringsrätten.

Vid min granskning av ärendet har jag således inte kunnat finna att försäkringsrätten har handlagt de båda arbetsskademålen på ett sätt som jag kan kritisera.

Jag vill emellertid uttala att jag hyser stor förståelse för I.Ö:s upprördhet över att ha blivit utpekad som orsak till arbetsskador utan att ha beretts möjlighet att redovisa sin syn på saken. Såvitt jag kan förstå har det inträffade inte bara medfört ett personligt lidande för henne utan det har också haft menliga följder för hennes fortsatta yrkesverksamhet. Tillämpningen av lagen om arbetsskadeförsäkring kan således i vissa situationer medföra att ett godkännande av arbets-skada för en person får menliga följder för en annan utan att denne haft möjlighet att lämna sin syn på saken eller kanske ens känt till att prövningen ägt rum.

Mot bakgrund av de rättssäkerhetsintressen, som JO har att bevaka, anser jag detta vara otillfredsställande. Jag finner det vara påkallat att fästa regeringens uppmärksamhet på problemet och översänder därför en kopia av mitt beslut till socialdepartementet.

Med dessa uttalanden avslutar jag ärendet här.

Protokollföring vid sammanträde med ledningsgrupp hos allmän försäkringskassa

(Dnr 4010-1990)

I en anmälan till JO begärde Bertil Ögren att JO skulle klarlägga om det var förenligt med offentlighetsprincipen att Gotlands läns allmänna försäkringskassa själv beslutade om vad som skulle vara offentligt eller inte genom att besluta att några protokoll eller minnesanteckningar inte skulle föras vid sammanträden med den ledningsgrupp som fanns inom försäkringskassan. Han anförde bl.a. att försäkringskassan genom sitt förfaringsätt allvarligt försvårat allmänhetens möjligheter till insyn i kassans verksamhet.

Från försäkringskassan inhämtades att kassans arbetsordning innehåller följande med avseende på ledningsgrupp. "En ledningsgrupp inrättas. Ledningsgruppen är ett beredande organ och skall främst behandla frågor som rör planering och samordning, samt administrativa frågor och försäkringsfrågor av policykaraktär. Ledningsgruppen har ej någon kollektiv beslutanderätt. Den skall åvila direktör och övriga ledamöter enligt fastställda befattningsbeskrivningar eller på annat sätt fastställd ordning. Ledamöterna, som består av direktör, försäkringschefer, ekonomichef, personalchef samt kontorschefer, skall i ledningsgruppen representera kassan som helhet och inte vara företrädare för sin enhet."

Försäkringskassans direktör Inga-May Engberg uppgav vid telefonsamtal med föredraganden i ärendet hos JO bl.a. följande. Ledningsgruppen är ett informellt organ utan beslutsfunktioner inom försäkringskassan. Den träffas som regel var tredje vecka eller när behov uppkommer för att diskutera ledningsfrågor. Inför mötena sänder hon ut en dagordning, som sparas, för att man skall komma ihåg vad som har diskuterats.

I beslut den 26 september 1991 anförde *JO Pennlöv* följande.

Enligt tryckfrihetsförordningen föreligger en rätt för varje medborgare att ta del av allmänna handlingar, såvida inte reglerna i sekretesslagen stadgar hinder mot ett utlämnande. Med allmän handling avses en handling som förvaras hos myndighet och som kommit in till myndigheten eller upprättats där. Genom denna definition särskiljs allmänna handlingar från annat material hos myndigheten såsom arbetshandlingar och minnesanteckningar. Enligt en bestämmelse i tryckfrihetsförordningen (2 kap. 7 § andra stycket punkt 3) gäller som huvudregel för protokoll och därmed jämförliga anteckningar att dessa skall anses upprättade när de justerats eller på annat sätt färdigställts. Härvid är att beakta att bestämmelsen i detta avseende gäller för myndighetens protokoll och därmed jämförliga anteckningar samt att anteckningar som görs vid ett sammanträde med en arbetsgrupp inom en myndighet normalt faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde (jfr prop. 1975/76:160 s. 114).

Av utredningen framgår att ledningsgruppen inte har någon kollektiv beslutanderätt utan denna åvilar direktören och övriga ledamöter enligt fastställda befattningsbeskrivningar. Härav torde följa att eventuella anteckningar från ledningsgruppens sammanträden inte är att anse som *myndighetens*, dvs. försäkringskassans, anteckningar utan närmast är att jämföra med anteckningar från en intern arbetsgrupp. Sådana anteckningar faller, i enlighet med vad som nämnts ovan, som regel utanför tillämpningsområdet för tryckfrihetsförordningen.

Mot denna bakgrund kan jag inte finna att anmälan bör föranleda ett ingripande från min sida. Jag avskriver därför ärendet här.

Försäkringskassas handläggning av vissa ansökningar om återkallelse

1992/93:JO1

(Dnr 1793-1991)

I en anmälan till JO anförde G.N. klagomål i skilda hänseenden mot Uppsala läns allmänna försäkringskassa för dess handläggning under nio års tid av hans ärenden om sjuk- och arbetsskadeersättning. Han anklagade därvid också två av kassans tjänstemän för att ha gjort sig skyldiga till myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning vid handläggningen av ärendena.

Försäkringskassan yttrade sig efter remiss. Kassan anförde bl.a. att handläggningen enligt dess uppfattning till övervägande del hade varit korrekt i de hänseenden G.N. hade påtalat. Däremot hade enligt kassan handläggningen varit bristfällig vad gällde behandlingen av fråga om återkallelse i två ärenden, som G.N. inte hade anmärkt på. Kassan anförde härom följande.

Enligt försäkringskassans egen uppfattning hade handläggningen varit bristfällig i två ärenden som rörde G.N:s sjukpenningförsäkring. I det ena ärendet om rätt till sjukpenning för tiden den 4 februari 1981 — den 13 september 1983 hade G.N. begärt omprövning av försäkringskassans under 1990 fattade beslut. Innan försäkringskassan hunnit göra en sådan prövning hade han emellertid vid ett samtal med kassan den 2 maj 1990 återkallat sin begäran. Försäkringskassan hade med anledning härav avslutat ärendet. Kassans generella uppfattning är att i ärenden som har ekonomisk betydelse bör ett återkallande vara skriftligt. G.N. hade inte heller erhållit skriftligt beslutsmeddelande om att kassan efter hans återkallande hade avslutat ärendet. Sådant beslut skulle därför sändas till honom nu.

I det andra ärendet som rörde G.N:s sjukpenninggrundande inkomst hade han överklagat försäkringskassans beslut efter omprövning av ärendet år 1989. Vid det ovan nämnda samtalet med försäkringskassan den 2 maj 1990 hade han även uppgivit att han övervägde att återkalla sitt till försäkringsrätten ställda överklagande. Eftersom han senare inte avhörde drog försäkringskassan slutsatsen att han återkallat sina besvär och avslutade handläggningen av ärendet. Försäkringskassans uppfattning är numera att slutsatsen borde ha varit den motsatta och att överklagandet därför skulle ha överlämnats till besvärsmyndigheten för dess prövning. Försäkringskassan har därför fortsatt handläggningen av ärendet.

G.N. bemötte remissvaret.

I sitt beslut den 5 mars 1992 anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen bl.a. följande.

Försäkringskassans handläggning har senast granskats av JO Gunnel Norell Söderblom i beslut den 29 augusti 1989. Jag begränsar därför min prövning av G.N:s nu framförda klagomål till att avse tid efter nämnda dag. Vid min granskning av ärendet har jag inte kunnat finna att i handläggningen förekommit sådana inslag som ger grund för kritik av de två särskilt namngivna tjänstemännen eller som i övriga av G.N. angivna hänseenden utgör tillräcklig grund för ett ingripande från min sida.

De båda återkallelsefallen, som försäkringskassan uttalat sig självkritiskt om, ger anledning till följande kommentarer från min sida.

Mot bakgrund av förvaltningslagens allmänna krav på handläggning-
en av ärenden och till de möjligheter lagen ger en myndighet att själv
avgöra i vilken utsträckning handläggningen skall vara muntlig ser jag
inte något hinder mot att försäkringskassan i och för sig kan godta att
en begäran om omprövning enligt 20 kap. 10 § lagen om allmän
försäkring (AFL) återkallas muntligen på sätt som skett i förevarande
fall. Om så sker är det emellertid nödvändigt att återkallandet doku-
menteras i akten och att den försäkrade på lämpligt sätt underrättas
om att återkallelsen medfört att försäkringskassan avslutat handlägg-
ningen av ärendet. Saken ställer sig däremot annorlunda om det är
fråga om återkallelse av ett överklagande enligt 20 kap. 11 § AFL som
skall prövas av domstol. Enligt 24 § förvaltningslagen ankommer det
på försäkringskassan att pröva om ett överklagande har kommit in i
rätt tid. Finner försäkringskassan vid sin prövning att överklagandet
kommit in i rätt tid skall skrivelsen och övriga handlingar överlämnas
till länsrätten. Har skrivelsen kommit in för sent skall den avvisas.
Försäkringskassan skall inte pröva om förutsättningarna i övrigt är
uppfyllda för att överklagandet skall kunna tas upp till prövning.
Processekonomiska skäl kan visserligen anföras till stöd för uppfatt-
ningen att en förbehållslös och klart dokumenterad återkallelse av
överklagande, vilken lämnas till beslutsmyndigheten innan ärendet
vidarebefordrats till besvärsprovande organ, skall föranleda en hand-
läggning i analogi med vad som gäller, då beslutsmyndigheten omprö-
var ärendet och ändrar beslutet såsom klaganden begärt. I den situa-
tionen förfaller enligt 28 § överklagandet, och föreskrifterna i 24 och
25 §§ tillämpas inte. Enligt min uppfattning talar dock övervägande
principiella skäl för den motsatta lösningen. I besvärsårendet är klag-
anden part hos besvärinstansen; i återkallelsen vänder han sig —
liksom i överklagandet — dit. Förvaltningslagen anger två specifika
situationer, i vilka huvudregeln frångås och besvärsårendet avslutas hos
den myndighet som fattat det överklagade beslutet. Detta sker dels när
rättidsprövningen utfaller negativt (24 § första stycket), dels när om-
prövning medför att beslutet ändras såsom klaganden begärt (28 §). De
nämnda stadgandena bör inte tolkas extensivt och tillämpas i mer eller
mindre snarlika situationer. Enligt min mening bör sålunda frågan
huruvida ett ärende skall avslutas till följd av att ett överklagande
återkallas hos beslutsmyndigheten avgöras av besvärinstansen.

Jag anser således att en återkallelse av ett överklagande som kommer
in till en försäkringskassa innan kassan hunnit lämna över ärendet till
länsrätten inte bör medföra att försäkringskassan avslutar ärendet utan
att återkallelsen tillsammans med övriga handlingar överlämnas till
länsrätten för dess prövning. Att så borde skett i det nu aktuella
ärendet är en självklarhet, då det enligt vad som utretts inte förelåg
någon återkallelse utan endast ett muntligt besked av G.N., att han
övervägde att återkalla överklagandet.

Av den ståndpunkt jag intagit i återkallelsefallen följer att försäk-
ringskassan inte kan undgå kritik för den fördröjning i handläggning-

en som blev följden av de åtgärder kassan vidtog med anledning av samtalet den 2 maj 1990. Särskilt gäller det överklagandet av beslutet om sjukpenninggrundande inkomst, eftersom det i det fallet måste ha stått klart för kassan att G.N. ännu inte hade definitivt bestämt sig om han skulle återkalla eller inte.

1992/93:JO1

Telefonföredragning i ärenden hos allmänna försäkringskassor

(Dnr 3261-1991)

1 Initiativet

I en anmälan till JO uppgav en handläggare, som ville vara anonym, att man hos Stockholms läns allmänna försäkringskassa hade börjat med telefonföredragning i socialförsäkringsnämnderna. Anmälaren undrade om detta förfarande var lagligt.

Med hänsyn till sakens principiella vikt tog JO Pennlöv upp anmälningen till prövning, trots att anmälaren var anonym.

Genom remiss den 23 oktober 1991 inforrades yttrande från riks-försäkringsverket enligt en till remissen fogad promemoria. Promemorian hade följande innehåll:

Enligt 18 kap. 22 § lagen om allmän försäkring avgörs ärende i socialförsäkringsnämnd efter föredragning av tjänsteman hos försäkringskassan.

Till följd av den tekniska utvecklingen inom kommunikationsområdet förekommer det numera hos en del försäkringskassor att ärenden avgörs i socialförsäkringsnämnd efter en s.k. telefonföredragning, vilket innebär att föredragandens redogörelse för ärendet förmedlas till nämnden per telefon. Föredraganden befinner sig på en plats, ofta försäkringskassans centralkontor, och nämnden sitter i sin tur samlad på annan plats, ofta ett lokalkontor. Vid sammanträdet används en s.k. konferenstelefon som gör det möjligt för de deltagande att samtala med varandra som om de befann sig i samma rum.

Några föreskrifter om att föredraganden vid föredragning av ärende i socialförsäkringsnämnd skall finnas i samma rum som nämnden finns inte.

Yttrande bör inhämtas från riks-försäkringsverket. Av yttrandet bör framgå i vilken omfattning som bruket av telefonföredragningar förekommer hos försäkringskassorna och om detta med avseende på bl.a. rättssäkerhetsfrågor kan anses vara förenligt med bestämmelserna i förvaltningslagen och i lagen om allmän försäkring. Av yttrandet bör också framgå om verket anser att behov finns av särskilda regler för användandet av telefon vid föredragning av socialförsäkringsärenden.

2 Utredning

Riksförsäkringsverket yttrade sig den 8 januari 1992. Yttrandet återges här i dess helhet.

Riksförsäkringsverket har med ledning av uppgifter i till verket insända protokoll från sammanträden med socialförsäkringsnämnden i Örebro läns och Stockholms läns allmänna försäkringskassor gjort en

sammanställning utvisande omfattningen av telefonföredragningar i nämnderna och i vilka typer av ärenden sådan föredragning förekommit.

1992/93:JO1

Av sammanställningen framgår att av de 3 963 ärenden som under tiden januari—september 1991 föredragits vid sammanträden med sex socialförsäkringsnämnder i Örebro-kassan har 73 ärenden (1,8 %) föredragits per telefon.

I de fyra socialförsäkringsnämnder i Stockholms-kassan som genomgången omfattar varierar antalet ärenden som föredragits per telefon mellan 0,6 och 1,4 % av det totala antalet i respektive nämnd.

Av protokollet framgår att Örebro-kassan använt telefonföredragningar i sådana sammanträden där föredraganden eljest haft att företa en förhållandevis lång resa. Vad gäller Stockholms-kassan har föredragningar per telefon förekommit bl a på kontor inom Stockholms stad, ofta har en föredragande från centralkontoret gjort en telefonföredragning på ett näraliggande lokalkontor.

Enligt lagen om allmän försäkring avgörs ärende i socialförsäkringsnämnd efter föredragning av tjänsteman hos den allmänna försäkringskassan (AFL 18:22). Har föredragande från beslutet avvikande mening skall denna antecknas till protokollet (AFL 18:21).

Några bestämmelser om hur föredragningar i socialförsäkringsnämnd rent praktiskt skall gå till finns inte. Det finns inga föreskrifter om att föredraganden vid föredragning av ärende i socialförsäkringsnämnd skall befinna sig i samma rum som nämnden. Några uttryckliga bestämmelser som tillåter eller förbjuder telefonföredragning finns inte.

Enligt förvaltningslagens allmänna krav på handläggningen av ärenden skall varje ärende där någon är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts (FL 7 §).

De förtroendevalda i socialförsäkringsnämnd tillställs alltid inför nämndsammanträde föredragningspromemoria med förslag till beslut. Som regel bör dessutom föredraganden vid sammanträdet muntligt lämna en sammanfattning av ärendet och redovisa tillämpliga rättsregler samt stå till nämndledamöternas förfogande för besvarande av frågor.

Föredraganden har sålunda en central roll i beslutsprocessen och det kan ifrågasättas om inte denne alltid bör vara närvarande i sammanträdesrummet. I vissa situationer kan emellertid ett avsteg därifrån vara möjligt att göra. Rättssäkerheten får dock naturligtvis inte eftersättas. Något rättsligt hinder föreligger inte mot användandet av telefonföredragningar. Förfaringssättet kan enligt riksförsäkringsverkets mening accepteras när det gäller ärenden av enkel beskaffenhet eller där utgången eljest är uppenbar och tidsåtgången och kostnaden för föredragandens resa framstår som orimlig. Användandet av telefonföredragningar bör ske restriktivt och endast om det är förenligt med kravet på ett rättssäkert förfarande i det enskilda ärendet.

I sin uppföljning av försäkringskassornas verksamhet kommer riksförsäkringsverket att följa utvecklingen avseende bruket av telefonföredragningar.

Allmänna råd om verksamheten vid socialförsäkringsnämnder är under utarbetande hos riksförsäkringsverket. Verket avser att här i ett avsnitt om föredragning utifrån nu nämnda utgångspunkter ta upp frågan om telefonföredragning.

Riksförsäkringsverket anser att det i vart fall f n inte finns behov av författningsreglering för användandet av telefon vid föredragning av socialförsäkringsärenden.

JO Pennlöv anförde i beslut den 10 mars 1992 bl.a. följande.

I ärendet aktualiseras frågan om och i vad mån beslut får fattas vid s.k. *telefonsammanträde*. Frågan har behandlats förut inte bara i JO:s verksamhet¹ utan också vid prövningen i överklagade mål², i utskotts-betänkanden³ och lagförarbeten⁴ och i den juridiska litteraturen⁵. Man har därvid genomgående intagit en mycket restriktiv hållning i denna fråga, under hänvisning bl.a. till vikten av att ledamöterna i ett beslutande kollektiv träffas personligen för meningsutbyten och överläggningar innan beslut fattas. Vad gäller kommunala nämnder har beslut vid telefonsammanträden ansetts klart strida mot kommunallagens föreskrifter.

En närbesläktad fråga, som också behandlats i flera av de fall, till vilka hänvisats under p. 1–5 nedan, är om det är tillåtet att fatta beslut *per capsulam*, dvs. efter cirkulation av förslag till beslut utan något sammanträde. Frågan har för statsförvaltningens del besvarats jakande i den begränsade omfattning som framgår t.ex. av 18 § länsstyrelseinstruktionen (brådskande fall, där styrelsen inte hinner sammanträda) men nekande beträffande kommunerna.

Utmärkande för de nu återgivna fallen av telefonsammanträde synes ha varit att *ledamöterna* i beslutskollektivet inte träffats personligen vid ett sammanträde utan diskuterat det tilltänkta beslutet per telefon — individuellt eller eventuellt genom användande av s.k. konferenstelefon. I detta ärende är situationen en annan såtillvida som de beslutande är samlade på vanligt sätt i ett sammanträde medan *föredraganden* vistas i annan lokal (på annan adress) och fullgör föredragningen via konferenstelefon. Betänkligheterna mot den typen av telefonsammanträde bör vara något mindre. De ledamöter som skall fatta beslut är personligen närvarande på vanligt sätt vid sammanträdet. Föredraganden är det inte men kan föredra sina ärenden per konferenstelefon och därvid delta i ledamöternas diskussioner och besvara frågor samt vid behov muntligen komplettera de uppgifter han lämnat i den föredragningspromemoria och i de förslag till beslut han tidigare tillställt ledamöterna. Den personliga kontakten mellan föredragande och beslutsfattare är viktig i beslutsprocessen och måste antas öka förutsättningarna för att ärendena blir väl beredda före avgörandet. Den bör dock inte kunna åberopas som skäl för en fullt så restriktiv hållning som intagits i de fall där beslutande *ledamöter* fattar beslut efter överläggningar per telefon utan att sammanträda personligen inför beslutsfattandet.

¹ Se JO:s ämbetsberättelser 1975 s. 422, 1975/76 s. 361 och 1991/92 s.326.

² RRR K75 2:11 (Kammarrätten i Stockholm).

³ KU 1982/83:21 s. 36, 1985/86:15 s. 46.

⁴ SOU 1990:24 s. 125, prop. 1990/91:117 s. 104.

⁵ Se t.ex. Förvaltningsrättslig Tidskrift 1968 s. 180 (Calmfors, Kommunala nämndbeslut *per capsulam*), Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 15 u. 1991, s. 122, och Hellners-Malmqvist, Nya förvaltningslagen, 3 u. 1991, s. 220.

Jag delar alltså riks försäkringsverkets uppfattning att telefonföredragningar i ärenden hos socialförsäkringsnämnd kan godtas förutsatt att rättssäkerheten inte eftersätts. Verket har angett i vilken omfattning och under vilka förutsättningar rättssäkerhetsskäl inte kan anses utgöra hinder för att sådana föredragningar äger rum. Jag har inget att invända mot verkets bedömning.

Riks försäkringsverket kommer att ta upp frågan i ett avsnitt av de "Allmänna råd om verksamheten vid socialförsäkringsnämnder", som är under utarbetande hos verket. Direkt information till försäkringskassorna från min sida om detta ärende är mot denna bakgrund inte behövlig.

Ärendet är härmed avslutat.

Försäkringssekreterare har — utan stöd i lagen om allmän försäkring eller annan författning och utan kommunicering, underrättelse om beslut och besvärshänvisning enligt förvaltningslagen — beslutat att minska en försäkrads pension med visst belopp under tid då den försäkrade vistades för vård på ett LVM-hem. Fråga om åtal för tjänstefel har aktualiserats, men gärningen har med hänsyn till omständigheterna ansetts inte vara av karaktär att föranleda ansvar enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Även kritik mot socialförvaltningens agerande i ärendet

(Dnr 2336-1991)

1 Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 31 juli 1991, ifrågasatte C.V. riktigheten av att Socialdistrikt 1 i Stockholm gjorde stora avdrag på hennes pension under tid då hon vistades för vård på ett LVM-hem. Hon uppgav bl.a. att vården skulle pågå under tiden den 18 januari — den 7 augusti 1991 och att hon varken lämnat sitt medgivande till eller utfärdat fullmakt om att sådant avdrag fick göras på pensionen.

2 Utredning

2.1 Remissyttrande

Efter remiss anförde Stockholms läns allmänna försäkringskassa följande.

Socialdistrikt 1 i Stockholm begärde i skrivelse den 11 februari 1991 att kassan skulle reducera C.V:s allmänna pension (helt sjukbidrag) med 65 kronor per dag avseende ersättning för vård på behandlingshem för missbrukare. Någon fullmakt eller godkännande från C.V. om att socialtjänsten hade rätt att uppbära viss del av pensionen fanns inte.

¹ lagen om allmän försäkring

Enligt 16 kap. 12 § AFL¹ får allmän försäkringskassa besluta att pensionen helt eller delvis skall utbetalas till kommunal myndighet eller den pensionsberättigades make eller annan person för att användas till den pensionsberättigades och hans familjs nytta, om pensionstagaren till följd av ålderdomssvaghet, sjuklighet, långvarigt missbruk av beroendeframkallande medel eller annan därmed jämförlig orsak är ur stånd att själv ha hand om sin pension.

Det är troligt att handläggande tjänsteman på kassan har tillämpat ovannämnda lagrum, som är felaktigt, när vederbörande beslutade att vårdavgiften skulle dras av på pensionen från och med mars 1991. Detta lagrum får endast användas efter mycket noggrann utredning (i regel inforas läkarutlåtande och socialutredning från social myndighet) och med stor restriktivitet. Lagrummet avser sålunda enbart pensionen och inte avdrag för vårdavgift. Tjänstemannen har beklagligtvis förutom den felaktiga bedömningen att av pensionen betala vårdavgiften till socialtjänsten utan pensionstagarens medgivande (fullmakt) inte kommunicerat med C.V. före beslut enligt bestämmelserna i förvaltningslagen, vilket skall ske, när beslutet går den försäkrade emot. Av misstag har inte heller beslutsmeddelande skickats till C.V., så att hon haft möjlighet att begära omprövning respektive överklaga beslutet.

Socialtjänsten har i sin framställan till kassan återopat 3 kap. 15 § lagen om allmän försäkring som grund för att återfå vårdavgiften via försäkringskassan. Detta är felaktigt, eftersom lagrummet inte avser avdrag på allmän pension.

Vår utredning har gett vid handen att den vårdkostnad, som socialtjänsten fick ta ut av C.V. har stöd i 34 § socialtjänstlagen enligt följande lydelse:

Stöd- och hjälpinsatser av behandlingskaraktär medför inte kostnadsansvar för den enskilde vårdtagaren. Kommunen får dock utom beträffande underårig, ta ut ersättning för uppehållet av den som på grund av missbruk av alkohol, narkotika eller därmed jämförbara medel får vård eller behandling i ett hem för vård eller boende eller i ett familjehem (ej hela lagen återgiven)

Det finns inget stöd i AFL eller annan författning som ger socialtjänsten (kommunen) rätt att uppbära vårdavgift genom avdrag på allmän pension. Därför erfordras alltid i dylika fall att pensionstagaren ger sitt skriftliga medgivande till åtgärder genom fullmakt eller på annat lämpligt sätt.

Att socialtjänsten gjort en framställan hos kassan som på grund av avsaknad av C.V:s medgivande, var oriktig, befriar givetvis inte kassatjänstemannen från sitt tjänstemannaansvar d.v.s att vederbörande inte utrett ärendet tillräckligt utan "i god tro", utan formellt beslut, ombesörjt att avdrag på pensionen verkställdes.

2.2 Förundersökning

Den 3 april 1992 beslutade jag inleda förundersökning, eftersom jag fann anledning anta att tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken begåtts.

Under utredningen har förhör hållits med försäkringssekreterarna Birgit Sundell och Siv Hellman, båda befattningshavare vid Stockholms läns allmänna försäkringskassa, lokalkontoret Odenplan, samt med socialvårdsbyråchefen Kristoffer Wallin, inspektören Jane Rönqvist, socialsekreteraren Matilda Ekström samt juristen Mari Carls-

son, samtliga befattningshavare inom Stockholms stads socialförvaltning, Wallin vid socialdistrikt 13, Rönqvist och Ekström vid socialdistrikt 1 samt Carlsson vid den centrala förvaltningens juridiska enhet.

Vid förhör den 15 april 1992 med Birgit Sundell delgavs hon misstanke om tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken i enlighet med följande.

Socialdistrikt 1 i Stockholm anhöll i en skrivelse till Stockholms läns allmänna försäkringskassa att kassan skulle innehålla viss del av C.V:s allmänna pension — 65 kr per dag — avseende vård på behandlingshem för missbrukare. Någon fullmakt eller annan form av godkännande från C.V. om att socialtjänsten hade rätt att genom angivet förfarande uppbära del av pensionen fanns inte.

Birgit Sundell har i sin egenskap av försäkringssekreterare beslutat att bifalla Socialdistriktets framställan utan att stöd för åtgärden förelagat vare sig i lagen om allmän försäkring eller annan författning. Hon har vidare åsidosatt förvaltningslagens bestämmelser. Så har C.V. varken underrättats om socialförvaltningens framställan eller beretts möjlighet att yttra sig över den. C.V. har inte heller underrättats om innehållet i det beslut varigenom ärendet avgjordes eller tillställts någon fullföljdshänvisning.

Bedömning

JO Pennlöv anförde i beslut den 18 juni 1992 följande.

Handläggningen i försäkringskassan

Enligt 34 § socialtjänstlagen (1980:620) får en kommun ta ut ersättning av en vuxen missbrukare för sina kostnader för dennes uppehälle vid vård på en institution eller i ett familjehem. Rätt att ta ut ersättning gäller även vid vård på ett s.k. LVM-hem och det högsta belopp som får tas ut fastställs av regeringen (42 a § socialtjänstförordningen, 1981:750). Med stöd av 3 kap. 15 § andra stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring kan kommunen begära att försäkringskassan skall göra avdrag på vårdtagarens sjukpenning med högst det av regeringen fastställda beloppet samt betala ut beloppet till kommunen i ersättning för den erlagda vårdkostnaden. Enligt 16 kap. 12 § lagen om allmän försäkring kan en allmän försäkringskassa, i det fall att en pensionstagare till följd av långvarigt missbruk av beroendeframkallande medel är ur stånd att själv ta hand om sin pension, besluta att pensionen skall betalas ut till kommunal myndighet eller den pensionsberättigades make eller annan person för att användas till den pensionsberättigades och hans familjs nytta.

Förvaltningslagen (1986:223) ger regler för hur förvaltningsmyndigheterna, till vilka de allmänna försäkringskassorna hör, skall handlägga sina ärenden.

I 17 § förvaltningslagen anges bl.a. att ett ärende inte får avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

I 20 § förvaltningslagen sägs bl.a. att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende skall innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

I 21 § första stycket förvaltningslagen uttalas bl.a. att en sökande, klagande eller annan part skall underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. I lagrummets andra stycke anges vidare bl.a. att om beslutet går parten emot och kan överklagas, skall han underrättas om hur han kan överklaga det.

I förevarande fall har kommunen genom sin ansökan till försäkringskassan begärt att avdrag skall göras på C.V:s sjukbidrag för den vårdkostnad som kommunen haft för hennes vård vid LVM-hemmet. I sin ansökan har kommunen åberopat 3 kap. 15 § lagen om allmän försäkring trots att ansökan inte avsett avdrag på hennes sjukpenning utan på hennes sjukbidrag. Vidare har något godkännande till åtgärden inte funnits från C.V:s sida. Kommunens ansökan har således saknat laglig grund. Birgit Sundell som handlagt ärendet på försäkringskassan har inte uppmärksammat detta förhållande. Hon har tagit ställning till kommunens ansökan utan att ha skaffat sig någon närmare kännedom om de bestämmelser som hon haft att tillämpa och utan att följa förvaltningslagens regler för ärendehandläggning. Birgit Sundell har således åsidosatt vad som ålegat henne i egenskap av beslutsfattare hos försäkringskassan. Handläggningen av ärendet har inneburit myndighetsutövning. De objektiva förutsättningarna för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § första stycket brottsbalken är därför uppfyllda. Någon anledning anta att Birgit Sundell uppsåtligt skulle ha åsidosatt vad som ålegat henne föreligger inte. Jag finner därför att det skett av oaktsamhet.

Vid bedömningen av om denna oaktsamhet skall kunna medföra straffansvar beaktar jag följande.

Handläggningen av ärendet har krävt goda kunskaper om sakområdet, kunskaper som Birgit Sundell får antas ha tillägnat sig genom den utbildning hon genomgått. När beslutet fattades hade hon i knappt tre månader haft sina nya arbetsuppgifter och får därför antas ha saknat en mer djupgående erfarenhet av de bestämmelser som gäller för dessa uppgifter. Ansökan var vidare gjord av en myndighet och kunde därför antas vara riktig. Härtill kommer att hon haft kort tid på sig att handlägga ärendet eftersom det inte var hennes eget och hon fått hand om det genom den kontroll som gjordes av avdelningens postlådor inför den s.k. brytningsdagen, d.v.s. sista dagen för inmatning av beslutet i datorn. Hennes handläggning av ärendet har därför skett under stark tidspress. Arbetsbelastningen var också rent allmänt betydande på avdelningen, bl.a. som en följd av brist på personal.

Handläggningen av ärendet har emellertid även krävt god kännedom om förvaltningslagens förfaranderegler. Birgit Sundell, som även tidigare sysslat med ärendehantering, har uppgivit att hon väl kände till dessa regler. Det framstår därför som anmärkningsvärt att hon kommit att åsidosätta dem, eftersom de är grundläggande för all ärendehandläggning, som rör myndighetsutövning mot enskilda. Birgit Sundells

misstag i detta avseende framstår emellertid som en följd av hennes bristande erfarenhet av sakområdet och den allmänt pressade arbetssituationen.

Vid en samlad bedömning av omständigheterna kan jag mot bakgrund av det nu anförda inte finna att den oaktsamhet som Birgit Sundell gjort sig skyldig till skall bedömas på sådant sätt att den medför straffansvar för henne. Jag beslutar därför att inte väcka åtal mot Birgit Sundell. Hon kan emellertid inte undgå allvarlig kritik för vad som inträffat.

Handläggningen i socialdistriktet

Genom utredningen har framkommit att det inom socialdistriktet rätt oklarhet om vilka möjligheter som distriktet haft att med stöd av lagen om allmän försäkring få ersättning för den vårdkostnad som distriktet enligt 34 § socialtjänstlagen har rätt att ta ut av vuxna missbrukare. Detta har särskilt kommit till uttryck genom att distriktet i sina framställningar till försäkringskassan använt sig av en blankett som varit felaktigt utformad. Det i blanketten åberopade lagrummet, 3 kap. 15 § lagen om allmän försäkring, ger kommunen rätt att få avdrag på vårdtagarens sjukpenning men inte på hans pensionsförmån. Blanketten har enligt vad som framkommit använts under en följd av år utan att den felaktiga formuleringen har uppmärksamats. Vem som bär ansvaret för blankettens utformning har inte kunnat klarläggas. Ledningen för distriktet har emellertid förutsatt att blanketten kommit till användning. Socialdistriktets bristande kunskap om innehållet i de regler som utgjort en förutsättning för distriktets möjligheter att genom försäkringskassans förmedling få ersättning för vårdkostnader, framstår som anmärkningsvärd. Dessa förhållanden inom socialdistriktet ger anledning till allvarig kritik från min sida.

De enskilda tjänstemännens befattning med det nu aktuella ärendet föranleder följande uttalande.

Matilda Ekström har handlagt ärendet inom socialdistriktet och hon är därför ansvarig för den ansökan som gavs in till försäkringskassan. Ansökan har saknat laglig grund eftersom C.V:s godkännande till det begärda avdraget inte förelåg och grund för åtgärden inte fanns i lag eller annan författning. Matilda Ekström har emellertid uppgivit att hon, såvitt hon kan minnas, vänt sig till såväl Jane Rönqvist som Kristoffer Wallin för att få råd om handläggningen innan hon gav in ansökan till försäkringskassan och att hon i vart fall av Kristoffer Wallin fått beskedet att ansökan skulle ges in till kassan på det sätt som hon gjort. Huruvida hennes kontakter med dessa personer skett innan hon gav in ansökan eller först efteråt, vilket är Kristoffer Wallins minnesbild, har inte kunnat klarläggas. Oavsett när ett sådant samråd har skett kan det inte medföra att Matilda Ekström skall sakna ansvar för åtgärden att ha givit in en felaktig ansökan till försäkringskassan. Under alla förhållanden har det ankommit på henne att förvissa sig om att ansökan var riktig och stod i överensstämmelse med bestämmelserna på området. Handläggningen av ärendet har således krävt att hon satt sig in i de bestämmelser som gällde. Detta hade

exempelvis kunnat ske genom att hon såväl slagit upp det åberopade lagrummet som noggrant tagit del av de interna anvisningarna. För handläggningen av ärendet i denna del kan Matilda Ekström inte undgå kritik.

Jane Rönqvist har i sin egenskap av biträdande sektionschef diskuterat ärendet med Matilda Ekström. Den befattning hon därigenom haft med ärendet är inte av sådan beskaffenhet att det finns anledning att rikta kritik mot henne.

Kristoffer Wallin har i egenskap av sektionschef haft ett övergripande ansvar för sektionens verksamhet. Han borde därför ha sett till att den ifrågavarande blanketten inte användes för distriktets framställningar till försäkringskassan. Han har emellertid inte ens uppmärksammat att blanketten varit utformad på ett felaktigt sätt. Anledningen härtill synes i huvudsak ha varit hans bristande kunskaper om innehållet i det lagrum, 3 kap. 15 § lagen om allmän försäkring, som åberopades i blanketten samt att han hyst en felaktig uppfattning om de möjligheter det gav kommunen att få ersättning för sina vårdkostnader. Han har således ansett att blanketten varit riktig och förutsatt att den använts för sektionens framställningar. Som en följd av denna sin uppfattning har han inte heller i samband med att Matilda Ekström vände sig till honom för att få råd om handläggningen funnit anledning att ompröva sin tidigare bedömning av bestämmelsens innehåll. Matilda Ekström har uppgivit att hon vid två tillfällen talat med Kristoffer Wallin om ärendet. Han har uppgivit att det skett vid ett tillfälle. Oavsett antalet samtal som förts mellan dem har det förhållandet att Matilda Ekström rådfrågat honom om ärendet bort medföra att han skaffat sig närmare kunskap om den bestämmelse de diskuterade. Detta har han emellertid inte gjort utan nöjt sig med en kontroll av de interna anvisningarna. En kontroll som han gjort så summariskt att han inte uppmärksammat att den uppfattning han hade om bestämmelsen var felaktig. Vad som i dessa avseenden framkommit om Kristoffer Wallins hantering av ärendet visar att han brustit i sitt ledningsansvar. Jag anser därför att det finns anledning att rikta allvarlig kritik mot honom för detta.

Kritik mot kemikalieinspektionen angående ingripande mot ifrågasatt otillbörlig marknadsföring av rengöringsmedel

(Dnr 790-1991)

1 Inledning

Kemikalieinspektionen handlägger ärenden om hälso- och miljörisker med kemiska produkter. Grundläggande bestämmelser på området finns i lagen (1985:426) om kemiska produkter och förordningen (1985:835) om kemiska produkter. Till kemikalieinspektionens uppgifter hör att — vid sidan av vissa andra statliga myndigheter med specialuppgifter — utöva den centrala tillsynen över efterlevnaden av lagen och med stöd av lagen meddelade föreskrifter såvitt gäller tillverkare, importörer och andra leverantörer (26 § förordningen).

I 27 § förordningen föreskrivs: En statlig tillsynsmyndighet skall göra anmälan till konsumentombudsmannen om myndigheten från hälso- och miljöskyddssynpunkt finner talan om förbud enligt 2 § marknadsföringslagen (1975:1418) påkallad mot marknadsföringen av en kemisk produkt. Annan myndighet än kemikalieinspektionen skall samråda med kemikalieinspektionen innan anmälan görs.

I egenskap av ombud för Colgate-Palmolive AB ("Colgate") anmälde advokaterna Jan O Hedberg och Stefan Brandt, Hedberg & Co Advokatbyrå AB, kemikalieinspektionen och dess tjänstemän Gustaf Eriksson och Christina Bouvin för åsidosättande av regeringsformens krav på objektivitet och saklighet genom uttalanden i samband med ingripande mot marknadsföringen av rengöringsmedlet Klorin. Uttalandena hade gjorts *dels* i skrift ställd till Colgate, *dels* i pressrelease, *dels* i radio. Vidare hemställde Colgate, att JO skulle utreda, huruvida Gustaf Eriksson och Christina Bouvins handlande borde föranleda ansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken.

Den åsyftade skrivelsen, som Colgate mottog den 8 mars 1991, var daterad den 7 mars 1991 och undertecknad av de nämnda tjänstemännen. Inledningsvis anfördes att kemikalieinspektionen hade uppmärksammat Colgates marknadsföring av rengöringsmedlet Klorin i dagspressen den 5—7 mars 1991. Enligt inspektionens mening fanns det formuleringar i annonserna som var ovederhäftiga och därmed otillbörliga enligt 2 § marknadsföringslagen. De formuleringar som kritiserades var "Klorin skadar inte miljön", "Nu visar tre strikt vetenskapliga undersökningar att Klorin inte utgör någon miljöfara", "Ditt hem är fullt av saker som skulle må bra av att då och då rengöras och

desinfekteras ordentligt" samt ett påstående att "Nu kan du med gott samvete använda Klorin så mycket du vill". Kemikalieinspektionen hävdade, att Colgate i strid med utbytesregeln i 5 § lagen (1985:426) om kemiska produkter — vilken går ut på att sådana kemiska produkter som kan ersättas med mindre farliga skall undvikas — uppmanade konsumenterna att bortse från sina skyldigheter enligt lagen och att marknadsföringen följaktligen i den delen uppmanade till brott. Skrivelsen avslutades med följande anmaning: "Mot bakgrund av detta avser kemikalieinspektionen att göra en anmälan till konsumentombudsmannen, om Ni inte inom en vecka ger in en bindande förklaring att Ni beträffande Klorin omedelbart avstår från vidare marknadsföring som innehåller dessa eller liknande påståenden eller framställningar som döljer det faktum att Klorin är en hälsofarlig produkt."

Det återopade pressmeddelandet var daterat den 8 mars 1991 och bar rubriken "Colgate uppmanar till brott!". Meddelandet innehöll i sammandrag de uttalanden som gjorts i skrivelsen till Colgate.

2 Utredning

2.1 Utredningsåtgärder

Genom remiss infordrades yttrande från kemikalieinspektionen.

Colgate inkom med bemötande av remissvaret.

2.2 Regleringen i marknadsföringslagen

Marknadsföringslagen upptar bl.a. följande föreskrifter.

Otillbörlig marknadsföring

2 § Företager näringsidkare vid marknadsföring av vara, tjänst eller annan nytthet reklamåtgärd eller annan handling, som genom att strida mot god affärssed eller på annat sätt är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare, kan marknadsdomstolen förbjuda honom att fortsätta därmed eller att företaga annan liknande handling. Förbud kan meddelas även anställd hos näringsidkare och annan som handlar på näringsidkares vägnar samt var och en som i övrigt väsentligt har bidragit till handlingen.

Information

3 § Underlåter näringsidkare vid marknadsföring av vara, tjänst eller annan nytthet att lämna information, som har särskild betydelse från konsumentsynpunkt, kan marknadsdomstolen ålägga honom att lämna sådan information. Åläggande kan meddelas även anställd hos näringsidkare och annan som handlar på näringsidkares vägnar.

Åläggande enligt första stycket får innehålla att informationen skall

1. lämnas genom märkning på vara eller tillhandahållas i annan form på säljställe,
2. lämnas i annonser eller andra framställningar som näringsidkaren använder vid marknadsföringen,
3. i viss form lämnas till konsument som begär det.

Bestämmelser om information som har särskild betydelse för att förebygga att en vara eller en tjänst orsakar skada på person eller egendom finns i produktsäkerhetslagen (1988:1604).

10 § Fråga om förbud eller åläggande enligt 2—4 § upptages efter ansökan. Sådan ansökan göres av konsumentombudsmannen. Beslutar denne för visst fall att ej göra ansökan, får ansökan göras av sammanlutning av konsumenter, löntagare eller näringsidkare eller, beträffande förbud enligt 2 §, av näringsidkare som beröres av handlingen.

11 § Näringsidkare är skyldig att på anmaning av konsumentombudsmannen komma in med yttrande eller upplysning i ärende om tillämpning av 2—4 §. I ärende där beslut om förbud eller åläggande enligt 2—4 § kan antagas komma i fråga är näringsidkare även skyldig att på anmaning av ombudsmannen tillhandahålla handling, varuprov och liknande som kan ha betydelse för utredningen i ärendet.

Efterkommes icke anmaning enligt första stycket, får konsumentombudsmannen förelägga näringsidkaren att fullgöra sin skyldighet vid vite av högst 10 000 kronor.

För varuprov och liknande som tillhandahålles enligt första stycket lämnar konsumentombudsmannen ersättning, om särskilda skäl föreligger.

Förbuds föreläggande

14 § Fråga om förbud enligt 2 eller 4 § får i fall som ej är av större vikt prövas av konsumentombudsmannen genom förbuds föreläggande.

Förbuds föreläggande innebär att den som antages ha företagit handling, som avses i 2 eller 4 §, till godkännande omedelbart eller inom viss tid förelägges förbud vid vite att fortsätta därmed eller, i fall som avses i 2 §, att företaga annan liknande handling.

Har föreläggande godkänts, gäller det som förbud som har meddelats av marknadsdomstolen enligt 2 eller 4 §. Godkännande som sker sedan den i föreläggandet utsatta tiden har gått till ända är dock utan verkan.

Informations föreläggande

15 § Fråga om åläggande enligt 3 § får i fall som ej är av större vikt prövas av konsumentombudsmannen genom informations föreläggande.

Informations föreläggande innebär att den som antages ha gjort sig skyldig till underlåtelse, som avses i 3 §, till godkännande omedelbart eller inom viss tid förelägges vid vite att lämna information, som anges där.

Har föreläggande godkänts, gäller det som åläggande som har meddelats av marknadsdomstolen enligt 3 §. Godkännande som sker sedan den i föreläggandet utsatta tiden har gått till ända är dock utan verkan.

Tillsyn m.m.

16 § Den som avses med förbud eller åläggande enligt 2—4 § är skyldig att på anmaning av konsumentombudsmannen tillhandahålla upplysning, handling, varuprov och liknande som behövs för tillsyn över att förbudet eller åläggandet åttlydes. Efterkommes icke sådan anmaning, får ombudsmannen förelägga den berörde att fullgöra sin skyldighet vid vite av högst 10 000 kronor.

För varuprov och liknande som tillhandahålles enligt första stycket lämnar konsumentombudsmannen ersättning, om särskilda skäl föreligger.

Föreskrifter om skyldighet för den som skall tillhandahålla varuprov och liknande enligt första stycket att ersätta konsumentombudsmannen kostnader för provtagning och undersökning av prov meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

I anmälningsskriften anförde Colgate bl.a. följande sammanfattande synpunkter.

Det aktuella ärendet avser två annonser som behandlar frågan om Klorins eventuella miljöpåverkan. Bedömningen av denna marknadsföring faller inom KO:s och marknadsdomstolens kompetensområden. Två marknadsföringsärenden, avseende i allt väsentligt samma budskap som i de nu aktuella annonserna, har tidigare på KO:s begäran prövats av Kemibranschens Etiknämnd och enhälligt friats från kritik och marknadsföringen bedömts som vederhäftig. Bedömningen har skett mot bakgrund av vetenskapliga utredningar utförda av oberoende expertis.

Frågan om hälsofarlighet i den meningen att medlet — liksom ett flertal rengöringsmedel — kan medföra skada vid förtäring eller dylikt ligger utanför sakomständigheterna i ärendet. Frågan berörs överhuvudtaget inte i annonsen och regleras av förordningar helt fristående från marknadsföringslagen, genom märkningsföreskrifter m.m. De ifrågavarande föreskrifterna har, vad avser Klorin, på alla punkter uppfyllts av Colgate. Kemikalieinspektionens föreläggande innefattar för övrigt även att Colgate skulle i sin marknadsföring ange att Klorin är en hälsofarlig produkt. Detta krav saknar lagstöd. Påståendet att köpare eller användare av Klorin gör sig skyldig till straffbar handling utgör en orimlig lagtolkning.

Kemikalieinspektionen har sålunda utan lagstöd förelagt bolaget att inom en vecka inge en bindande förklaring att bolaget omedelbart skall avstå från den aktuella och liknande marknadsföring samt framställningar som döljer det faktum att Klorin är en hälsofarlig produkt. Utan att bereda Colgate tillfälle till yttrande har Kemikalieinspektionen och dess tjänstemän, dels i en spektakulär pressrelease, dels i uttalanden i media, stämplat Colgates marknadsföring som uppmaning till brott. Uttalandena innebär även att konsumenterna som använder Klorin skulle göra sig skyldiga till brottslig handling med åtföljande straffpåföljd.

— — —

Genom att samma dag som Colgate föreläggs att inom en vecka yttra sig i ärendet avge en pressrelease med rubriken "Colgate uppmanar till brott", har Kemikalieinspektionen och dess tjänstemän grovt åsidosatt sina skyldigheter att iakttä saklighet, måttfullhet och opartiskhet. I realiteten innebär ågerandet att Kemikalieinspektionen och dess tjänstemän, utan att ge motparten tillfälle att yttra sig, samtidigt agerat åklagare och domare, tillika utanför området för sin egen kompetens och med uppenbart felaktig lagtillämpning som grund. Uppgifterna i pressreleasen, som innefattar att konsumenterna skulle göra sig skyldig till brott vid köp eller användning av Klorin, är vilseledande och ägnade att leda till allvarligt obehag för konsumenterna.

— — —

Genom föreläggandet, genom pressreleasen och genom mediauttalanden har Kemikalieinspektionen och dess tjänstemän vållat Colgate allvarlig skada. Uttalanden och rekommendationer av myndighet uppfattas som auktoritativa och vederhäftiga och åtnjuter på den grunden stor trovärdighet hos allmänheten. — — —

Beträffande handläggningen anförde kemikalieinspektionen i sitt yttrande bl.a. följande. Kemikalieinspektionens skrivelse till Colgate innehöll inte något föreläggande. Inspektionen angav att anmälan skulle komma att ske till konsumentombudsmannen. Emellertid lämnades i vedertagen ordning utrymme för Colgate att frivilligt vidta de enligt inspektionens mening nödvändiga rättelserna. Det aktuella pressmeddelandet skulle ses mot bakgrund av att kemikalieinspektionen hade att på ett lättillgängligt sätt informera allmänheten om sitt arbete.

I sakfrågorna hänvisade kemikalieinspektionen i stort till vad som anförts i anmälan den 19 mars 1991 till konsumentombudsmannen, varjämte inspektionen anförde vissa kompletterande synpunkter.

2.5 Colgates genmäle

I sitt yttrande över kemikalieinspektionens remissvar anförde Colgate bl.a. följande beträffande karaktären av inspektionens skrivelse till Colgate.

Inspektionens uttalande att skrivelsen inte innehåller något föreläggande förtjänar inte beaktande. För en enskild medborgare eller ett företag utan tillgång till juridisk sakkunskap framstår skrivelsens innehåll som hotfullt och ägnat att påverka mottagarens agerande, varför det utan tvekan utgör ett föreläggande. Att det inte är fråga om ett föreläggande enligt marknadsföringslagens regler är uppenbart eftersom det helt saknar lagstöd. Däremot har syftet från inspektionens sida varit att utfärda ett föreläggande, oavsett om detta är lagligt eller inte, för att genom hot tvinga Colgate att upphöra med sin marknadsföring för Klorin. Detta framgår inte bara av skrivelsens innehåll utan även inspektionens pressrelease — — —.

2.6 Ärendet hos konsumentombudsmannen

Kemikalieinspektionens anmälan mot Colgate var fortfarande föremål för utredning hos konsumentombudsmannen. Ställning hade ännu inte tagits till om ansökan skulle göras hos marknadsdomstolen eller inte.

3 Bedömning

Vid ärendets avgörande den 25 oktober 1991 uttalade *JO Ragnemalm* följande.

Den rättsliga regleringen innebär i korthet följande. Kemikalieinspektionen har i egenskap av central tillsynsmyndighet på det kemiska produktområdet att i förekommande fall göra anmälan till konsumentombudsmannen, om inspektionen finner talan om förbud påkallad på grund av otillbörlig marknadsföring. Hur denna uppgift skall hanteras är inte föremål för särskild författningsreglering utan får bedömas utifrån allmänna normer. Konsumentombudsmannen kan i sin tur väcka talan hos marknadsdomstolen och har alltså där ställning av part. Därvid har konsumentombudsmannen till sitt förfogande en rad befogenheter med stöd av vilka han kan framtvinga utredning och även i viss begränsad utsträckning bringa ärenden till slut med rättsligt

bindande avgöranden utan att i samtliga fall behöva underställa ärendet domstolens prövning. Alla viktigare avgöranden måste dock träffas av marknadsdomstolen. Domstolen svarar som enda instans för rättsskipningen i tvistiga fall och för ledningen av rättstillämpningen på området.

Att konsumentombudsmannen i sin verksamhet måste iakttaga de allmänna restriktioner som får anses gälla för allmänna ombud i rättsliga förfaranden är självklart. Man kan här jämföra med den roll som en allmän åklagare eller företrädare för det allmänna i taxeringsärenden har. Massmediala utspel kan i vissa lägen få återverkningar på myndighetsfunktionen som inte är önskvärda (se t.ex. JO 1978/79 s. 298—301 som berör frågor om organiserad pressinformation av myndighet och allmänt ombuds personliga yttrande i anslutning till en pågående skatteprocess).

En tillsynsmyndighet som kemikalieinspektionen har såsom anmälände myndighet en friare ställning. Min bedömning av kemikalieinspektionens agerande sker från denna utgångspunkt.

Kemikalieinspektionen måste tillerkännas en betydande frihet att driva sina egna frågor såsom fackmyndighet. När det gäller åtgärder mot otillbörlig marknadsföring — som involverar särskilda regler och överväganden vid sidan av kemikalieinspektionens egentliga kompetensområde — kan man inte ställa ett så långt gående krav på en anmälan till konsumentombudsmannen, att det med säkerhet skall kunna förväntas, att talan hos marknadsdomstolen leder till framgång, eller ens att konsumentombudsmannen finner skäl att, efter företagen utredning, väcka sådan talan genom ansökan hos domstolen. I förevarande fall har upplysts att ärendet befinner sig hos konsumentombudsmannen och att ställning ännu inte tagits till om ansökan skall göras hos marknadsdomstolen eller inte. Eftersom frågorna om Klorins egenskaper och tillåtligheten av de ifrågasatta marknadsföringsåtgärderna alltså är föremål för prövning i ordinär väg, saknas anledning för JO att gå in på dessa sakfrågor. Jag vill dock tillägga, att jag mot bakgrund av de allmänna synpunkter som här redovisats inte funnit grund för att kritisera kemikalieinspektionen för att inspektionen aktualiserat frågan om anmälan till konsumentombudsmannen genom sin skrivelse till Colgate och sedan även fullföljt sin avsikt och gjort sådan anmälan.

Vad i övrigt gäller den formella behandlingen av ärendet hos kemikalieinspektionen är det två inslag i handläggningen som särskilt kommer i blickpunkten, nämligen karaktären av den anmaning som kemikalieinspektionens skrivelse till Colgate utmynnade i och det pressmeddelande som inspektionen lämnade i direkt anslutning till skrivelsen.

Colgates klagomål på denna punkt kan — mycket kort — sägas innebära, att kemikalieinspektionen, utan att ha befogenhet därtill och utan att ge Colgate rimlig möjlighet att förklara sig, meddelat ett föreläggande för Colgate att upphöra med den ifrågasatta marknadsför-

ringen och därvid nyttjat publiceringen som påtryckningsmedel. Colgate menar, att kemikalieinspektionens agerande varit opåkallat och vållat Colgate allvarlig skada.

Kemikalieinspektionen å sin sida vill inte vidkännas, att något fel begåtts, utan synes närmast anse att dess handlande varit neutralt. Således invänder man, att fråga ej varit om något föreläggande, eftersom det framgick av skrivelsen, att inspektionen endast avsåg att göra en anmälan till konsumentombudsmannen, och att pressmeddelandet får ses som normal information till allmänheten. Man framhåller också — i skrivelsen till konsumentombudsmannen — att ärendet brådskade, eftersom inget tydde på att bolaget frivilligt tänkte ändra sin marknadsföring.

Det kan alltså konstateras, att uppfattningarna om innebörden av kemikalieinspektionens ingripande går vitt isär.

För egen del vill jag till en början slå fast, att kemikalieinspektionens ingripande framstår som mycket snabbt och resolut. Naturligtvis kan det finnas situationer, där en sådan reaktion är motiverad. Ingen-ting hindrar då, att tillsynsmyndigheten direkt gör en anmälan till konsumentombudsmannen utan att dessförinnan kommunicera underlaget för sitt initiativ med det berörda företaget. Det kan här nämnas, att produktsäkerhetslagen (som inte är tillämplig i detta fall) i jämförbara situationer anvisar ett direkt förfarande utan förhandlingar, som syftar till frivilliga lösningar (se 16 §). Om emellertid tillsynsmyndigheten eftersträvar skriftväxling eller överläggningar i annan form med en näringsidkare, bör det ske på ett lugnt och sakligt sätt och utan särskilda påtryckningar. Åtgärderna att avkräva Colgate en bindande förklaring att upphöra med sin marknadsföring inom en vecka och att gå ut med ett pressmeddelande var inte nödvändiga för att kemikalieinspektionen skulle kunna fullgöra sin anmälningsplikt som tillsynsmyndighet enligt 27 § förordningen om kemiska produkter. Åtgärderna var inte heller ägnade att påskynda eller på annat sätt främja förfarandet enligt marknadsföringslagen.

Frågan om kemikalieinspektionens anmaning skall betraktas som ett föreläggande i rättslig mening eller inte kan lämnas därhän; av formuleringen framgår dock att anmaningen inte var "bindande", dvs. att någon annan "sanktion" än en anmälan till konsumentombudsmannen inte kunde ifrågakomma vid bristande hörsamhet. Det står enligt min mening klart, att anmaningen i förening med pressmeddelandet var ägnad att verka som ett slags utomrättsligt påtryckningsmedel. Ett sådant tillvägagångssätt ryms inte i det förfarande enligt marknadsföringslagen som i sista hand består i domstolsprövning. Det skall inte behöva sägas, att en part inför en sådan prövning har rätt att vara fredad från "påhopp" av företrädare för motstående intressen.

Av det anförda framgår att kemikalieinspektionens anmaning och pressmeddelande var omotiverade och olämpliga. Jag anser, att det rör sig om ett allvarligt övertramp.

Vad gäller själva textinnehållet i pressmeddelandet finner jag inte tillräckliga skäl att göra någon närmare kommentar, eftersom min ståndpunkt är, att något pressmeddelande över huvud inte borde ha utfärdats.

Med dessa kritiska uttalanden är ärendet avslutat.

En kommun har utgivit en miljökatalog. Kritik för bristande objektivitet. Synpunkter på lagregleringen

(Dnr 3963-1990)

1 Inledning

Göteborgs kommun utgav och tillställde under hösten 1990 hushållen i kommunen en skrift benämnd Miljökatalogen, Göteborgsdelen, 1990-1991. Som författare angavs Konsument Göteborg, Miljö- och Hälsoskydd och Renhållningsverket. Skriften innehöll följande inledning.

Miljö vänlig

Två bra ord som inte blir sämre av att kopplas samman. Miljövänlig. De flesta göteborgare vill vara miljövänliga, men vet inte alltid riktigt hur man ska göra. Måste man vara kemist eller renlärig? Ska man behöva ha dåligt samvete för att man inte alltid orkar? Nej. Den här Miljökatalogen har vi gjort för dig, som gärna vill handla miljövänligt, men inte vet riktigt hur. Vi har samlat ihop konkreta tips och idéer — du finner dem i katalogens första del. Längre bak finns ett register med ord och begrepp som kan vara bra att känna till. Vi förklarar dem och hänvisar till den eller de sidor i katalogen där det står mer. Allra sist finns adresser och telefonnummer till ställen som kan lämna mer information eller som säljer bra produkter. Läs katalogen från början till slut eller lite här och där. Prova något miljövänligt som du får lust på. Om bara en person väljer miljövänligare i morgon innebär det en förbättring. Och tänk om många ändrar sig...

Hälsningar från oss på

KONSUMENT GÖTEBORG. MILJÖ- OCH HÄLSOSKYDD. RENHÅLLNINGSVRKET.

I egenskap av ombud för KemiskTekniska Leverantörförbundet (KTF) anmälde advokaten Stefan Brandt, Hedberg & Co Advokatbyrå AB, Göteborgs kommun och kommunens ansvariga myndigheter för åsidosättande av regeringsformens krav på objektivitet och saklighet genom olika uttalanden i Miljökatalogen. Vidare anfördes att myndigheterna genom uttalandena hade överskridit sin kompetens.

KTF:s anmälan avsåg de delar i katalogen som berörde förbundets medlemmar, dvs. uttalanden rörande kemiska produkter och deras användning.

I det väsentliga gick klagomålen ut på följande. Miljökatalogen innebar ett otillbörligt ingrepp i den fria konkurrensen, genom att vissa produkter och varumärken och även försäljningsställen rekommenderades, samtidigt som det uttalades, att andra produkter och varumärken borde undvikas, därför att de var miljöfarliga eller onödi-

ga. I sak innehöll skriften oriktiga och ovederhäftiga påståenden. Kommunen utgick i sina bedömningar från en annan standard än den som gällde för företagen i branschen. Om katalogen hade varit utgiven av tillverkarna själva, skulle denna utgöra marknadsföring och falla under marknadsföringslagen. Med den omvända bevisbörda som därvid gäller hade det ålegat tillverkarna att styrka påståenden om miljövänlighet m.m. med vetenskaplig bevisning, som klart visade, att de kemiska produkterna förbättrade miljön. Genom katalogens utformning rekommenderade således myndigheterna vissa produkter och varumärken med uttalanden, som tillverkarna själva inte skulle kunna göra i sin egen marknadsföring. Vad gällde de produkter som direkt misskrediterades saknade tillverkarna här den möjlighet att ingripa som marknadsföringslagen erbjuder i förhållande till en konkurrent, som handlar på liknande sätt. Den uppkomna situationen präglades av rättsosäkerhet. En annan invändning mot Miljökatalogen var, att uttalandena i denna i olika avseenden innebar ett åsidosättande av konsumentskyddet.

2 Utredning

Genom remisser begärdes yttranden från Göteborgs kommun och konsumentverket.

För kommunens del avgavs yttrande av miljö- och hälsoskyddsnämnden. Kommunens konsumentnämnd och renhållningsstyrelse ställde sig bakom yttrandet.

KTF inkom med bemötande av kommunens och konsumentverkets remissvar.

3 Bedömning

Vid ärendets avgörande den 25 oktober 1991 uttalade *JO Ragnemalm* följande.

3.1 Utgångspunkter för bedömningen

Den kommunala självstyrelsens princip är förankrad i grundlagen och kommer till uttryck på flera sätt i lagstiftningen. Kommunerna har egen beskattningsrätt. De kan i betydande utsträckning fritt bestämma över förvaltningen av sådant som kan betraktas som kommunala angelägenheter. Möjligheterna för statliga organ att ingripa är begränsade. Kommunala beslut inom självstyrelsesektorn kan av kommunmedlemmarna överklagas hos kammarrätten medelst kommunalbesvär, som möjliggör en rent rättslig kontroll men inte en allmän överprövning, där lämplighetsöverväganden som legat till grund för ett beslut kan komma under bedömande.

Gränserna för den kommunala kompetensen bestäms — på grundval av en allmän regel i kommunallagen (av typ generalklausul) och allmänt vedertagna kommunalrättsliga grundsatser — mera konkret av praxis i kommunalbesvärs mål, där regeringsrätten är prejudikatbildande instans. Det är förutsatt, att *JO* inte skall göra uttalanden i sådana

gränsdragningsfrågor som det tillkommer regeringsrätten att avgöra. Utgångspunkten för JO:s bedömningar måste således vara rådande rättsläge, sådant det framgår av tillgängliga rättskällor.

Vad i övrigt gäller de rättsliga utgångspunkterna har anmälaren KTF främst åberopat bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen (objektivitetsprincipen) och marknadsföringslagen, som enligt KTF ställer högre krav på företagens uppgiftslämnande vid marknadsföringen än vad de kommunala myndigheterna iakttagit i sin informationsskrift.

De kommunala myndigheterna och konsumentverket invänder, att marknadsföringslagens krav inte är tillämpliga på den kommunala informationen, och hävdar, att innehållet i Miljökatalogen i huvudsak — med enstaka undantag — är vederhäftigt och korrekt. Myndigheterna menar, att det ligger inom ramen för en kommuns befogenheter att lämna attitydpåverkande information till konsumenterna, och att det får accepteras, att sådan information kan ha en viss påverkan på konkurrensförhållandena.

Om detta vill jag rent principiellt säga följande.

Marknadsföringslagen är formellt tillämplig på näringsidkare och deras marknadsföring men inte på kommunerna och deras samhällsinformation, i vilken konsumentupplysning utgör en beståndsdel. Frågan är — såsom den blivit formulerad i meningsutbytet mellan anmälaren och myndigheterna — om man bör acceptera, att olika standard här gäller för näringsidkare och myndigheter. Anmälaren KTF:s argumentering för att någon skillnad inte bör råda utgår från stadgandet i 1 kap. 9 § regeringsformen, som lyder: "Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet." Bestämmelsen tar naturligtvis främst sikte på rättskipningen och den myndighetsutövande verksamheten i övrigt. De principer som den ger uttryck för har dock relevans för all allmän verksamhet.

I detta fall gäller det en tryckt publikation, som väsentligen regleras av yttrande- och tryckfrihetslagstiftningen. Rättsliga ingripanden kan endast ske enligt de regler som gäller för publikationer i allmänhet. Om den kemiska industrin vill angripa en skrift av en intresseorganisation på miljöområdet eller en rådgivningsspalt i en veckotidning, har man att följa dessa regler. De särskilda möjligheter som marknadsföringslagen ger en näringsidkare att vidta åtgärder mot en annan näringsidkare, som använder otillbörliga metoder, står inte här till buds.

Mot bakgrund av det sagda kan frågan formuleras så: Vilka krav kan man ställa på ett offentligt organ utöver dem som gäller för publikationer i allmänhet?

Svaret blir, att gällande rättsordning inte ger något direkt besked på den punkten. För min del har jag att hålla mig till instruktionen för JO, som i 6 § första stycket säger: "Ombudsman avgör ärende genom beslut, vari han får uttala sig om huruvida åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. Ombudsman får även göra sådana uttalanden

som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning." Jag ämnar här ta fasta på min instruktionsenliga rätt att — vid sidan av det formellt juridiska betraktelsesättet — uttala mig om vad som är felaktigt i vidare mening eller olämpligt.

3.2 Iakttagelser och omdömen

3.2.1 Allmänt

Det hör till en kommuns allmänna befogenheter att bedriva samhällslig informationsverksamhet och konsumentrådgivning. På området för miljö- och hälsoskydd har lagstiftningen tilldelat kommunerna särskilda uppgifter. Inom ramen för den kommunala självstyrelsen måste det vara tillåtet för en kommun att utge en upplysningsskrift i miljöfrågor ämnad för hushållen. Jag utgår också från att rättsläget är det, att en sådan skrift kan få ha en "miljövänlig profil", även om detta kan uppfattas som och även i realiteten innebära en viss påverkan av konkurrensförhållandena inom den kemisk-tekniska branschen.

Jag har alltså ingenting att invända mot att Göteborgs kommun utgivit Miljökatalogen och att den har det uttalade syftet att påverka konsumenterna i miljövänlig riktning.

3.2.2 Omnämmandet av produkter/märken och försäljningsställen

På flera ställen omnämns produkter/märken och försäljningsställen som "bra". Detta sätts i motsatsförhållande till etablerade marknadsledande produkter, utan namns nämnande. Det förekommer emellertid även, att en enskild produkt med märkesnamn anges i negativt sammanhang.

Anmälaren KTF beskriver på något ställe detta som skattefinansierad reklam.

Jag måste här instämma i anmälares kritik.

Vad gäller skattefinansieringen kan — i den kommunala självstyrelsens namn — invändas att den som inte tillhör det aktuella skattekollektivet i Göteborg inte har någon talan. Emellertid har det ett uppenbart allmänt intresse — utanför kommungränsen — om en offentlig myndighet direkt uttalar sig om särskilda produkter och märken. Såsom anmälaren återkommande framhåller, möts myndigheternas uttalanden normalt med stor respekt, med följd att genomslagskraften hos allmänheten kan antas bli betydande. Inom givna gränser är detta också önskvärt, om ett samhälle skall kunna fungera väl. Detta förutsätter emellertid, att så närgångna uttalanden, som det här handlar om, bygger på vetenskapligt grundade och öppet redovisade tester. Så är inte fallet här. Detta är enligt min mening inte godtagbart.

I det nu avhandlade avseendet måste jag rikta mycket allvarlig kritik mot Miljökatalogen.

I vissa fall anges att man med fördel kan använda vissa livsmedel — såsom filmjök och ättiksyra — i stället för saluförda kemiska rengöringsmedel. Från anmälaren KTF:s sida anförs en rad fackmannamässiga invändningar. Det anförs bl.a., att sådan användning skulle — under de betingelser som gäller vid marknadsföring för dylikt ändamål — förutsätta särskild märkning m.m., och vidare att även sådana "naturliga" produkter kan ha effekter för reningsverk m.m. som också borde uppmärksammas och redovisas.

Det finns även enligt min mening anledning att se kritiskt på informationen i dessa delar. Den ger onekligen ett oseriöst intryck. Gammaldags råd och metoder kan säkert vara bra, men vi rör oss nu i ett modernt samhälle — på gott och ont — och det handlar här om avancerade, på vetenskaplig grund utvecklade, produkter, vilka avses ha specifika effekter och användningsområden. Produkterna är godkända och underkastade diverse krav av fackmyndigheter på området.

Hur man härvidlag lämpligen bör gå framtiden till mötes kan och bör diskuteras. Miljöaspekter av olika slag är givetvis väsentliga i sammanhanget. Det kan emellertid ifrågasättas, om samhällets offentliga organ på detta sätt bör ta ställning till de olika handlingslinjer som här utkristalliserar sig: att vrida klockan tillbaka eller fortsätta på den inslagna vägen och förfina metoderna eller välja en tredje eller fjärde väg.

Vad jag under alla förhållanden finner otillfredsställande är att — om man ser samhället i stort — vissa expertmyndigheter kontrollerar och godkänner avancerade produkter, som saluförs på marknaden under kända konkurrensvillkor, samtidigt som andra myndigheter framträder med riktade budskap till konsumenterna utan att vara underkastade de krav som gäller för marknaden.

I detta fall kan jag inte direkt kritisera de berörda myndigheterna. Den kritik som ligger i mina synpunkter riktar sig snarare mot vad jag uppfattar som ofullkomligheter i det övergripande regelsystemet.

3.2.4 Övrigt

Konsumentverket anför i sitt yttrande, att verket inte utan ytterligare utredning, inkluderande medverkan av kemikalieinspektionen och naturvårdsverket, kan bedöma, om uppgifterna i Miljökatalogen är oundvikligt och obestyrkta.

Jag nödgas således konstatera, att flera av de sakfrågor som har aktualiserats inte fått något tillfredsställande svar. Ett exempel härpå är anmälarens antagande, att vissa förment "miljövänliga" tvättmedel till följd av lägre verkningsgrad och därav betingade användningssätt i praktiken kan medföra jämförbara eller rent av större olägenheter ur miljösynpunkt än marknadens standardprodukter. Det kan här tilläggas, att KTF i sitt bemötande av konsumentverkets yttrande också kritiserar verket för att det inte beaktat resultatet av tester av tvättmedel, som verket själv låtit utföra. Detta är ett exempel, men det finns alltså flera. Jag har dock stannat för att inte utvidga ärendet med

ytterligare utredning och därmed fördröja avgörandet. Det tillgängliga materialet har gett mig erforderligt underlag för de principiella synpunkter som här redovisats. Den fackmannamässiga diskussionen i sakfrågorna förs lämpligen i annat forum.

4 Slutord

Vid min granskning av Göteborgs Miljökatalog — som skett med anledning av en anmälan från Kemisk-Tekniska Leverantörförbundet — har jag kommit fram till följande slutsatser.

- En kommun får anses ha befogenhet att framställa och till hushållen distribuera en tryckt informationsskrift i miljöfrågor med den huvudsakliga inriktning som Miljökatalogen har. Det innebär, att man får acceptera, att publikationen har ett attitydpåverkande syfte.
- På flera ställen i Miljökatalogen rekommenderas enskilda produkter/märken och försäljningsställen på ett sätt som är ägnat att gynna vissa näringsidkare på andras bekostnad, utan att de uttalanden som görs bygger på vetenskapligt grundade tester, som redovisas öppet. Detta är inte godtagbart. I detta avseende förtjänar Miljökatalogen mycket allvarlig kritik.
- I vissa fall anges i Miljökatalogen att man med fördel kan använda livsmedel och andra "naturliga" produkter i stället för saluförda kemiska rengöringsmedel. Mot dessa och andra liknande allmänna råd anføres en rad fackmannamässiga invändningar av KTF, som menar, att de totala miljömässiga effekterna försummas. Mot bakgrund av att det handlar om en jämförelse med avancerade produkter med specifika användningsområden — produkter som blivit godkända och underkastade diverse krav av fackmyndigheter på området — ger sådana råd ett oseriöst intryck.
- I detta avseende blottas vad som kan uppfattas som ofullkomligheter i det övergripande regelsystemet, innebärande att olika krav ställs på näringsidkare i deras marknadsföring och på kommunala myndigheter i deras informationsverksamhet.

Sammanfattningsvis anser jag, att vissa inslag i Miljökatalogen — där enskilda produkter rekommenderas m.m. — åsidosätter de minimikrav som enligt objektivitetsprincipen måste ställas på offentliga myndigheters information till allmänheten och därmed illa harmonierar med den konkurrenslagstiftning som gäller för näringslivet. Andra inslag, som inte direkt kan betecknas som förgripliga men ändå framstår som diskutabla, väcker frågor om särskilda lämplighetskriterier kan behöva uppställas för kommunal informationsverksamhet; sådana direktiv kan endast ges lagstiftningsvägen.

En kopia av detta beslut tillställs civildepartementet för kännedom.

Vid inspektion av miljö- och hälsoskyddsnämnd upptagna frågor om sättet att avsluta ärenden och särskilt om funktionsfördelningen mellan nämnden och dess handläggare

1992/93:JO1

(Dnr 1873- och 1874-1991)

I Dnr 1873-1991

I det vid JO Ragnemalms inspektion av miljö- och hälsoskyddsnämnden i Karlskrona kommun den 22 maj 1991 förda protokollet antecknades i punkt 3.3 följande.

I ett ärende med diarienummer A 639 hade advokaten Björn Lindmar i en den 16 augusti 1989 inkommen skrivelse bl.a. hemställt, att nämnden skulle förbjuda användande av en infiltrationsanläggning, vilken för fastigheten Färmanstorp 1:37 utgjorde sanitär olägenhet. I diariet fanns antecknat att skrivelsen inlagts i akt märkt Färmanstorp 1:35 och att ärendet avförts i januari 1990.

Sedan JO beslutat inhämta yttrande angående ärendets handläggning svarade nämnden följande.

Advokaten Björn Lindmar inkom 1989-08-16 med en skrivelse med hemställan om förbud att använda en infiltrationsanläggning vilken för fastigheten Färmanstorp 1:37 utgjorde sanitär olägenhet.

Allmänt: Det aktuella området är ett problemområde ur flera aspekter. Orsaken till detta är att bebyggelsen tillåts förtäts utan föregående va-planering. Ett antal infiltrationsanläggningar av varierande ålder och funktionsgrad finns inom området. Miljö- och hälsoskyddskontoret har under flera år arbetat med olika ärenden inom området, dels akut och dels långsiktigt i försök att få en gemensam lösning av va-frågan till stånd. Förutsättning för varaktig lösning av va-frågan, baserad på enskilda anläggningar saknas. Området är numera listat för va-sanering att vara klart 1996.

Ärendets handläggning: Utöver telefonkontakter och personliga sammanträffanden på miljö- och hälsoskyddskontoret mellan handläggare och vardera parten, har miljö- och hälsoskyddskontoret besökt platsen i närvaro av bägge parterna, varvid problemen diskuterades. Miljö- och hälsoskyddskontoret upplyste vid detta tillfälle att avledande av dräneringsvatten (regn- och smältvatten) inte fick förhindras. Vidare har provtagning skett på fyra platser längs diket i syfte att klarlägga varifrån föroreningarna emanerar. Av bifogade analysmanställning framgår att en ökande bakteriegradient föreligger från den övre delen av diket mot den nedre delen. Tydlig påverkan av spillvatten kan således endast konstateras i de två nedre provpunkterna märkta 1 (bilaga 3 A) och 2 (bilaga 3 B). Halterna i den övre delen (punkt 3 och 4) se bilaga 3 C, dvs. i den del där klagomål om en icke fungerande avloppsanläggning förelåg, var så låga att vattnet skulle klassas som godkänt för bad enligt gällande normer. Förutsättningar att förbjuda den utpekade avloppsanläggningen kunde därför inte anses föreligga. Diket har sedermera öppnats och ytterligare klagomål från inblandade parter har inte inkommit. Karta över området (bilaga 3 D).

I beslut den 10 december 1991 anförde JO Ragnemalm följande.

Ett hos en förvaltningsmyndighet anhängiggjort ärende avslutas genom ett beslut av något slag. Förutom beslut varigenom myndigheten i sak avgör ärendet förekommer, i de fall en bestående brist i någon

sakprövningsföresättning föreligger, avvisningsbeslut och beslut om överlämnande till annan myndighet. Vidare kan ett ärende avslutas genom ett avskrivningsbeslut, t.ex. på grund av att en ansökan återkallats. Avvisnings- och avskrivningsbeslut är, i likhet med de flesta andra slutliga beslut, överklagbara.

Nämnden har i sitt remissvar redogjort för de olika kontakter och åtgärder framställningen i det här aktuella ärendet föranlett. Någon upplysning om på vad sätt ärendet avslutats eller om vad anteckningen i diariet att ärendet "avförts" innebär lämnas emellertid inte. Intrycket att ärendet betraktats som avslutat, utan att nämnden fattat något formligt beslut, kvarstår. Det vill synas som om ärendet "avförts" genom någon tjänstemans försorg, trots att anmälaren uttryckligen avslutat sin skrivelse med att påfordra "nämndens skyndsamma — — — beslut".

Sistnämnda iakttagelse ger mig anledning att mera generellt understryka, att den tjänstemannaorganisation — "förvaltningen" eller "kontoret" — som står till miljö- och hälsoskyddsnämndens förfogande endast har till uppgift att bereda ärenden hos nämnden och verkställa dess beslut. Själva beslutsfattandet tillkommer — om formlig delegation ej skett — den politikersammansatta nämnden. Den som vänder sig till nämnden i någon till dess verksamhet hörande angelägenhet har rätt att påfordra ett beslut, vilket han vid missnöje normalt kan överklaga enligt de för förvaltningsbesvär gällande reglerna. I avsaknad av delegation får miljö- och hälsoskyddskontoret och dess personal aldrig sätta sig i nämndens ställe och slutligt göra de bedömningar som ankommer på denna.

II Dnr 1874-1991

I samma inspektionsprotokoll noterades också ett antal andra ärenden, vilka avförts utan att något formligt beslut synes ha fattats. Bl.a. antecknades i punkt 3.1.3 följande.

I ett ärende med diarienummer A 1195 angående klagomål från Maritta och Evert Storm rörande grannes vedeldning hade enligt en anteckning i diariet det vid telefonsamtal i maj 1990 uppgetts, att besvären och vedeldningen upphört. Ärendet hade avförts i mars 1991.

Efter remiss avgav nämnden följande yttrande.

Skriftligt klagomål inkom 1988-11-14 från Maritta och Evert Storm avseende besvär av rök på grund av grannes vedeldning (bilaga 2 A).

Miljö- och hälsoskyddskontoret sände 1989-02-16 en tjänsteskrivelse till de klagande vari framgår att en inspektion hos den vedeldande grannen inte medfört någon anmärkning (bilaga 2 B).

Makarna Storm återkom 1990-03-13 med förnyat skriftligt klagomål i samma ärende (bilaga 2 C).

Vid telefonkontakt i maj 1990 med de klagande hade besvären upphört. Anteckning — bilaga 2 D.

Ärendet avfördes i mars 1991 då besvären från grannfastigheten inte återkommit.

Kommentar: Denna typ av ärenden bedöms enligt hälsoskyddslagens bestämmelser om sanitär olägenhet. Tidsutdräkten beror på att besvär från vedeldning ofta är situationsbetingad och att det tar tid att

fastställa om störningen inte är ringa eller helt tillfällig. Handläggande tjänsteman avförde ärendet när det kunde fastställas att sanitär olägenhet ej förelåg.

1992/93:JO1

I beslut den 10 december 1991 erinrade *JO Ragnemalm* om sitt ovan redovisade beslut och tillade beträffande det nu aktuella ärendet följande.

Det i punkt 3.1.3 upptagna ärendet synes mig klart illustrera, hur miljö- och hälsoskyddskontoret agerar på egen hand inom nämndens behörighetsområde. Grannes upprepade, skriftliga klagomål angående sanitär olägenhet i form av rök från vedeldning har inte blivit föremål för något nämndens beslut, och klagomålen har därmed inte heller efter besvär kunnat föras vidare till högre instans; enligt fast praxis har granne i sådan situation besvärsrätt. Om handläggande tjänsteman efter sin undersökning finner, att sanitär olägenhet ej föreligger, har han att framföra denna åsikt, då ärendet presenteras för miljö- och hälsoskyddsnämnden, men den slutliga bedömningen ankommer på nämnden, som skall redovisa denna i sitt — överklagbara — beslut. En annan sak är, att den inom kontoret företagna undersökningen och bedömningen av påtalade förhållanden kan föranleda den som vänt sig till nämnden att frångå sitt yrkande om ingripande.

Kritik mot miljö- och hälsoskyddsnämnd för ett flertal allvarliga fel vid handläggningen av ett ärende rörande åläggande för en fastighetsägare att städa fastigheten

(Dnr 2128-1991)

1 Bakgrund

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Timrå kommun antecknade vid sitt sammanträde den 12 juni 1991 följande i anledning av klagomål rörande fastigheterna Skottgård 1:5 och 1:6:

Från boende i Laggarbergsområdet har inkommit klagomål på ordningen på rubricerad fastighet. Klagomålen gäller att fastigheten är allmänt dåligt skött. Skräp av olika slag finns utspritt på fastigheten. Bl a nämns djurdelar som ligger utkastade på marken.

I anledning av vad som sålunda antecknats fattade nämnden följande beslut:

Nämnden vill med detta beslut uppmana fastighetsägaren Kurt Rosenholm om att fastigheten bör uppstädas så att rådande olägenheter undanröjs. Detta bör vara utfört senast 1991-07-15. Om så ej sker kommer nämnden att överväga ytterligare åtgärder.

Samtidigt som beslutet expedierades skickades ett följebrev till fastighetsägaren, Kurt Rosenholm, från miljö- och hälsoskyddskontoret. Brevet, som undertecknats av miljö- och hälsoskyddschefen Christer Persson, innehöll bl.a. följande:

Med detta följebrev vill jag förtydliga nämndens beslut enligt bilaga.

Inledningsvis beklagar jag att miljö- och hälsoskyddskontoret ej haft möjlighet att ta kontakt med Dig innan beslut. Eftersom nämnden ej har något sammanträde i juli månad och då det är angeläget att åtgärder snarast vidtages behandlades ärendet redan vid junisammanträdet.

Klagomålen gäller att man anser att fastigheten är allmänt skräpig. Vidare påtalas att djurdelar då och då slängs ut på marken, detta får ej ske. Allmänt gäller att fastigheten måste städas upp snarast.

2 Anmälan

I en anmälan till JO vände sig Dan Rosenholm, son till fastighetsägaren Kurt Rosenholm, främst mot att beslutet fattats utan föregående kontakt eller kommunikation med Kurt Rosenholm. Inte heller hade någon inspektion av fastigheten vidtagits, varför beslutet var grundat på "hörsägen" och delar av beslutsunderlaget direkt felaktigt. Slutligen anmärkte Dan Rosenholm på att beslutet inte innefattade tillräcklig precisering av de åtgärder som förväntades vara utförda senast den 15 juli 1991.

3 Utredning

3.1 Utredningsåtgärder

Efter remiss yttrade sig kommunstyrelsen i Timrå kommun över vad som anförts i anmälan och till denna fogade handlingar. Såväl Dan Rosenholm som Kurt Rosenholm och hans maka Solveig Rosenholm bemötte remissvaret.

3.2 Utredningens resultat

Kommunstyrelsens yttrande hänvisade till ett av miljö- och hälsoskyddsnämnden upprättat förslag. I detta redovisades inledningsvis en av miljö- och hälsoskyddschefen Christer Persson upprättad skrivelse med i huvudsak följande innehåll.

Laggarbergsområdet är ett område med villatomter och jordbruksfastigheter. Flera anmälningar har nått nämnden — senast under våren och försommaren 1991 — där klagomål framförts på ordningen inom ett flertal fastigheter. Tjänstemännen inom miljö- och hälsoskyddsförvaltningen har god kännedom om förhållandena och har vid olika tillfällen diskuterat behovet av att "kommunen städas upp". Man har då tänkt bl.a. på Laggarbergsområdet. Anmälningar har också inkommit till byggnadsnämnden, med vilken man har diskuterat gemensamma insatser.

Det nu aktuella ärendet aktualiserades genom en anmälan avseende tre olika fastigheter, däribland Kurt och Solveig Rosenholms. Anmälan, som var anonym, inkom till nämnden veckan före den 12 juni 1991. Ärendet handlades av en tjänsteman, Ulf Öberg, som kände till förhållandena och som tidigare mottagit klagomål på ordningen i just detta område. Det bedömdes som ytterst angeläget, att fastigheterna åtgärdades före semesterperioden, och eftersom nämnden inte hade något sammanträde i juli månad, fick ärendet behandlas på samman-

trädet den 12 juni 1991. Ulf Öberg besökte området före sammanträdet och konstaterade, att "rådande förhållanden var otillfredsställande". Varken Kurt Rosenholm eller hans maka var hemma vid det tillfället. Christer Persson sökte makarna Rosenholm per telefon en timme före nämndens sammanträde men fick ej något svar.

I samband med ärendets handläggning vid sammanträdet informerades om att någon kontakt ej erhållits med Rosenholms. Nämnden ansåg det dock angeläget att fastigheten städades upp, varför nämnden beslutade att uppmana Rosenholm att åtgärda bristerna.

Christer Persson hade efter nämndsammanträdet, men innan beslutet expedierats, flera gånger sökt få kontakt med makarna Rosenholm per telefon utan att lyckas förrän den 19 juni, då Solveig Rosenholm informerades om ärendets handläggning. Vid besök — föranlett av telefonsamtalet — hos miljö- och hälsoskyddskontoret senare samma dag gav Kurt Rosenholm sin version av sakförhållandena. Då framgick att han mottagit ett rivningshus från Sundsvall för att härav få ved till uppvärmning. Detta hus levererades dock med delar av grundmuren, tegel, plåt och annat icke brännbart material, vilket medfört, att det sett skräpigt ut på hans tomt. Han bestred också, att djurdelar kastats ut på tomten. Christer Persson, som tog emot Kurt Rosenholm, förklarade för denne, att rivningsmaterialet måste omhändertas, "så att det ej medför olägenheter för omgivningen", och att Rosenholm "ej behöver beakta tidpunkten 15/7 med utgångspunkt i vad som ovan redovisats".

Vid besöket uppmanades också Kurt Rosenholm att skriftligen redogöra för vilka åtgärder han ämnade vidta med rivningsmaterialet; därefter skulle någon handläggare kontakta honom för att närmare diskutera vilka åtgärder som borde vidtas.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden anförde för egen del följande:

Inledningsvis konstaterar nämnden att den naturligtvis anser det viktigt att kommunikation sker innan beslut tas. I detta speciella ärende förelåg dock vissa speciella förhållanden, som förklarar nämndens handlande. — — — I detta fall bör särskilt noteras att nämnden endast *uppmanat* Rosenholms att städa upp fastigheten. Vidare har kontoret innan ärendet expedierats, vidtagit extra åtgärder för att förklara nämndens handlande väl medveten om att kommunikationen innan beslutet borde ha varit bättre. Med kontorets åtgärder anser nämnden dock att man väl kompenserat kommunikationsplikten.

I sitt yttrande över kommunstyrelsens remissvar ifrågasatte Kurt och Solveig Rosenholm bland annat riktigheten av uppgifterna om att Christer Persson eller annan tjänsteman förgäves sökt nå dem både före och efter det att beslutet fattades. De anförde därvid, att de var hemma hela tiden och att de dessutom lätt kunde nås per telefon; de har telefonsvarare, och det var efter ett meddelande på denna som Solveig Rosenholm omedelbart kontaktade Christer Persson den 19 juni 1991. Av deras yttrande framgår också att de efterlyst dokumentation från den inspektion som Ulf Öberg gjort före beslutet, men att sådan inte stått att få. Makarna Rosenholm tillbakavisade också uppgiften om att Kurt Rosenholm vid sammanträffandet med Christer Pers-

son skulle ha fått besked om att tidsfristen i beslutet ej längre gällde. Den skriftliga redogörelse för sin uppfattning om sakförhållandena som Kurt och Solveig Rosenholm lämnat till nämnden hade inte tillkommit efter överenskommelse utan snarare som ett svar på nämndens beslut, sedan detta kommit dem tillhanda.

Av de handlingar i övrigt som fogats som bilagor till anmälan och påminnelser från anmälaren framgår bland annat att Kurt och Solveig Rosenholm redan i sin ovan nämnda skrivelse till miljö- och hälsoskyddskontoret förklarat förekomsten av rivningsvirke på tomten och även utlovat, att det material som ej kunde användas som ved skulle vara bortfört till soptippen senast vid årsskiftet. Vidare framgår att en inspektion av fastigheten skett den 20 augusti 1991 i närvaro av fastighetsägarna och Christer Persson och Ulf Öberg från miljö- och hälsoskyddskontoret. I inspektionsprotokollet antecknades bl.a. inledningsvis att det konstateras, att inga djurdelar läggs ut på fastigheten. Vidare antecknades vissa förhållanden hänförliga till ovan berörda rivningsdelar, varvid fastslogs att ordningen i detta avseende vid inspektionstillfället var god. Vidare antecknades att det på fastigheten fanns tre mindre "baracker", innehållande "diverse skräp och material", att en gammal bagarstuga hade rasat, och att det fanns en gammal källare med trasigt tak. Sammanfattningsvis konstaterades att inga akuta krav på åtgärder förelåg. Det ansågs därför "tillfredsställande om ovan nämnda brister åtgärdas efter hand som Rosenholm har möjlighet".

4 Bedömning

I beslut den 10 mars 1992 anförde *JO Ragnemalm* följande.

4.1 Den rättsliga grunden för ingripandet

Beslutet att "uppmäna" Kurt Rosenholm att före viss tidpunkt städa upp fastigheten saknar hänvisning till det lagrum på vilket nämnden baserat sitt ingripande; det innehåller inte ens uppgift om den lag som tillämpats. Den av JO inhämtade utredningen ger inte heller något besked på denna grundläggande punkt. Detta är naturligtvis i sig en allvarlig brist.

Bestämmelser till skydd mot nedskräpning finns i flera olika komplex av föreskrifter, bl.a. i renhållningslagen, allmänna ordningsstadgan, naturvårdslagen och plan- och bygglagen. Vad som inom miljö- och hälsoskyddsnämndens kompetensområde här kunnat aktualiseras synes dock knappast kunna vara annat än hälsoskyddslagens regler om ingripande mot sanitära olägenheter. För att hindra uppkomsten av sanitär olägenhet — definierad som "en störning som kan vara skadlig för människors hälsa och som inte är ringa eller helt tillfälligt" (1 §) — eller undanröja sådan olägenhet är en fastighetsägare enligt 6 § skyldig att vidta de åtgärder som skäligen kan krävas. Enligt 18 § får miljö- och hälsoskyddsnämnden — eller, från den 1 januari 1992, den eller de kommunala nämnder som skall fullgöra kommunens uppgifter

inom miljö- och hälsoskyddsområdet — meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att lagen eller bestämmelser som meddelats med stöd av lagen skall efterlevas.

Även om det i princip inte är en uppgift för JO att överpröva myndigheternas bedömningar i de sakfrågor de har att avgöra, måste jag konstatera, att den utredning som föregick nämndens beslut — sådan den redovisats för JO — på intet sätt kan sägas ha givit stöd för att de förhållanden som rådde på makarna Rosenholms fastighet innefattade en "sanitär olägenhet". Saken hade ställt sig annorlunda, om det i beslutet framförda men sedermera uppenbarligen frånfallna påståendet om att djurdelar spritts på marken styrkts av utredningen.

4.2 Beslutets innebörd och utformning

Av det sagda följer att lagligheten av ingripandet mot Kurt Rosenholm starkt kan ifrågasättas. Att nämnden i beslutet sagt sig endast vilja "uppmäna" — inte "förelägga" — Kurt Rosenholm att inom viss tid vidta åtgärder förändrar inte saken. Realiter är det uppenbarligen fråga om ett föreläggande, vilket understryks av att nämnden i beslutet uttryckligen hotar med ytterligare åtgärder, för den händelse "uppmäningen" inte skulle få avsedd effekt. Att söka dölja beslutets verkliga innebörd genom att laborera med andra termer — vid sidan av de i lagstiftningen angivna — är självfallet inte acceptabelt.

Beslutet är även i ett annat hänseende bristfälligt. Ett föreläggande måste vara så klart utformat, att adressaten utan svårighet kan avgöra, vad som förväntas av honom. Inte ens med hjälp av det till expeditionen fogade, förklarande följbrevet var det möjligt för Kurt Rosenholm att bilda sig en uppfattning om vilka åtgärder han hade att vidta för att undgå de ytterligare ingripanden mot honom som enligt beslutet skulle följa vid ohörsamhet.

En tredje brist i beslutet är avsaknaden av besvärshänvisning. Då beslutet gick Kurt Rosenholm emot, skulle sådan enligt 21 § förvaltningslagen ha meddelats.

4.3 Handläggningen före beslutet

Det förfarande som föregick beslutet är likaså behäftat med en serie felaktigheter. Särskilt kan följande framhållas.

Uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ett ärende avseende myndighetsutövning — vilket det här var fråga om — skall enligt 15 § förvaltningslagen antecknas av myndigheten. Vad som framkom då Ulf Öberg besökte "området" skulle sålunda ha dokumenterats. Sådan dokumentation är av avgörande betydelse bl.a. för att den enskilde skall kunna göra gällande sin rätt till partsinsyn enligt 16 § förvaltningslagen och för att myndigheten skall kunna fullgöra sin kommunikationsskyldighet enligt 17 § samma lag.

Det av anmälaren framhållna brottet mot kommunikationsprincipen är flagrant. Enligt nyssnämnda stadgande får ett ärende inte avgöras utan att part dels underrättats om material, som har tillförts ärendet av

någon annan än honom själv, dels fått tillfälle att yttra sig över detta. Från huvudregeln görs vissa undantag, av vilka inget är tillämpligt i förevarande fall; att nämnden skulle ha semesteruppehåll medför självfallet inte, att undantagsregeln avseende avgöranden, som inte kan uppskjutas, blir tillämplig. Om kommunikationsprincipen korrekt tillämpats och Kurt Rosenholm sålunda fått del av och tillfälle att yttra sig över vad som framkommit under utredningen, finns det anledning att anta, att han skulle ha anfört samma omständigheter som han delgav Christer Persson den 19 juni och som föranledde denne att — vilket bemyndigande han nu kan ha haft för detta — efterge kravet i nämndens beslut på att åtgärder skulle vara vidtagna senast den 15 juli. De ansträngningar som i efterhand gjorts för att förklara saken för Kurt Rosenholm och då inhämta hans synpunkter kan på intet sätt kompensera avsaknaden av regelrätt kommunikation.

4.4 Slutord

Miljö- och hälsoskyddsnämndens handläggning av ärendet har från början till slut varit behäftad med väsentliga brister. Den utredning som föregick beslutet har präglats av slarv och brådska. Vidtagna utredningsåtgärder har inte dokumenterats. Att kommunikationsplikten eftersatts är i sig allvarligt, och det kan i ljuset av ärendets senare utveckling antas, att beslutet aldrig hade kommit till stånd, om Kurt Rosenholm kontaktats och fått framlägga sina synpunkter, innan det fattades. Beslutets laglighet kan starkt ifrågasättas. Det är så oklart formulerat, att det inte ens framgår vilken laglig grund nämnden själv anser sig ha haft för beslutet. Inte heller har de åtgärder som förväntades av Kurt Rosenholm angivits med någon grad av precision. Beslutet har inte försetts med fullföljdshänvisning.

Med den allvarliga kritik som ligger i det sagda avslutas ärendet.

Som ett led i åtgärder från skolas sida för att utreda ett fall av övergrepp med invandrarfientlig bakgrund har urinprov tagits på misstänkta elever. Kritik mot det olagliga förfarandet (jfr 2 kap. 6 § regeringsformen)

(Dnr 1771-1991)

Anmälan

Kenneth Rickardsson anförde i en anmälan till JO bl.a. följande. Hans son P, som våren 1991 var elev i årskurs 9 i Vasaskolan, Skövde, deltog den 8 maj 1991 i en tävling i skolans gymnastiksal, anordnad av skolan under skoltid. Efter tävlingen sammanträffade P med två kamrater i korridoren till gymnastiksalens omklädningsrum. I ett angränsande omklädningsrum fanns klädespersedlar, tillhörande elever från en annan skola, Rydskolan i Skövde. P och de två kamraterna stänkte vatten på kläderna och kastade dem därefter på golvet. P kände inte till vem eller vilka kläderna tillhörde. Efter denna händelse lämnade pojkarna omklädningsrummet. Måndagen den 13 maj samlades samtliga klasser i årskurs 9 i aulan, på begäran av fritidsledaren Karl-Axel Nilsson. Inför samtliga elever krävde fritidsledaren, att de skyldiga skulle anmäla sig före kl. 11.00; i annat fall skulle ingen i årskurs 9 få åka till Sommarland. Senare under måndagen blev P under en lektion hämtad av läraren Curt Adamsson och förd till dennes rum, där de två kamrater som deltagit i ofoget redan fanns. Läraren påstod, att kläderna hade stänkts ned med urin. P och hans kamrater förnekade, att de stänkt urin på kläderna, men erkände ofoget att stänka vatten på dem. Läraren kontaktade samma kväll fru Rickardsson och relaterade händelsen. Fru Rickardsson diskuterade det inträffade med P, som var ångerfull och beredd att be om ursäkt. Tisdagen den 14 maj kallades P in till Adamsson för enskilt förhör. Även vid detta tillfälle tillfrågades P om han stänkt urin på kläderna, vilket P förnekade. Senare samma dag blev P av fritidsledaren tillsagd att infinna sig kl. 12.00 hos skolsköterskan Berith Meyner Carlsson för att lämna urinprov. P infann sig, liksom hans två kamrater. När pojkarna frågade fritidsledaren om anledningen till att de skulle lämna urinprov svarade denne, att proven skulle skickas till KSS för DNA-test; han hävdade också, att "kostnaden för testen är 400 kronor", och att "den eller de skyldiga skall betala detta". Då en av P:s kamrater invände att "det här behöver vi inte göra", svarade fritidsledaren: "törs du inte, är du skyldig". P, som hörde detta, vågade inte vägra lämna urinprov. När P var inne på

toaletten slet fritidsledaren upp dörren för att kontrollera honom. Senare samma dag sammanträffade de tre pojkarna, tillsammans med en kurator, med rektor för Rydskolan. Denne nämnde inte något om att kläderna stänkts ned med urin. Sedan pojkarna berättat om händelsen, fastslog Rydskolans rektor, att saken var utagerad. Vid telefonsamtal den 16 maj med Adamsson försökte Kenneth Rickardsson bringa klarhet i vad som hänt. Adamssons berättelse angående förhören överensstämde med P:s. Adamsson förklarade vidare, att P "med största sannolikhet är skyldig". Den 28 maj sammanträffade Kenneth Rickardsson med Adamsson och Nilsson (fritidsledaren) på skolan för ett personligt samtal, vilket mynnade ut i att P:s berättelse var korrekt.

Utredning

Anmälan remitterades till skolstyrelsen i Skövde kommun för yttrande efter hörande av ledningen för Vasaskolan.

Skolstyrelsen gav in ett yttrande från rektor för Vasaskolan, Lennart Karlsson, och anförde, att styrelsen i avvaktan på JO:s utlåtande inte tog ställning i saken.

I rektors yttrande angavs som bakgrund följande.

Vasaskolan är en högstadieskola i södra delen av Skövde. Elevantalet är 260 st fördelat på 12 klasser. Antalet invandrarelever på skolan är lågt. Rydskolan, som omskrivs i anmälan, har stor del invandrarelever. Tyvärr har under åren förekommit invandrarhets mot Rydskolans elever och vissa bråk har uppstått under framför allt fritid. För att motverka dessa tendenser har Vasaskolan sedan 1982 bl.a. ordnat temadagar under ämnet "Invandrare i Skövde" varje läsår i åk 7. Eleverna har då fått information från Invandrarbyrå m.m. och i smågrupper fått diskutera med invandrarelever från Rydskolan. Dessutom tas invandrarproblematiken upp i den ordinarie undervisningen. Trots dessa insatser märker vi hur en del elever framför invandrarfientliga åsikter och inte drar sig för att sabotera för invandrare t.ex. i bostadsområden.

Vad gäller händelserna i skolan i maj 1991 bekräftade rektor i stort uppgifterna i anmälan. Fritidsledaren angavs heta Karl-Axel Larsson. Om urinprovstagningen uttalades: "För att sätta press på de skyldiga eleverna (misstanken om urinering) tillsas de lämna ett urinprov hos skolsyster före kl. 12.00. Proceduren övervakades av fritidsledaren. Skolsyster tillhandahöll rondskål och märkte de inlämnade proven. Skolans möjlighet att använda dessa urinprov som bevisning vid denna tidpunkt var obefintliga då kläderna redan var tvättade."

Som sammanfattning anförde rektor i yttrandet bl.a. följande. "Några elever som går och har gått på Vasaskolan har på olika sätt visat stark invandrarfientlig inställning. Jag bedömer händelsen som särskilt allvarlig eftersom det med stor sannolikhet var urin som kläderna var nedblötta med, samt att de som utfört det framställdes som hjältar av vissa elever. Någon polisanmälan gjorde jag ej, utan valde att göra en noggrann intern utredning."

I beslut den 22 januari 1992 anförde *JO Ragnemalm* följande.

Inledningsvis vill jag erinra om att myndigheter och tjänstemän hos stat och kommun har en grundlagsstadgad skyldighet att tillhandagå *JO* med de upplysningar och yttranden han begär (12 kap. 6 § andra stycket regeringsformen). Mot bakgrund härav finner jag vad skolstyrelsen anfört anmärkningsvärt.

I ärendet har vad som inträffat i Vasaskolan i maj 1991 dock tämligen väl klarlagts genom anmälan och rektors yttrande. Jag har därför inte funnit skäl att på nytt anmoda skolstyrelsen att inkomma med yttrande.

Följande är sålunda utrett. I samband med en tävling i Vasaskolan har kläder, tillhörande elever i en annan skola, blötts ned, troligen med urin. Härefter har tre elever i årskurs 9 i Vasaskolan av företrädare för skolan uppmanats att lämna urinprov, varvid framhållits för eleverna att urinproven skulle användas för att utröna huruvida eleverna urinerat på kläderna.

Jag har i ett tidigare ärende, som gällde urinprovstagning på elever i gymnasieskolan i syfte att klargöra den eventuella förekomsten av narkotikamissbruk (se *JO:s* ämbetsberättelse 1988/89 s. 350), uttalat bl.a., att det knappast finns grund för att hävda, att ett åläggande att lämna urinprov skulle kräva lagstöd på grund av stadgandena i 2 kap. 6 § och 2 kap. 12 § regeringsformen (RF). Jag framhöll emellertid, att det bör beaktas, att dylikt åläggande ändå enligt 8 kap. 3 § RF som huvudregel måste grundas på föreskrifter, som meddelats genom lag, dock med den skillnaden, att normgivningskompetens i ett sådant fall under vissa i kapitlet angivna förutsättningar kan delegeras till regeringen. Jag konstaterade vidare, vad gäller förefintligheten av lagstöd för tvångsåtgärder av detta slag gentemot skolelever, att de författningsreglerade befogenheter som förekommer endast tillkommer skolhälsovården. Enligt 14 kap. 3 § andra stycket skollagen (1985:110) — före den 1 juli 1991 fanns bestämmelsen i 11 kap. 3 § — kan elev i grundskolan under vissa förhållanden åläggas att låta undersöka sig av skolhälsovården. Sådant undersökning torde kunna innefatta urinprovstagning, när skolläkare eller skolsköterska finner åtgärden medicinskt motiverad. Jag vill i sammanhanget erinra om att genomgång av allmän hälsokontroll för elever i grundskolan efter den 1 juli 1991 är frivillig.

Det kan således konstateras, att skolhälsovården inte haft befogenhet att tvinga eleverna att underkasta sig urinprovstagning i ett fall som det förevarande, eftersom en sådan åtgärd inte var medicinskt motiverad. Övriga befattningshavare vid skolan har inga författningsreglerade befogenheter att föranstalta om tvångsåtgärder av här aktuellt slag. Den provtagning som företrädare för skolan lät de tre eleverna i årskurs 9 genomgå var således laglig endast om elevernas deltagande var fullt frivilligt.

Vad som framkommit i ärendet tyder närmast på att eleverna tvingats eller känt sig tvingade att lämna urinprov. Jag finner det

emellertid inte nödvändigt att närmare utreda eller ens diskutera, huruvida de tre elevernas deltagande i urinprovnigen varit frivilligt eller ej. Det framstår nämligen som klart olämpligt, att ledningen för en skola eller andra företrädare för skolan — oavsett om eleverna går med på det eller ej — vidtar åtgärder, som ankommer på polis eller åklagare inom ramen för en brottsutredning.

Det har i rektor Karlssons yttrande framskymtat, att skolans uppmaning till eleverna att lämna urinprov utgjorde ett led i skolans försök att stävja vissa elevers invandrarfientliga inställning. Jag delar uppfattningen, att det är en viktig uppgift för skolan att motverka invandrar- och främlingshat, och noterar med tillfredsställelse, att ledningen för Vasaskolan med allvar synes gå in för denna uppgift, bl.a. genom temadagar och genom inslag i den ordinarie undervisningen.

Det är emellertid samtidigt viktigt att framhålla, att skolans kamp mot icke önskvärda attityder hos eleverna måste föras med metoder och medel, som har stöd i gällande rätt. Skolledningen måste självfallet noggrant bevaka, att man inte i strävan att så effektivt som möjligt bekämpa vissa missförhållanden åsidosätter elevernas grundläggande fri- och rättigheter eller i övrigt kränker deras integritet.

Jag har ovan tagit bestämt avstånd från skolans agerande, som måste betecknas som omdömeslöst. Jag har också övervägt att gå vidare i saken. Mot bakgrund av vad som framkommit om de omständigheter under vilka skolledningen handlade har jag emellertid stannat för att inte vidta ytterligare åtgärder. Med hänsyn härtill har jag inte heller funnit det påkallat att vidare utreda vem eller vilka inom skolan som bär det närmare ansvaret för skolans åtgärder, något som inte klart framgår av remissvaret.

Jag avslutar därför ärendet med den allvarliga kritik som ligger i det sagda.

För mellanstadieelever har anordnats ett studiebesök, avsett att illustrera gränskontrollen vid mottagandet av flyktingar. Kritik mot uppläggnigen och genomförandet vad gäller vissa integritetskränkande inslag, bl.a. innefattande öppnande av elevernas väskor (jfr 2 kap. 6 § regeringsformen)

(Dnr 3260-1991)

I en i Göteborgs-Posten den 16 oktober 1991 intagen artikel berättades om ett studiebesök, som anordnats för elever i klass 5 E vid Kungsladugårdsskolan i Göteborg. Syftet med studiebesöket, som företogs på Folkrörelsernas internationella träffpunkt, var att motverka rasism. Besöket hade arrangerats så, att eleverna vid ankomsten behandlades på ett sätt som tydligen avsågs efterlikna mottagandet av flyktingar vid svenska gränskontroller. För att nå detta syfte togs barnen emot av två flyktingar från Libanon och Irak, som agerade poliser. Dessa tilltalade barnen på "ett främmande språk" och genomsökte, trots protester, åtminstone en del av deras väskor. Tre av barnen skildes utan förklaring från kamraterna och föstes "bryskt" in i ett särskilt rum. Först

sedan de skriftligt besvarat ett antal frågor fick de återförenas med kamraterna. Barnen fick sedan samtala med flyktingar, som berättade om sig själva.

Med anledning av artikeln beslöt JO att från stadsdelsnämnden Majorna infordra utredning och yttrande rörande studiebesökets uppläggning och genomförande, särskilt vad gäller inslag av visitation (öppnande av väskor o.dyl.).

Nämnden åberopade som eget yttrande ett tjänsteutlåtande från stadsdelsförvaltningen, upprättat av stadsdelschefen Gunnar Palmqvist och chefen för pedagogiska enheten I, Lena Edgren. Till utlåtandet fogades upplysningar från en lärare vid skolan, Anita Santini, och ett brev från en av eleverna.

Av utredningen framgick att skolan under höstterminen 1991 arbetade med ett tema, som man kallade internationalisering. Lärarna tog initiativ till och genomförde studiebesöket som ett inslag i detta temaarbete.

Anita Santini ansåg, att barnen under studiebesöket erhöll en sådan förståelse för flyktingarnas situation, såväl i hemlandet som i Sverige, att besöket var ovärderligt. Uppläggningsen var pedagogisk och riktig, eftersom barnen på ett naturtroget sätt upplevde känslan av att inte förstå ett språk, samt att man som asylsökande måste utlämna sina mest personliga ägodelar till främmande ögons beskådande. Barnen ansåg det obehagligt att inte förstå språket och att väskorna genomsöktes. Att de inte tyckte om att man tittade i väskorna berodde på att "de var rädda för att just deras små hemligheter, lappar o.dyl. skulle upptäckas". När de sedan fick förklarat för sig anledningen till denna "olagliga" handling förstod de perfekt och accepterade denna inledning av studiebesöket. De talade än i dag om detta studiebesök som ett av de bästa de varit på.

I stadsdelsnämndens yttrande anfördes att visitation visserligen förekommit men att barnen känt sig trygga tillsammans med sin klasslärare. Studiebesöket hade upplevts som mycket värdefullt av både barn och lärare.

I beslut den 24 januari 1992 anförde *JO Ragnemalm* följande.

Stadsdelsnämnden har inte efterkommit begäran om utredning beträffande studiebesökets uppläggning och genomförande. Detta är i sig anmärkningsvärt. Jag utgår emellertid vid min bedömning från att tidningsartikeln på ett riktigt sätt återgivit vad som förekommit.

En av JO:s viktigaste uppgifter är att se till, att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte träds för när i den offentliga verksamheten. Detta framgår direkt av den lag med instruktion för riksdagens ombudsmän som reglerar JO:s verksamhet, och det är mot bakgrund härav som jag tagit upp detta studiebesök till granskning. Jag finner det alltså angeläget att betona, att min granskning gäller skyddet för de enskilda elevernas integritet. När det gäller själva syftet med studiebesöket, att öka elevernas förståelse för flyktingarnas situation, är

jag helt ense med skolledningen om det angelägna i saken. Inte heller har jag någon invändning mot idén att låta eleverna träffa och samtala med flyktingar, som kan berätta om sina förhållanden.

Eleverna har emellertid inte informerats i förväg om de olika inslagen i inledningen till studiebesöket: "gränskontrollen", genomförd av personer, som talade ett för eleverna främmande språk, och innefattande granskning av väskorna.

Av upplysningarna från den i besöket medverkande läraren framgår att eleverna fann händelseförloppet obehagligt. De elever som utan förklaring "bryskt" föstes i väg och avskildes från de övriga bör ha känt detta obehag särskilt starkt. Någon av eleverna har enligt tidningsartikeln också sagt, att hon blev "lite rädd". Stadsdelsnämnden har — i strid med det nu sagda — anfört, att barnen kände sig trygga tillsammans med sin klasslärare. Vilket underlag nämnden har för denna åsikt framgår inte, och jag utgår från att det är uppgiften från läraren i detta avseende som är riktig. Självfallet skulle obehaget och rädslan ha motverkats, om eleverna i förväg hade informerats om det rollspel som de avsågs medverka i. Möjligen har de för skolans planering ansvariga tänkt sig, att barnens ovisshet skulle öka deras osäkerhet och därmed deras förståelse för flyktingarnas svårigheter. Oavsett syftet finner jag emellertid saken tveksam. Redan bemötandet av barnen, sådant det skildras i tidningsartikeln, närmar sig vad som måste betecknas som kränkande. Den ovisshet som de avsiktligt hölls i medför enligt min mening, att denna gräns passerades.

I rollspelet har också ingått att de två personer som skulle föreställa poliser, utan att lämna någon förklaring som barnen kunde förstå, sökte igenom deras väskor. Åtminstone något av barnen protesterade uttryckligen mot saken, tydligen utan effekt. Läraren har uppgett, att barnen inte tyckte om att få sina väskor genomsökta, eftersom de var rädda för att "just deras små hemligheter" skulle upptäckas.

Jag vill erinra om att varje medborgare — även barn — gentemot det allmänna är skyddad mot "kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång"; undantag härifrån fordrar särskilt lagstöd, vilket endast får ges under bestämda förutsättningar (2 kap. 6 och 12 §§ regeringsformen). Det allmänna — här representerat av skolan — måste naturligtvis avhålla sig från varje medverkan i förfaranden, som kan inkräkta på grundläggande fri- och rättigheter. Denna aspekt tycks här över huvud inte ha övervägts, och enligt min mening vittnar både det förhållandet att läraren gick med på genomsökandet av väskorna och det bagatelliserande sättet att skildra barnens reaktioner om en närmast häpnadsväckande brist på förståelse för barns rätt till och behov av integritet. Saken blir inte bättre av att stadsdelsnämnden inte tycks inse det anmärkningsvärda i förfarandet.

Sammantaget finner jag alltså, att studiebesöket varit olämpligt utformat och genomfört i de avseenden som nu nämnts. Jag vill avslutningsvis tillägga, att uppläggningsen av studiebesöket också ur en annan aspekt kan ifrågasättas: Om man verkligen sökt illustrera arbetet vid den svenska gränskontrollen tycks man knappast ha lyckats särskilt väl. Den bild av arbetet som förmedlats till barnen framstår som

lindrigt sagt ensidig. Något försök till kontroll av olika fakta rörande arbetet hos t.ex. gränspolis och tull tycks inte ha ingått i förberedelserna inför studiebesöket. Jag är alltså kritisk till vad som förekommit även i detta avseende.

1992/93:JO1

Kritik mot rektor vid gymnasium för ersättningskrav mot elever och hot om kollektiv bestraffning av dessa i anledning av skadegörelse inom skolan

(Dnr 490-1992)

I en anmälan till JO vände sig David Kudrén m.fl. elever vid Kärrtorps gymnasium i Stockholm mot att skolans rektor Asta Oscarsson bestämt, att den kostnad som kunde uppstå genom skadegörelse på skolans brandlarm skulle tas ut av samtliga elever, som befunnit sig i den korridor där skadegörelsen skett. På fråga hade Asta Oscarsson förklarat, att elevernas eventuella skuld till det inträffade saknade betydelse; om någon elev vägrade betala, kunde "hela skolan bli utan lunch".

Asta Oscarsson har i infortrat yttrande upplyst, att hon vid skolkonferens den 19 februari 1992 återtagit sitt krav på ersättning från eleverna i samband med sabotage på skolans brandsystem.

I beslut den 2 mars 1992 gjorde *JO Ragnemalm* följande bedömning.

Ett anspråk på ersättning av det slag som det här skulle kunna bli fråga om är av rent civilrättslig natur. Tvist om sådant skadeståndsanspråk avgörs av allmän domstol. Det är däremot inte möjligt för en myndighet att ensidigt bestämma, att någon skall utge skadestånd till denna. Även om rektorns uttalade avsikt att avkräva vissa närmast slumpvis utvalda elever kostnader för skadegörelsen alltså i sig saknar rättslig verkan, finner jag uttalandet ytterst olämpligt; även ett ogrundat anspråk kan naturligtvis, om det från myndighetens sida ges formen av ett direkt krav, komma att få avsedd faktisk verkan. Att hota med att samtliga elever skulle bli utan lunch på grund av någon enskild elevs förhållningssätt är naturligtvis inte heller acceptabelt. Eftersom uttalandet "återtagits" av rektorn, finner jag emellertid inte anledning att vidare uppehålla mig vid saken utan avslutar ärendet med den kritik som ligger i det sagda.

(Dnr 318-1991)

1 Bakgrund

I maj 1990 ledigkungjorde högskolan i Kristianstad en tjänst som högskoleadjunkt i CAD/CAM (datorstödd konstruktion och datorstödd produktion) vid institutionen för tekniska och naturvetenskapliga ämnen. Två personer sökte tjänsten, civilingenjören Jan Heiderup och Tommy Lövgren. Rektorsämbetet förordnade den 19 juni 1990 Tommy Lövgren till innehavare av tjänsten.

Jan Heiderup överklagade beslutet hos universitets- och högskoleämbetet (UHÄ). Han hävdade i sina besvär, att hans kvalifikationer var överlägsna Tommy Lövgrens, och framhöll särskilt, att han hade högre teoretisk kompetens, lärarutbildning, längre arbetslivserfarenhet bl.a. från högteknologisk produktion, samt att han arbetat med CAD/CAM i cirka 20 år, både i praktisk verksamhet och inom utbildningssektorn.

Institutionen framhöll i yttrande till UHÄ, att tjänsten var helt knuten till polymerteknik och formteknik för polymerbearbetning, och att detta oavvisliga kriterium borde ha uttalats tydligare i ledigkungörelsen. Styrelsen hävdade, på anförda skäl, att Tommy Lövgren uppfyllde de behörighetskrav som uppställs i 19 kap. 23 § högskoleförordningen (1977:263, HF). Jan Heiderups cirka 20 års erfarenhet av CAD/CAM bedömde institutionen med stor sannolikhet inte gälla erfarenhet av CAD/CAM för polymerteknik och formteknik, som kan anses vara relevant i dag. Hans "överskjutande" teoretiska kompetens utgjorde enligt institutionen ingen merit i det ifrågavarande tillsättningsärendet. Rektorsämbetet uttalade, att det fann Tommy Lövgren behörig, och instämde i uppfattningen om Tommy Lövgrens större lämplighet för tjänsten.

I beslut den 23 januari 1991 anförde UHÄ följande.

Vad först gäller formella frågor har högskolan i överklagandeärendet uttalat att tjänsten har en inriktning mot polymerteknik och formteknik för polymerbearbetning. Då detta var av så avgörande betydelse för tillsättningen borde det ha uttalats i ledigkungörelsen. UHÄ låter emellertid bero med detta påpekande.

Vad därefter gäller jämförelsen mellan de två sökandena har UHÄ gjort följande bedömning.

Även om Lövgren har mycket ringa akademiska meriter måste han mot bakgrunden av de ställda fordringarna för denna högskoleadjunktstjänst genom sina yrkeserfarenheter anses ha förvärvat motsvarande kunskaper och erfarenheter för tjänsten på sätt som anges i 19 kap. 23 § HF. Han är då behörig till tjänsten.

Heiderup har givetvis större akademiska meriter än Lövgren och är även han behörig. Högskolan har dock bedömt att Heiderup inte svarar upp mot den starka betoningen för tillsättningen av den aktuella tjänsten av praktisk erfarenhet av CAD/CAM för polymerteknik och i detta avseende måste han således komma efter Lövgren.

Mot bakgrund av de speciella kraven för denna tjänst har UHÄ inte anledning att ifrågasätta högskolans bedömning att Lövgren är bättre lämpad för tjänsten än Heiderup.

UHÄ avslår Heiderups överklagande.

1992/93:JO1

2 Anmälan

I en anmälan till JO kritiserade Lars Anderberg handläggningen enligt i huvudsak följande. Tjänsten utlystes som en tjänst i CAD/CAM, men vid tillsättningen gjordes tillägget "för polymerteknik och formteknik". UHÄ har påtalat, att detta förfarande inte är rätt, men låter det ändå bero. Tommy Lövgren har ingen avslutad högskoleutbildning, medan Jan Heiderup är civilingenjör. Ändå har UHÄ bedömt saken så, att Tommy Lövgrens meriter, grundade på yrkeserfarenhet, är bättre än Jan Heiderups. Saken är särskilt upprörande, eftersom Tommy Lövgrens yrkeserfarenhet huvudsakligen finns inom tilläggsområdet "polymerteknik och formteknik" och inte inom det ursprungligen angivna området CAD/CAM.

3 Utredning

I infortrat yttrande anförde UHÄ följande.

1. Tjänstens inriktning

UHÄ riktar i tillsättningsärenden ofta uppmärksamheten på att förutsättningarna för en bedömning av de sökande klart anges i utlysningen och den annonsering som genomförs, så att den som är intresserad av tjänsten kan utläsa om han har de erforderliga meriterna för tjänsten. Syftet är också att undvika misstankar i efterhand om manipulation. Det är också alltid ett självklart verksamhetsintresse att få rätt person på rätt befattning. Framförallt när det gäller undervisningstjänster är ofta det ekonomiska utrymmet givet av att det föreligger en vakans på ett bestämt undervisningsavsnitt. Det är då inte rimligt att misstag eller oklarheter i utlysningen skall få leda till att befattningen besätts med en person som i realiteten inte kan fullgöra den ifrågavarande undervisningen. Detta leder till att man framförallt vid ofullständiga eller alltför allmänna innehållsbeskrivningar kan såväl tillåta som ibland kräva ett tillägg eller en komplettering som preciserar tjänstens inriktning. En förutsättning härför är att det inte finns utrymme för hänsyn som strider mot den allmänna objektivitetsprincipen.

I förevarande ärende utlystes tjänsten helt allmänt i "CAD/CAM", dvs datorstödd konstruktion och datorstödd produktion. Det är uppenbart att CAD/CAM kan tillämpas inom mycket olika teknikområden. Eftersom det i ärendet åberopats att den ena sökanden hade faktiska kunskaper och erfarenheter utan att ha genomgått en allmän utbildningslinje eller motsvarande grundläggande högskoleutbildning, vilket kan ge behörighet för tjänsten enligt 19:23 HF, var det nödvändigt att ta reda på inom vilket teknikområde undervisningen skulle bedrivas. Den precisering till CAD/CAM inom polymer- och formteknik som då gjordes från högskolans sida bedömdes mot bakgrund av vad som ovan sagts acceptabel och nödvändig för att göra en bedömning av behörigheten.

Den principiella frågan är i detta fall huruvida den motsvarande kompetens som anges i HF kan grundas på andra förhållanden än utbildning. Denna fråga är ofta aktualiserad, framförallt inom utbildningar där praktiska inslag har stort utrymme. UHÅ har utan någon tvekan intagit den ståndpunkten att en prövning av den motsvarande kompetensen skall ske genom en bedömning av huruvida den sökande på annat sätt — likgiltigt vilket — faktiskt har förvärvat de kunskaper och den erfarenhet som erfordras för den tjänst det är fråga om. I detta fall har denna bedömning gjorts av ämnessakkunniga inom institutionen, och UHÅ har inte funnit någon grund för att ifrågasätta densamma.

— — —

Tillsättningen är resultatet av en tillämpning av 19:23 HF på en av de sökande och därefter en jämförelse mellan två behöriga sökande. UHÅ har inte heller funnit anledning att ifrågasätta att högskolan i valet dem emellan stannat för den person som de bedömde vara lämpligast för just denna tjänst.

I sina påminnelser återopade Lars Anderberg bl.a. vad dåvarande universitetskanslern uttalat i en skrivelse år 1985: "Prioriteringar av viss del inom ett ämnesområde får inte innebära att man vid valet mellan flera sökande diskvalificerar en sökande med den allmänt sett bästa meriteringen. Om man verkligen med en tjänst önskar få ett visst område särskilt tillgodosett måste det beslutas på ett tidigare stadium och tjänsten utlysas med den vinklingen eller alternativa vinklingar klart uttalade i kungörelsen eller i den angiven befattningsbeskrivning." I skrivelsen hänvisade universitetskanslern också till ett tidigare uttalande av ämbetet av innebörd, att all inom ett ämne förvärvat meritering skulle beaktas, och att viktning av hänsyn till centralitet eller önskvärda utvecklingslinjer inte kunde accepteras. Skrivelsen hade enligt Lars Anderberg betraktats som vägledande vid hantering av tjänsteärenden på lokal nivå. Genom sitt ställningstagande i det aktuella ärendet hade UHÅ avvikit från den redovisade principen.

4 Bedömning

JO Ragnemalm uttalade i beslut den 9 oktober 1991 bl.a. följande.

Tjänsten utlystes som extra tjänst som högscholeadjunkt i CAD/CAM utan särskilda preciseringar beträffande ämnesinnehållet. "CAD/CAM" är uppenbarligen ett så vidsträckt begrepp, att det vore orimligt att tänka sig, att någon skulle besitta en kompetens, som avser alla aspekter på ämnet. Kraven för att anses som *behörig* till en sådan tjänst måste vara realistiska. För den som genomgått allmän utbildningslinje eller motsvarande grundläggande högscholeautbildning föreskrives i 19 kap. 23 § HF att utbildningen skall vara "av betydelse för tjänsten", inte att den skall vara heltäckande i relation till det i ledigkungörelsen angivna verksamhetsområdet. Då man enligt samma stadgande skall avgöra, om en sökande, som inte genomgått angiven utbildning, ändå "på annat sätt" har förvärvat "motsvarande kunskaper och erfarenheter", gäller detsamma. Det förhållandet, att de genom yrkeserfarenhet förvärvade kunskaper och erfarenheter i polymer- och

formteknik som åberopats som stöd för Tommy Lövgrens behörighet för tjänsten hänförde sig till en speciell del av ämnet CAD/CAM, utgjorde sålunda enligt min mening i sig inget *formellt* hinder för en behörighetsförklaring, då meriteringen dock föll inom det — större — område som tjänsten enligt ledigkungörelsen avsåg. En annan sak är, om så specialinriktade meriter *sakligt* bör godtagas som "motsvarande kunskaper och erfarenheter" av betydelse för en tjänst, som ledigförklarats med den vidsträckta bestämningen CAD/CAM — beträffande den teoretiska sidan är att beakta att kunskaperna skall motsvara sådana som förvärvats vid genomgång av *allmän* utbildningslinje, variligger att de inte får vara alltför smala — men detta är en sådan bedömningsfråga som JO normalt inte befattar sig med. Även om jag måste uttrycka en betydande skepsis inför bedömningen härvidlag, är det för min del tillräckligt att kunna konstatera, att det på basis av tillämplig reglering är *möjligt* att hävda, att Tommy Lövgren är behörig även till en tjänst som högskoleadjunkt i CAD/CAM, vilken ledigförklarats utan särskild betoning på polymer- och formteknik. Mot denna bakgrund anser jag mig kunna lämna behörighetsfrågan och utgår således i det fortsatta resonemanget från att båda sökandena kunde anses behöriga för tjänsten.

Då det gäller jämförelsen mellan flera behöriga sökande — alltså frågan om *befordringsgrunderna* — kommer saken i ett delvis annat läge. Den som har en mycket smal och specialiserad meritering inom det i ledigkungörelsen för tjänsten angivna ämnesområdet måste normalt få stå tillbaka för en medsökande med vidsträckt kompetens inom hela eller större delen av detta område. Det sagda gäller åtminstone om fråga är om rena undervisningstjänster; beträffande tjänst som t.ex. professor, där den vetenskapliga skickligheten väger tyngst, kan betraktelsesättet behöva modifieras. Att i samband med tjänstetillsättningen s.a.s. ändra spelreglerna och tillmäta kompetens inom ett alldeles speciellt avsnitt av det i ledigkungörelsen angivna ämnet avgörande betydelse synes mig felaktigt; i princip delar jag den uppfattning som framkommer i det av anmälaren åberopade uttalandet 1985 av den dåvarande universitetskanslern, innebärande att man — om avsikten är att få ett speciellt område särskilt tillgodosett — måste besluta om detta redan i samband med ledigförklarandet. Jag vill i sammanhanget citera — med av mig gjorda kursiveringar — vad föredragande statsrådet i propositionen 1984/85:57 om ny arbets- och tjänsteorganisation för lärare i den statliga högskolan uttalade om tjänst som högskoleadjunkt (s. 19):

Som befordringsgrund bör gälla graden av sådan vetenskaplig, pedagogisk eller annan skicklighet som är av betydelse med hänsyn till tjänsternas ämnesinnehåll och beskaffenhet. Därutöver bör varje enskild tjänst kunna ges en profil *i samband med utlysningen*, på samma sätt som jag förordat beträffande högskolelektorstjänsterna.

Beträffande högskolelektorstjänsterna anförde föredraganden i samma proposition (s. 17):

Inom ramen för vart och ett av de fyra alternativen bör det också vara möjligt för högskolestyrelsen att för varje tjänst som högskolelektor beakta behovet av särskilda färdigheter eller erfarenheter. Detta bör kunna göras som ett led i en långsiktig planering och *senast i samband med att en tjänst utlyses*. Den profil som en tjänst på så sätt givits bör sedan vara vägledande vid bedömningen av de sökandes kvalifikationer och vid avvägningen mellan meriter av olika slag.

Mot denna bakgrund ställer jag mig principiellt kritisk till UHÄ:s sätt att i sitt besvärslutslag å ena sidan kritisera tillsättningsmyndigheten för att den inte i ledigkunggörelsen angett, att den ifrågavarande tjänsten avsågs ha en inriktning mot polymerteknik och formteknik för polymerbearbetning, å andra sidan ändå godtaga, att denna sålunda ursprungligen inte uttalade inriktning tillmättes en helt avgörande betydelse vid ärendets avgörande. Samtidigt har jag viss förståelse för vad UHÄ i remissvaret uttalar beträffande de för verksamheten negativa konsekvenserna — särskilt då det gäller rena undervisningstjänster — av "misstag eller oklarheter i utlysningen"; om man avsett att få en specialist på ett visst undervisningsavsnitt, kan det naturligtvis vara olyckligt, om en sökande med önskad kompetens skulle tvingas stå tillbaka för en medsökande med annan, inom ramen för ledigkunggörelsen liggande meritering. Att resultatet — som UHÄ uttrycker det — skulle bli, att den sålunda tillsatte "i realiteten inte kan fullgöra den ifrågavarande undervisningen", gäller naturligtvis ändå inte generellt, och jag kan inte godtaga slutsatsen, "att man framförallt vid ofullständiga eller alltför allmänna innehållsbeskrivningar kan såväl tillåta som ibland kräva ett tillägg eller en komplettering som preciserar tjänstens inriktning" under förutsättning, att "det inte finns utrymme för hänsyn som strider mot den allmänna objektivitetsprincipen".

Även om man beaktar den sistnämnda reservationen om bibehållet krav på objektivitet, är det uppenbart, att en tillämpning av UHÄ:s rekommendationer om möjlighet att i samband med tillsättningen göra tillägg till eller kompletteringar av den beskrivning av tjänsten som framgår av ledigkunggörelsen ur flera aspekter är äventyrlig. Att miss-tanke om obehörigt gynnande av viss sökande kan uppstå vid sådan korrigering i efterhand är uppenbart; jag vill dock understryka, att utredningen i det aktuella ärendet inte ger stöd för antagande, att här tagits ovidkommande hänsyn. Mot angelägenheten av att det allmännas verksamhet fungerar på bästa sätt måste också ställas medborgarnas krav på förutsebarhet och konsekvens; att ändra premisserna för ett tillsättningsärende sedan förfarandet inletts kan med fog uppfattas som orätt. Vad jag finner särskilt betänkligt är, att UHÄ genom sin i avgörandet i detta tillsättningsärende och i yttrandet till JO uttalade relativism i berört avseende sänder felaktiga signaler till tillsättningsmyndigheterna. Det är tvärtom angeläget att för dessa inskräpa vikten av eftertanke och noggrannhet, då en tjänst skall ledigförklaras, så att man inte hamnar i situationer som den här illustrerade. En återgång till den stramare linje som tydligtvis tidigare tillämpats är påkallad.

Kritik mot länsstyrelse för långa handläggningstider i byggnadsminnesärenden

1992/93:JO1

(Dnr 1913-1991)

1 Initiativet

Vid JO Ragnemalms inspektion av länsstyrelsen i Blekinge län den 23 maj 1991 granskades bl.a. handläggningen av byggnadsminnesärenden vid kulturmiljöenheten. I inspektionsprotokollet antecknades i denna fråga följande under p. 2.4.2:

Granskningen bekräftade ett förhållande, som berörts redan under orienteringen, nämligen att ett antal mycket gamla byggnadsminnesärenden är anhängiga hos länsstyrelsen. I många av dessa föreföll inga nämnvärda utredningsåtgärder ha företagits under avsevärd tid. Exempelvis hade ärendena med dnr 298-1989 (Ellesholms hovgård) och 299-1989 (Smörsoppen 1, Torps herrgård) väckts av länsstyrelsen själv den 7 april 1977 (äldre diarienummer 11.392-584-77 resp. 11.392-585-77). Att döma av diarietbilder och akter hade vissa utredningsåtgärder företagits under åren 1977 och 1978, varefter inget föreföll ha hänt i ärendena.

Med anledning av dessa iakttagelser anförde JO till protokollet:

"Genom remiss skall länsstyrelsens yttrande inhämtas rörande orsaken till att byggnadsminnesärenden hållits anhängiga vid länsstyrelsen i upp till 13 år utan att dokumenterade utredningsåtgärder vidtagits. Av yttrandet bör även framgå vilka åtgärder länsstyrelsen avser att vidtaga för att dessa gamla byggnadsminnesärenden skall kunna avslutas inom en snar framtid."

Länsstyrelsen anmodades genom remiss den 18 juni 1991 att avge yttrande i enlighet med p. 2.4.2 i inspektionsprotokollet.

2 Utredning

I yttrande, som kom in till JO den 16 september 1991, anförde länsstyrelsen (länsantikvarien Leif Stenholm) följande:

Kulturmiljövårdens situation

Sedan 1974 då länsantikvarietjänsten inrättades på länsstyrelserna har kulturminnesvårdens arbetsfält och därmed även ansvarsområde expanderat kraftigt. En ny grundsyn har vuxit fram samtidigt som arbetets organisation, lagstiftning och de ekonomiska stödformerna har förändrats. Det finns en koppling mellan förskjutningen av synen på kulturarvet och den vidgning av kulturminnesvårdens ansvarsområde som skett från de enskilda kulturminnena till samlade miljöer och nu vid inledningen till 90-talet till kulturvårderna mer generellt. Det nya sektorsbegreppet kulturmiljövård är således en sammanfattning av en tjugoårig process som gett verksamheten en ställning i spänningsfältet mellan kulturpolitik och miljöpolitik och numera även med starka band till regionalpolitik. I propositionen till kulturminneslagen framhålls kulturmiljövården som ett viktigt led i ett framtidsinriktat samhällsbygge. Det innebär att det som bevaras ges tydlig funktion, att omsorgen om kulturvårderna och samspelet med det vi skapar idag blir ett viktigt led i strävan efter kvalitet i samhällsmiljön.

Förutom ordinarie länsantikvarie har kulturmiljöenheten för beredning och expedition av löpande ärenden tillgång till 1/2 byråsekretera-

re stationerad på planenheten. Enheten är således som JO konstaterar i sitt granskningsyttrande inte dimensionerad för att svara mot det vidgade kulturbegreppet och de ökade krav som samhället ställer.

1992/93:JO1

Konsekvensbeskrivning och prioritering

Den ekonomiska situationen har under de senaste 4 åren, som nuvarande länsantikvarien kan överblicka, medfört att kulturmiljöenhetens verksamhet varit helt inriktad på den löpande ärendehantering. Följden av de statliga besparingarna är således väsentligt ökade handläggningstider samt att prioritering och rationalisering måste ske vid ärendehantering. Handläggning av äldre byggnadsminnesfrågor vilar sedan flera år. Information och service till allmänheten har i gylligaste mån dirigerats över till läns museet.

Länsantikvarien har inför budgetåret 91/92 föreslagit följande prioritering av kulturmiljöenhetens arbetsuppgifter:

- 1 Myndighetsutövning
- 1 Översiktsplan, detaljplan
- 1 Landskapsvårdsfrågor
- 2 Lån och bidrag
- 2 AMS-arbete
- 2 Äldre byggnadsminnen
- 3 Utveckling, kunskapsuppbyggnad
- 3 Information och service
- 3 Projektarbeten
- 3 Övrigt

Byggnadsminnen

I Blekinge finns ett drygt 30-tal byggnader för vilka fråga om byggnadsminnesförklaring väckts. Handläggningen av denna ärendetyp är en omständlig och tidskrävande process som kräver omfattande dokumentation och arkivarbete. Eftersläpningen är stor och flera av ärendena väcktes för bortåt 10 år sedan. Ofta skedde detta i samband med renovering eller varsam ombyggnad där statliga lån eller bidrag utbetalades.

För att åtgärda balansen med byggnadsminnena anställde länsstyrelsen 1982 undertecknad för att som tf länsantikvarie med huvuduppgift alternativt jämsides med löpande ärenden avarbeta äldre byggnadsminnesärenden. Under detta år avverkades ca 10 BM-ärenden.

* Länsstyrelsen har i sin anslagsframställning under de senaste fyra åren givit högsta prioritet till inrättande av en ny tjänst som biträdande länsantikvarie.

* För att arbetet med äldre byggnadsminnesärenden skall kunna bedrivas rationellt har länsantikvarien föreslagit ett särskilt projekt. Arbetsinsatsen uppskattas till 6–8 månaders heltidsarbete. Länsantikvarien har i samband med budgetarbete under flera år sökt särskilda projektmedel.

* Sedan våren 91 har länsarbetsnämnden anvisat en arbetslös antikvarie för att arbeta med beredning av BM-ärenden. Länsstyrelsen bekostar expenser som uppstår. Målsättningen är att 10 av de angelägnaste ärendena skall vara avgjorda inom innevarande kalenderår.

* För att underlätta hanteringen av byggnadsminnesärenden har länsstyrelsen ändrat handläggningsordningen så att beslutet delegerats till länsantikvarien. Planenheten är beredande enhet.

* Länsantikvarien har i samråd med länsmuseet upprättat en prioriteringslista över äldre byggnadsminnesärenden:

A Självklara BM

B Möjliga BM

C Tveksamma BM

* Länsstyrelsens långsiktiga strategi är, som framgår av ovan, att förstärka kulturmiljöenheten genom inrättande av en tjänst som biträdande länsantikvarie samt att enheten får en egen byråsekreterare på heltid.

3 Bedömning

JO Ragnemalm anförde i beslut den 22 juni 1992 följande.

Även om arbetsbelastningen vid kulturmiljöenheten ökat starkt så som framhålls i länsstyrelsens yttrande, är det helt oacceptabelt att ärenden, som innefattar myndighetsutövning, är anhängiga i ett decennium eller mer, utan att några åtgärder vidtas för att föra dem till ett avgörande. Att byggnadsminnesärenden till sin typ är komplicerade och oftast tidskrävande utgör ingen godtagbar förklaring till de extremt långa handläggningstiderna. Av länsstyrelsens yttrande framgår nämligen att hela ärendegruppen "äldre byggnadsminnesfrågor" sedan flera år helt bortprioriterats och, som man uttrycker saken, vilar.

Under inspektionen noterades att en del av de äldsta ärendena väckts av länsstyrelsen själv och efter några inledande utredningsåtgärder vilat i upp till 13 år. I dessa fall, där länsstyrelsen själv har tagit initiativet, borde man givetvis för länge sedan ha avgjort, huruvida en byggnadsminnesförklaring fortfarande framstod som möjlig och angelägen — och i så fall drivit utredningen vidare — eller om saken mist sin aktualitet; i det senare fallet skulle ärendena snarast ha avskrivits. Vad gäller ärenden, som väckts av utomstående, framstår dessa handläggningstider, med tanke på den enskildes intresse av ett avgörande inom rimlig tid, som oacceptabla. Härtill kommer den beaktansvärda risken för att byggnadens kulturhistoriska värde kan minskas eller helt spolieras genom ingrepp av olika slag eller bristfälligt underhåll, då många år förflyter utan att länsstyrelsen aktivt bevakar, att byggnadens kulturhistoriska värde bevaras (jfr 3 kap. 5 § kulturminneslagen, 1988:950).

Av länsstyrelsens yttrande framgår att det bland de äldre byggnadsminnesärendena finns ett antal, vilka länsantikvarien i en intern klassificerings- och prioriteringslista betecknat som "självklara byggnadsminnen". Det framstår som särskilt anmärkningsvärt, att länsstyrelsen som ansvarig myndighet enligt kulturminneslagen under så lång tid underlåtit att fatta beslut rörande skydd för dessa värdefulla objekt, vilkas karaktär av byggnadsminnen enligt länsantikvariens egen bedömning är självklar.

Jag finner anledning att betona, att ansvaret för nu berörda missförhållanden inte enbart är länsantikvariens utan även åvilar länsstyrelsens ledning. Det är dennas uppgift att följa verksamheten vid länsstyrelsens olika avdelningar och bl.a. se till att ärenden drivs med tillbörlig energi och avslutas inom rimlig tid. Om resurserna vid en enhet är otillräckliga i förhållande till arbetsuppgifternas omfattning,

måste myndighetens ledning vidta åtgärder. Utredningen ger intrycket, att länsstyrelsens ledning varit alltför passiv vad gäller att avhjälpa svårigheterna vid kulturmiljöenheten.

Jag avslutar ärendet med dessa kritiska uttalanden men emotser senast den 1 september 1992 en skriftlig redovisning av resultatet av de insatser som förutskickades i yttrandet. Av denna skall framgå läget vad gäller oavslutade byggnadsminnesärenden vid utgången av verksamhetsåret 1991/92. Om länsstyrelsens besked ger anledning därtill, kan ett nytt ärende komma att upptagas.

En av trafiksäkerhetsverket (TSV) i samband med fordonskontroll (flygande inspektion) utförd undersökning under medverkan av försäljare av däck har befunnits olämplig med hänsyn till förtroendet för myndighetsutövningens objektivitet, även om den inte medfört åsidosättande av regeringsformens bestämmelser om överlämnande av förvaltningsuppgift till enskild

(Dnr 2682-1991)

1 Initiativ

I tidningen Expressen av den 1 september 1991 uppgavs i en artikel bl.a. följande. TSV och däcksfabrikanten Michelin bedrev under tre veckor en kampanj för bättre däck. Vid en därunder på en väg företagen kontroll hade en åkare fått sin lastbil undersökt av personal från både TSV och nämnda företag. Två däck på tillhörande släpvagn underkändes. Åkaren fick då broschyrer från Michelin, vars representer också framhöll fördelarna med detta fabrikat.

2 Utredning

Genom remiss begärdes från TSV upplysningar och yttrande med anledning av tidningsartikeln. TSV svarade följande.

Ang däckskontroll på väg

Från trafiksäkerhetssynpunkt har fordonsdäckens allmänna kondition och ett riktigt lufttryck i däcken en väsentlig betydelse. Ett uttryck för detta utgör de utökade kraven på däckets mönsterdjup som infördes 1990-04-01. Minsta tillåtna mönsterdjup höjdes då från 1 mm till 1,6 mm, vilket också är en anpassning till EG:s normer. Motsvarande regler om lufttryck finns inte. Fordonsägaren får i stället utgå från de rekommendationer som lämnas av bil- och däcktillverkare.

Någon svensk studie av de verkliga förhållandena på fordon i drift föregick inte regeländringen angående mönsterdjup. Trafiksäkerhetsverket (TSV) ansåg därför att det var angeläget att samla in uppgifter och skaffa sig kunskap om det faktiska läget. TSV bedömde att en sådan studie avsevärt skulle underlätta om experter på däck medverkade i undersökningen.

Efter överläggningar med företrädare för Michelin Gummiringar AB träffades en överenskommelse om Michelins expertmedverkan vid en studie under hösten 1991 med inriktning på personbilers däck. Undersökningen skulle genomföras under veckorna 35, 36 och 37 i samtliga sju TSV-distrikt och inom ramen för TSV:s fordonskontroll på väg, s k flygande inspektion.

TSV förfogar över elva arbetsgrupper med för flygande inspektion speciellt utrustade bilar. I varje grupp skulle två man från Michelinins fältorganisation medverka som experter på personbilsdäck. Insatsen bedömdes kunna få en omfattning av ca 2000 undersökta personbilar.

Undersökningen av fordonen skulle genomföras på så sätt att TSV:s personal stoppade bilisterna och genomförde en flygande inspektion av deras fordon. I den flygande inspektionen deltog inte personal från Michelin. Efter inspektionen skulle representanter från Michelin erbjuda sig att mäta mönsterdjup och lufttryck. Bilistens medverkan har varit helt frivillig.

De uppmätta värdena har dokumenterats i en rapport och bilisten har erhållit denna och gjorts uppmärksam på rekommendabelt lufttryck och däckets status. De bilister som medverkat har dessutom erhållit en mönsterdjupmätare. Kopia av Michelinins instruktion till den medverkande personalen bifogas (bilaga 1).

I den aktuella verksamheten kunde naturligtvis andra fordon än personbilar bli föremål för flygande inspektion om TSV:s bilinspektör fann anledning därtill. Ekipaget, lastbil med släp, som tidningsartikeln avser ingick inte i den verksamhet där Michelinrepresentanterna medverkade. Fotot i artikeln är inte taget vid kontrolltillfället måndagen den 26 augusti 1991.

Vad som upplevts ha förekommit i samband med kontrollen framgår av infortrade yttranden från en av vardera TSV:s och Michelinins representanter på kontrollplatsen (bilaga 2 och 3).

Av inhämtade upplysningar synes artikeln ha initierats vid fordonsägarens besök hos en gummihandlare i Arvika i slutet av kontrollveckan. En journalist från tidningen Expressen kontaktade under kvällen fredagen den 30 augusti i nämnd ordning TSV:s informationschef Erik Håkansson, projektansvarig byråchef Per-Inge Ericsson samt under-teknad generaldirektör angående vår samverkan med Michelin.

I den nu genomförda studien har vardera parten stått för sina egna kostnader. Upplysningsvis kan nämnas att i en tidigare kampanj "Mästartare på väg", riktad till unga bilförare, har företagen Gislaved Däck, OK Petroleum, Skandia samt Volvo medverkat som sponsorer 1988 och 1989. Vidare har vid ett flertal tillfällen servicepatruller från VBG Produkter AB i Vänersborg, tillverkare av bl a kopplingsanordningar för tunga fordon, medverkat vid TSV:s flygande inspektion för att som experter bistå vid uppföljningen av kopplingsanordningar i trafik. I den nu aktuella undersökningen liksom tidigare kampanjer har självklart såsom en förutsättning gällt att medverkande företag inte skulle nyttja aktiviteten för marknadsföring av sina produkter.

Det under studien inhämtade materialet är under utvärdering inom TSV. Kontrollen kom att omfatta drygt 1 100 personbilar bl a beroende på en minskning av antalet deltagande grupper.

I den till yttrandet hörande bilaga 1 anges från Michelinins sida bl.a. följande.

Organisation:

TSV-buss för flygande besiktning

2 TSV-inspektörer (ev fler)

2 Michelinrepresentanter

TSV-man nr 1 stoppar/vinkar in bilisten

TSV-man nr 2 kollar körkort mm

begränsad inspektion

Om allt är OK tar Michelin över:

1 man kollar lufttryck och mönsterdjup

1 man skriver rapport/rekommendation

Kort seans, lämna rapporten och folder

"Vattenplaning" plus en mönsterdjupsmätare

Om barn i bilen, lämna BIB-reflex

Klädsel:

Michelinoverall

Syfte:

att öka intresset för däck och därmed säkerheten

– direkt beträffande de kollade bilisterna

– indirekt via massmedia, alla bilister

att förstärka bilden av Michelin, som den som värnar om bilistens säkerhet, både genom teknologiskt avancerade produkter och service.

I yttrandets bilaga 2 anför en stationschef i verkets distriktsorganisation bl.a. följande.

TSV hade centralt träffat överenskommelse om samarbete ett visst antal dagar.

Personalen i Karlstad var mycket tveksam om hur detta skulle uppfattas av allmänheten, men ställde lojalt upp på centralförvaltningens direktiv.

Vissa personalorganisationer vid TSV insände för kännedom handlingar, innefattande en protokollsanteckning i anslutning till förhandling med arbetsgivaren i ärende om verksamhetsplan och budget 1991/92 samt ett missiv till "samtidig distriktspersonal". Organisationerna tar där på skäl, som baseras på en bedömning av det förväntade resultatet i förhållande till resursinsatsen och trafiksäkerhetsmålen, avstånd från ett genomförande av ifrågavarande "Projekt Däck 91".

3 Rättslig reglering

Fordonskungörelsen (1972:603) innehåller vissa bestämmelser av intresse i sammanhanget.

Enligt en "grundregel" beträffande fordons beskaffenhet och utrustning får fordon brukas i trafik endast om fordonet är tillförlitligt från säkerhetssynpunkt och i övrigt lämpligt för trafik (7 §).

I fråga om kontroll av fordon gäller allmänt följande. Kontroll bör anordnas så att den ej orsakar större olägenhet än som är nödvändigt med hänsyn till kontrollens ändamål (34 §). Polisman, riksprovplats och bilinspektör får vid besiktning eller inspektion av fordon enligt kungörelsen undersöka fordonets beskaffenhet och utrustning (35 §).

Av bestämmelserna (91–96 §§) om den form av kontroll som flygande inspektion utgör framgår bl.a. följande. Sådan inspektion sker för kontroll av beskaffenhet och utrustning av motordrivna fordon eller släpfordon, som anträffas på väg eller under vissa andra omständigheter. Inspektionen utförs av polisman, som rikspolisstyrelsen förordnat

härtill, eller bilinspektör. Visar det sig vid inspektionen, att fordonet har brister, som är av endast ringa betydelse från miljö- och trafiksäkerhetssynpunkt, skall förrättningsmannen påpeka bristerna för fordonsföretagets förare. Vid allvarigare brister utmynnar förrättningen i att fordonsföretagets ägare föreläggs att avhjälpa dessa eller att körförbud meddelas för fordonet.

Enligt bestämmelserna om bemyndiganden får angivna myndigheter — i allmänhet TSV — besluta de föreskrifter som behövs om fordonsbeskaffenhet och utrustning enligt kungörelsen och om kontroll av fordon (102 §). Sådana bestämmelser har meddelats i bl.a. TSV:s föreskrifter om däck, medar och band (TSVFS 1985:3) och om flygande inspektion (TSVFS 1985:130).

Föreskrifterna om däck innehåller bl.a. följande: "Slitbana på däck på bil, motorcykel och släpvagn får inte vara mer nött än att det kvarvarande profildjupet i huvudmönstret uppgår till 1,6 mm i däckets hela slitbana, varvid skall bortses från slitagevarnarens ribbor." Beträffande lufttryck har verket meddelat allmänna råd enligt följande: "Däck på en och samma axel bör ha samma lufttryck, som inte är lägre än rekommenderat."

Av fordonskungörelsens bestämmelser om överklagande (115—117 §§) framgår bl.a. att bilinspektörens beslut om körförbud kan överprövas av TSV.

Till de regler om enskilda skyldigheter som följer av fordonskungörelsen anknäver följande bestämmelser i *vägrafikkungörelsen* (1972:603). Förare av motordrivet fordon skall stanna på tecken av den som av myndighet förordnats att kontrollera fordon eller förare (9 §). Behörigheten hos den som enligt 9 § kontrollerar fordon eller förare skall tydligt framgå av klädedräkt eller annat särskilt kännetecken (10 §).

Vid sidan av redovisade regler om fordon och fordonskontroll finns det anledning att peka på vissa för förvaltningen i stort gällande bestämmelser, som syftar till att garantera ett objektivt förfarande och att upprätthålla allmänhetens förtroende för myndigheternas verksamhet. Till statsskickets grunder hör den i 1 kap. 9 § *regeringsformen* intagna bestämmelsen om att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet skall beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet. Enligt 6 kap. 1 § *lagen om offentlig anställning* (LOA) får arbetstagare ej inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet, som kan rubba förtroendet till hans eller annan arbetstagares opartiskhet i tjänsteutövningen eller skada myndighetens anseende. *Förvaltningslagens* jävsregler avser också att upprätthålla sådant förtroende, något som uttryckligen kommer fram i bestämmelsen i 11 § första stycket 5 om att den som skall handlägga ett ärende är jävig, om det frånsett jävsgrunderna i 1—4 finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet.

Vad gäller privata subjekts medverkan i offentlig förvaltning bör avslutningsvis nämnas 11 kap. 6 § tredje stycket *regeringsformen*, enligt vilket förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfäl-

lighet, stiftelse eller enskild individ; innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske med stöd av lag. Beträffande kontrollformen flygande inspektion har inte meddelats bestämmelser, som medger förvaltning genom annan än statlig myndighet. (Jfr däremot vad som följer av bestämmelser om riksprovplatser, se t.ex. 74 § fordonskungörelsen med avseende på kontrollbesiktning.)

4 Bedömning

JO Ragnemalm anförde i beslut den 18 mars 1992 följande.

TSV:s ifrågavarande kontrollverksamhet enligt fordonskungörelsen utgör myndighetsutövning. (Om detta begrepp, se t.ex. *Ragnemalm*, Förvaltningsprocessrättens grunder, 6 u. 1989, s. 30 f.) Då i remissyttrandet uppges att företagets personal inte deltog i den flygande inspektionen, skulle det emellertid inte föreligga någon anledning att gå närmare in på frågan, huruvida grundlagens ovan återgivna reglering beträffande överlämnande av förvaltningsuppgift till enskilt subjekt har överträtts. Omständigheterna ger emellertid anledning att ifrågasätta det påstådda förhållandet. Från vad TSV funnit sig kunna avgränsa som inspektioner synes nämligen ha uteslutits kontroll av däckens mönsterdjup, något som normalt rimligtvis ingår (jfr TSV:s föreskrifter om flygande inspektion, avsnitt 2, tredje stycket, och bilaga, punkt 2.1.2). Åtgärder härvidlag har i stället vidtagits av företagets personal, visserligen under — som det uppges — frivillig medverkan av fordonsförarna.

I TSV:s yttrande berörs inte det fortsatta förfarandet, om företagspersonalen skulle finna, att däcken i nämnda hänseende inte uppfyllde gällande krav. Två alternativ — båda otillfredsställande — synes tänkbara. Antingen lät man saken bero med den information m.m. som utgick från Michelin, eller också hänvisades fordonsföraren till TSV:s personal för vidare åtgärder och beslut. I det förra fallet ter det sig från allmän synpunkt stötande, att — sedan väl kontroll av fordon inletts — brister, som bör beivras i föreskriven ordning, lämnas utan vidare åtgärd från myndighetens sida, och att det i stället lämnas informella upplysningar från ett enskilt företag, av myndigheten utvalt på för den enskilde föraren icke skönjbara grunder. I det senare fallet synes det svårt att hävda, att det pågår en uteslutande av myndighet handhavd förrättning.

Vad som talar för att förfarandet trots allt skulle kunna accepteras från *laglighetssynpunkt* är dels bilisternas påstådda frivilliga medverkan i den av Michelins personal utförda undersökningen, dels det förhållandet att det exklusivt ankom på TSV:s bilinspektör att vidta de ytterligare åtgärder och fatta de beslut som möjligen kunde bli aktuella som en följd av uppnådda mätresultat. Mot bakgrund härav kan det finnas fog för uppfattningen, att det privata företaget inte tagit del i utförandet av en förvaltningsuppgift, som innefattat myndighetsutövning.

Därmed är emellertid inte sagt, att TSV:s agerande skulle vara oantastligt. Saken har också en *lämplighetsaspekt*. Som i korthet redo-

visats ovan, förekommer olika typer av regleringar, som ytterst syftar till att upprätthålla allmänhetens förtroende för myndigheternas verksamhet. I motiven till dessa föreskrifter har framhållits den särskilda vikten av att förtroendet till offentliga befattningshavares opartiskhet vid sådan verksamhet som innefattar myndighetsutövning inte rubbas och att tjänstemännen inte har ett sådant samröre med utomstående enskild intressent att det hos allmänheten kan väcka misstankar om otillbörligt hänsynstagande och därmed skada myndighetens anseende. (Se t.ex. prop. 1970:72 s. 57 f. och 75 f. ang. förbudet mot förtroendeskadliga bisysslor.) Det är här fråga om ett synsätt, tillämpligt i all offentlig förvaltning. I förevarande fall synes ur berörda bilförarens synvinkel TSV- resp. Michelinpersonalens funktioner i samband med förrättningen knappast ha tett sig väsensskilda; företagsrepresentanterna har, som framgått, utfört en av de kontrollåtgärder som torde utgöra ett normalt inslag i en flygande besiktning. Om vid denna kontroll upptäckta, allvarliga brister föranlett ingripande från bilinspektörens sida — något som ej framgår av utredningen men som ter sig ytterst naturligt — ter sig funktionsfördelningen än mera oklar.

Dessa omständigheter leder mig till uppfattningen, att utformningen av samarbetet med det privata företaget var ägnad att minska förtroendet för myndighetsutövningen. Oavsett vilket värde som däckundersökningen i sak kunde tillmätas med hänsyn till TSV:s åligganden, måste den därför anses ha fått en olämplig uppläggning. Vad TSV i remissvaret anfört om tidigare samröre med enskilda affärsintressen i liknande sammanhang — varmed man förmodligen vill visa, att inte just det aktuella företaget favoriserats — förändrar naturligtvis inte bilden av inställningen till principfrågan i någon för verket positiv riktning.

Televerkets anvisningar för utlämnande av hemliga telefonnummer enligt en bestämmelse om begränsning i sekretess har befunnits oförenliga med lagens innebörd. Enligt lagrummet i fråga — 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen (1980:100) — hindrar sekretess inte, att "uppgift som angår misstanke om brott" av viss svårhetsgrad lämnas till myndighet som har att ingripa mot brottet, t.ex. polismyndighet. Anvisningarna medger utlämnande — på begäran av polisen — i en omfattning som går utöver lagens ändamål i detta fall: att reglera myndigheternas rätt att lämna ut uppgifter om brottsmisstankar

(Dnr 357-1991)

Anmälan

K.A. uppgav i en anmälan, att televerket vid ett tillfälle i februari 1991 till en polisman och utan hennes tillstånd lämnat ut hennes hemliga telefonnummer. Hon framhöll, att det i det aktuella fallet saknades giltiga skäl, såsom pågående utredningar e.d., för ett utlämnande.

Efter remiss inkom televerket med utredning och yttrande. Till utredningen hörde en promemoria (GSJ 1990-01-22) om hemliga telefonnummer m.m. och en skrivelse från chefen för Göteborgs teleområde.

I yttrandet anförde televerkets generaldirektör:

Enligt 9 kap 8 § tredje stycket SekrL gäller, såvitt nu är av intresse, sekretess hos Televerket för uppgift som angår enskilds förbindelse med samfärdselverksamheten om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. I 14 kap SekrL regleras när sekretess inte hindrar att hemliga uppgifter lämnas ut till andra myndigheter. Av 14 kap 2 § fjärde stycket framgår att sekretess inte hindrar att hemliga uppgifter lämnas till bl.a. polismyndighet om uppgiften angår misstanke om brott av visst kvalificerat slag.

Polisen begär i tämligen stor omfattning att Televerket med stöd av 14 kap 2 § SekrL skall lämna ut hemliga telefonnummer. För hantering av dessa förfrågningar tillämpar Televerket bifogad rutin (promemorian om hemliga telefonnummer m.m.; anm. av JO) — — — .

Uppgifter som gäller förundersökning i brottmål omfattas av sekretess enligt 5 kap 1 § SekrL. Televerket lämnar därför inte ut uppgifter som polisen lämnat till Televerket och vägrar besvara abonnents fråga huruvida polisen begärt att hans hemliga telefonnummer skall lämnas ut.

Göteborgs teleområde har med anledning av remissen gått igenom den dokumentation som finns angående förfrågningar från polisen om hemliga telefonnummer. De faktiska omständigheter som framkommit framgår av bifogad utredning — — — . Televerket har lämnat ut K.A:s hemliga telefonnummer — — — och därvid tillämpat de rutiner som anges i — — — . Jag delar teleområdets uppfattning att ärendet handlagts korrekt av Televerket.

Bedömning

JO Ragnemalm anförde i beslut den 20 december 1991 följande.

Har den enskilde hos televerket begärt, att hans telefonnummer skall hållas hemligt, bör sekretess normalt iakttas vid prövning enligt 9 kap. 8 § tredje stycket sekretesslagen (1980:100). Sådan uppgift kan dock lämnas ut enligt i 14 kap. angivna bestämmelser om vissa begränsningar i sekretessen. Sålunda får enligt 3 § (den s.k. generalklausulen) sekretessbelagd uppgift lämnas till myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. (Se till det nu sagda prop. 1984/85:109 s. 49.) Efter en lagändring (1990:1414), som trätt i kraft den 1 februari 1991, får hemligt telefonnummer vidare under vissa förutsättningar lämnas ut för delgivningsändamål (14 kap. 2 § tredje stycket).

Av verkets remissvar framgår att hemliga telefonnummer anses kunna utlämnas till polisen inte bara enligt generalklausulen utan även med stöd av 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen. I detta lagrum föreskrivs:

Sekretess hindrar inte att uppgift som angår misstanke om brott lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda annan påföljd än böter.

1992/93:JO1

I den i promemorian ingående "Handläggningsrutin Polisen" anføres om tillämpningen av denna grund för uppgiftslämnande bl.a. följande:

När polisen begär att få veta

- en abonnents hemliga telefonnummer
- vem som har ett hemligt telefonnummer
- — —

kan denna handläggningsrutin tillämpas

— — —

A. Polisen begär den hemliga uppgiften med anledning av misstanke om begången brott, 14 kap 2 § SekrL.

— — —

3. Polisen anger:

— — —

- b) om den efterfrågade uppgiften *angår misstanke om brott*
- c) om *fängelse* kan följa på brottet
- d) om brottet kan antas föranleda *annan påföljd än böter*
- e) förundersökningens *K-nummer eller diarienummer*

Av det återgivna partiet framgår att den ifrågavarande misstanken om brott uppstått inom den myndighet (polisen) som *begär* utlämnande. Beträffande det grundläggande momentet 3 b) anses tydligen hinder för utlämnande inte möta, om det finns ett samband ("angår") mellan numret och de av polisen åberopade förhållandena. Några begränsningar vad gäller sambandets art anges inte; den ifrågavarande förutsättningen tycks anses vara uppfylld, så snart ett telefonnummer på något sätt kan knytas till en brottsutredning.

Ett sådant synsätt synes emellertid svårigen kunna förenas med de tankar som bär upp ifrågavarande reglering. Vid en närmare granskning av lagtext och förarbeten framkommer sålunda ett annat mönster.

Redan sättet att i lagtexten bestämma informationsmottagaren pekar i annan riktning. Det skall röra sig om en myndighet, som "har att ingripa mot brottet", vilket närmast åsyftar en till framtiden förlagd åtgärd. Om åtgärder för lagföring inte förutsätts ha inletts hos polismyndighet eller annan angiven myndighet, kan i normalfallet någon "misstanke om brott" knappast ha tagit form där.

Televerkets uppfattning om reglernas innebörd ter sig också främmande, om innebörden av och syftet med reglerna i övrigt rörande begränsning av sekretess beaktats. De anvisade handläggningsrutinerna möjliggör utlämnande av sekretessbelagda uppgifter — på grundval av allehanda vaga samband mellan uppgifterna och föremålet för förundersökning e.d. och utan prövning enligt ytterligare kriterier, bortsett från brottskvalificeringen — i en omfattning som knappast kan ha avsetts.

Enligt vad som framgår av förarbetena till den lagändring varigenom 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen fick sin nuvarande lydelse har lagstiftaren haft en betydligt mera restriktiv inställning. Bestämmelsen infördes som ett "led i kampen mot organiserad och ekonomisk brottslighet och annan allvarlig kriminalitet, t.ex. narkotikabrott och våldsbrott" och mot bakgrund av att det hos många myndigheter visat sig råda osäkerhet om i vilken utsträckning de skall eller får lämna ut uppgifter om brott (prop. 1983/84:142 s. 1 och 21). Fråga var om myndigheternas rätt eller skyldighet att *lämna ut uppgifter om brottsmisstankar till andra myndigheter* (a. prop. s. 22).

Det sagda tyder sålunda på att sekretessgenombrottet skall utgöra en ofrånkomlig följd av den primära åtgärden att underrätta aktuell specialmyndighet om brottsmisstankar (se även a. prop. s. 31; jfr KU 1982/83:12 s. 17). I typfallet synes bestämmelsen medge, att sekretessbelagd uppgift, som angår hos myndighet föreliggande misstanke om brott, lämnas till polis eller åklagare i samband med anmälan om brottet.

Även om utlämnande av uppgifter aktualiseras genom en *begäran* från de för brottsbekämpningen primärt ansvariga myndigheterna, ankommer det på den presumptive uppgiftslämnaren att bedöma förutsättningarna för att informera om sekretessbelagt material. Enligt 15 kap. 5 § sekretesslagen skall myndighet på begäran av en annan myndighet visserligen lämna uppgift, som den förfogar över, i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång; om de i aktuellt stadgande uppställda rekvisiten är uppfyllda, bör utlämnande därför på begäran ske (a. prop. s. 27, 32). Man kan emellertid härav inte dra slutsatsen, att den myndighet som förfogar över den hemliga uppgiften skulle ha att automatiskt effektuera en beställning från polisen, baserad på påståendet om att förutsättningarna för att enligt 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen lämna ut uppgifterna är uppfyllda. Denna prövning måste, som framgått, ankomma på den som innehar uppgiften.

Vad gäller det aktuella fallet har televerket uppenbarligen inte stött sig på generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen, då man lämnat ut uppgiften om det hemliga telefonnumret; någon där anvisad intresseavvägning har inte skett. Det intryck som förmedlas i remissvaret är vidare, att man inte heller vid tillämpningen av 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen ansett sig närmare behöva analysera förutsättningarna för utlämnande av uppgiften, då en begäran om utlämnande framställts från polisens sida och denna presenterat vissa data såsom relevanta enligt stadgandet. Ett sådant förhållningssätt är som ovan angetts felaktigt. Huruvida förutsättningar för ett utlämnande enligt någon bestämmelse objektivt sett ändå förelegat och telefonnumret rätteligen bort utlämnas framstår som ovisst. Med hänsyn till att man inom televerket här uppenbarligen har följt verkets centralt meddelade anvisningar, vilka alltså enligt min mening inte korrekt speglar lagens innebörd, går jag inte vidare i det enskilda fallet.

Min slutsats blir, att televerkets anvisningar är i behov av en omarbetning. Dessa synes vad gäller utlämnande av hemliga telefon-

nummer i första hand böra koncentreras på den i normalfallet tillämpliga generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen. I den mån en tillämpning av 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen kan aktualiseras, bör man framhäva den primärt åsyftade situationen, att i televerkets verksamhet uppkommit misstanke om brott, som anses böra komma till polisens kännedom. I båda fallen bör klart framgå att televerket — och inte uppgiftsmottagaren — har att pröva, om förutsättningarna för utlämnande av sekretesskyddad uppgift är för handen.

Då det inte kan uteslutas, att 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen även av andra myndigheter kan ha missuppfattats, och då det över huvud är angeläget, att författningstexten i görligaste mån avspeglar ändamålet med regleringen, översänder jag ett exemplar av detta beslut till justitiedepartementet för den åtgärd som må anses påkallad.

Kritik mot expeditionschefen i förutvarande bostadsdepartementet angående handläggning av ett besvärshandläggning om förhandsbesked enligt plan- och bygglagen, PBL (initiativärende)

(Dnr 3283-1991)

1 Bakgrund

Den 18 oktober 1991 upprättades inom ombudsmannaexpeditionen en promemoria med följande innehåll.

Vid inspektion av länsstyrelsen i Gotlands län den 16 september 1991 uppmärksammades bl.a. följande. I ett beslut den 10 januari 1990 i anledning av att Kerstin Bendelin i egenskap av ägare till grannfastighet överklagat ett beslut av byggnadsnämnden i Gotlands kommun att meddela positivt förhandsbesked ifråga om uppförande av två fritidshus på Bjärges 1:16 i Lau socken anförde länsstyrelsen.

"Länsstyrelsen bifaller överklagandet och upphäver det positiva förhandsbeskedet. Ärendet återförvisas till byggnadsnämnden i Gotlands kommun för ny behandling."

Som motivering till beslutet anförde länsstyrelsen bl.a. följande.

"Länsstyrelsen anser, med åberopande av vad som framgår av länsantikvariens, länsveterinärens och länsarkitektens bifogade yttranden av den 12 december 1989, 21 december 1989 respektive 3 januari 1990 att lämpligheten av ny fritidsbebyggelse inte är prövad fullt ut med hänsyn till angränsande verksamheter och med hänsyn till kulturlandskapet.

Överklagandet skall därför bifallas."

Sedan dödsboet efter Svea Östman i enlighet med meddelad besvärshänvisning i en till länsstyrelsen den 30 mars 1990 inkommen skrivelse överklagat länsstyrelsens beslut hos regeringen (bostadsdepartementet), överlämnade länsstyrelsen med missiv den 3 april 1990 skrivelsen till bostadsdepartementet (departementets dnr BO 90/828/P). Den 17 april 1991 meddelade expeditionschefen i departementet följande beslut.

"Eftersom överklagandet avser bl.a. frågan om åtgärderna uppfyller kraven i 3 kap. PBL, vilka krav det enligt 13 kap. 4 § andra stycket 2 PBL, ankommer på kammarrätten att pröva, överlämnar bostadsdepartementet ärendet till kammarrätten i Stockholm."

Kammarrätten meddelade den 23 augusti 1991 följande beslut.

"Kammarrätten ifrågasätter om länsstyrelsens beslut om återförvisning bör få överklagas.

I sak är de väsentliga frågorna sådana som avses i 2 kap. PBL och som kammarrätten ej har att yttra sig om. Såvitt framgår av handlingarna i målet strider de sökta åtgärderna inte mot kraven i 3 kap. PBL.

Kammarrätten överlämnar målet till regeringen (bostadsdepartementet)."

Yttrande bör inhämtas från expeditionschefen om anledningen till att det dröjde cirka ett år innan ärendet överlämnades till kammarrätten. Av yttrandet skall också framgå av vilken anledning ärendet överhuvudtaget överlämnades till kammarrätten. Länsstyrelsens beslut innebar ju endast att utredningen skulle kompletteras i vad avsåg lämpligheten av ifrågasatt bebyggelse. Beslutet, vilket, såsom kammarrätten anför, inte torde vara överklagbart, innebar således inte något ställningstagande i sakfrågan.

2 Utredning

Genom remiss den 31 oktober 1991 begärdes att expeditionschefen i bostadsdepartementet skulle yttra sig med anledning av innehållet i promemorian. Som svar på remissen anförde expeditionschefen i numera miljö- och naturresursdepartementet Fredrik Damgren bl.a. följande.

Enligt de rutiner som gällt i bostadsdepartementet skall vid den omedelbara granskning som sker när ett ärende kommer in bl.a. bedömas om ärendet är av det slag att ett överlämnande till kammarrätt skall ske. I detta fall har berörd handläggare vid denna första granskning uppenbarligen inte funnit att ett överlämnande varit aktuellt. Frågan har därför inte tagits upp till närmare behandling förrän i samband med beredningen av ärendet inför regeringsbeslut. Jag bedömde då att ärendet berörde också sådana frågor att ärendet skulle överlämnas till kammarrätten.

Tillämpningen av PBL:s regler om fördelningen av överklagande-ärenden mellan kammarrätterna och regeringen har visat sig innebära vissa svårigheter. Dessa har bl.a. sin grund i att gränserna mellan prövningen enligt 2 kap. och 3 kap. PBL inte sällan är oklar. Detta gäller särskilt då bestämmelsen i 3 kap. 2 § PBL om att byggnader skall placeras och utformas så att de eller deras avsedda användning inte medför betydande olägenheter för omgivningen blir aktuell i ett ärende. Samtidigt är då också oftast byggnadsföretagets förenlighet med de allmänna lämplighetskraven i 2 kap. PBL föremål för prövning, vilket innebär att ärendet kommer att prövas både hos kammarrätten och regeringen.

I ärenden där grannar haft invändningar om att en planerad byggnad eller dess användning medför olägenheter för dem får överklagandena i regel anses avse bl.a. frågan om kraven i 3 kap. PBL är uppfyllda. Enligt förarbetena till 13 kap. 4 § PBL (prop. 1985/86:1 s. 818) skall ett beslut överklagas hos kammarrätten så snart som det innefattar bl.a. en fråga om tillämpningen av 3 kap. PBL. Därmed ankommer också prövningen av beslutets överklagbarhet i första hand på kammarrätten. Detta bör rimligtvis gälla även om överklagandet av länsstyrelsen eller den klagande sänts till regeringen i stället för till kammarrätten. I sammanhanget kan hänvisas till RÅ 1989 not 319, där ärendet överlämnats av länsstyrelse till kammarrätt som dock inte ansågs böra pröva den klagandes rätt att överklaga då prövningen av sakfrågan i ärendet inte ankom på kammarrätten.

Avslutningsvis kan framhållas att PBL:s regler om överklagande är föremål för överväganden inom regeringskansliet varvid bl.a. också frågor som rör fördelningen av ärenden mellan regering och kammarrätt uppmärksammas.

Jag har tagit reda på att det ifrågavarande ärendet numera avgjorts av regeringen (miljö- och naturresursdepartementet) genom beslut den 5 mars 1992. I beslutet anförde regeringen följande.

Eftersom länsstyrelsens beslut inte kan anses innebära ett ställningstagande i sakfrågan utan en återförvisning bara för att utredningen skall kompletteras kan beslutet inte överklagas. Regeringen tar därför inte upp överklagandet till prövning.

1992/93:JO1

3 Bedömning

I beslut den 27 mars 1992 anförde *JO Ragnemalm* följande.

Fredrik Damgren har som orsak till att det dröjde cirka ett år, innan ärendet överlämnades till kammarrätten, uppgett, att "berörd handläggare" vid den i enlighet med gällande rutiner gjorda omedelbara granskningen av ärendet uppenbarligen inte funnit, att ett överlämnande till kammarrätten var aktuellt. Det får väl då antagas, att handläggaren gjort den bedömningen, att det överklagade beslutet endast innefattade fråga om tillämpning av 2 kap. PBL, och en sådan bedömning har jag full förståelse för. När ärendet omsider blev föremål för beredning inför regeringsbeslut, ansåg dock Fredrik Damgren, att ärendet "berörde också sådana frågor att ärendet skulle överlämnas till kammarrätten". Med detta torde förstås att besvären ansetts innefatta även fråga om avsedd åtgärd uppfyllde bestämmelserna i 3 kap. PBL om krav på byggnader m.m., och att det därför rörde sig om ett s.k. blandat besvärsmål enligt 9 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Även om Fredrik Damgren nu hade en sådan uppfattning — vilken jag finner svårförståelig — framstår överlämnandet till kammarrätten som helt obehövt, eftersom besvären över huvud inte kunde tas upp till prövning (se t.ex. *Ragnemalm*, Förvaltningsprocessrättens grunder, 7 u. 1992, s. 111). Detta har också konstaterats av regeringen i dess beslut den 5 mars 1992. Vad Fredrik Damgren anför om att "prövningen" av beslutets överklagbarhet i första hand skulle ankomma på kammarrätten föranleder ingen annan kommentar än att jag finner det förda resonemanget obegripligt.

Av det sagda framgår att Fredrik Damgrens åtgärd att besluta om överlämnande av ärendet till kammarrätten måste bli föremål för allvarlig kritik från min sida. Jag finner det också ytterst förvånande, att det dröjde cirka ett halvt år efter kammarrättens beslut, innan ärendet anmälades för beslut av regeringen; ärendet måste ju anses ha haft förturskaraktär redan på den grunden, att det rört återförvisning till byggnadsnämnden för ytterligare utredning. Det sätt på vilket ärendet handlagts har varit till uppenbart men för enskild part.

Med dessa besked är förevarande initiativärende avslutat.

Handläggning av ärende rörande bristfälligt underhåll av byggnad. Tillika fråga om beräkning av besvärstid

1992/93:JO1

(Dnr 2150-1991)

1 Bakgrund

Vid sammanträde med byggnadsnämnden i Herrljunga kommun den 10 juni 1991 antecknades följande under § 88 i sammanträdesprotokollet.

Torpåkra 1:13 — Eftersatt underhåll enligt PBL 10:16.

Byggnadsinspektören anför följande:

Efter besiktningar av 1990-11-07, 1991-04-24 och senast 1991-04-29, då även stadsarkitekten, byggnadsnämndens ordf. och miljö- och hälsoskyddschefen deltog, gör jag följande bedömning vad gäller boningshuset.

Det uppvisar sättningsskador, delvis raserad grundmur, helt inrasat "verandatak", trasiga och fuktskadade dörrar och fönsterbågar/karmar, trasig och fuktskadad panel. Invändigt var det fuktskador på vissa delar av väggar och tak, trasig murstock och även angripet av mögel + svamp. Min bedömning av boningshuset är att veranda och trapphus måste rivas, resten av huset går med omfattande renovering rent tekniskt att åtgärda, men ur ekonomisk synvinkel avråder jag på det bestämdaste.

Vad gäller uthus/lada, gör jag följande bedömning:

Det uppvisar murkna syllstockar, delar av ytterväggarna har svåra sättningsskador, fuktskador och trasig panel, delvis skadat tak, delvis raserat bjälklag. Någon renovering är varken ur teknisk eller ekonomisk synvinkel tänkbar, uthuset bör enligt min bedömning rivas omgående inte minst med tanke på att det gränsar direkt till grannfastigheten och skaderisken ej kan anses som ringa för t ex lekande barn.

Jag konstaterar slutligen, att vid mitt första besök 1990-11-07, lovade ägaren att omgående börja renovera husen och städa tomten från bl.a. det järnskrot och annan bråte som fanns där. Vid ett nytt besök 1991-04-24 hade ingen renovering gjorts. Järnskroten skulle enligt fastighetsägaren grävas ner på tomten, tillkommit hade ytterligare ett båtskrov, till den båt som tidigare fanns på tomten, plus två skrotfärdiga husvagnar.

Byggnadsnämndens beslut

Nämnden rekommenderar att uthus/lada rivs, om detta ej accepteras av ägaren, skall ritning och beskrivning av reparationen inlämnas till byggnadsnämnden. Dessa handlingar skall upprättas av byggkonsult.

Rivning alternativt inlämnande av begärda handlingar skall vara verkställt 1991-10-31.

Den del av ärendet som berör huset förklaras vilande.

Till stöd för beslutet ligger 3 kap. 13 § plan- och bygglagen (PBL).

Besvär över detta beslut skall föras hos Länsstyrelsen i Älvsborgs län, 462 82 Vänersborg, senast 1991-07-08.

I en anmälan, som kom in till JO den 11 juli 1991, framförde Bo Åhman klagomål i skilda hänseenden mot byggnadsinspektören och byggnadsnämnden angående ärendets handläggning.

3 Utredning

Anmälan remitterades till byggnadsnämnden med begäran om yttrande. Av yttrandet skulle framgå den rättsliga grunden för byggnadsnämndens beslut att "Rivning alternativt inlämnande av begärda handlingar skall vara verkställt 1991-10-31". Vidare skulle nämnden i yttrandet redogöra för hur man beräknat besvärstiden.

Byggnadsnämnden svarade följande.

Enligt PBL 3 kap 13 § skall byggnader underhållas så att deras egenskaper i de hänseenden som avses i 3—7 §§ i huvudsak bevaras. Det gäller bl.a. bärförmåga, stadga, beständighet, trevnad, hygien och skydd mot olycksfall.

Byggnadsinspektören har konstaterat att aktuellt uthus är i så dåligt skick att risken för olycksfall och skador ej kan anses som ringa. Enligt hans bedömning är en renovering inte tänkbar, varken ur ekonomisk eller teknisk synvinkel.

Med detta underlag rekommenderade nämnden att uthuset/ladan rivs. Eftersom ägaren har formell rätt att sätta byggnaden i stånd inom skälig tid gav nämnden ej rivningsföreläggande. I stället för att ange en sista tidpunkt då byggnaden skulle vara satt i stånd, begärde byggnadsnämnden i första skedet in uppgifter om hur sökanden tänkte utföra en eventuell renovering. Arbetena är så omfattande att det krävs fackkunskap. Eftersom hela byggnadens konstruktion är berörd är det med största sannolikhet också fråga om byggnadslovspliktiga åtgärder. Byggnadsnämndens tanke är att fastighetsägaren, om han trots allt vill renovera huset, med hjälp av en byggkonsult skall diskutera med nämnden vad denna renovering skall innebära.

Beträffande besvärstiden justerades protokollet den 13 juni. Det skulle ha expedierats under vecka 24 och med 3 veckors besvärstid sattes sista dag för besvär till måndag den 8/7. En försening gjorde att protokollsutdraget sändes tisdagen den 18/6. Det sändes med mottagningsbevis till Åhmans adress i Göteborg. Den 24/6 kom försändelsen tillbaka oöppnad. Åhman hade vägrat lösa ut den. Protokollsutdraget skickades då, 24/6 i vanligt brev till samma adress och dagen efter skickades ytterligare en kopia för att han säkert skulle få ta del av beslutet.

4 Rättslig reglering

4.1 Bestämmelser om underhåll av byggnad m.m.

Såsom byggnadsnämnden anført i sitt yttrande finns i 3 kap. 13 § plan- och bygglagen (PBL) bestämmelser om underhåll av byggnad. Om dessa bestämmelser inte iakttas, har nämnden möjlighet att enligt 10 kap. 15 § PBL förelägga fastighetsägaren att inom viss tid fullgöra föreskriven underhållsskyldighet. Om en byggnad är förfallen eller om

den är skadad till väsentlig del och inte sätts i stånd inom skälig tid, får byggnadsnämnden enligt 10 kap. 16 § PBL förelägga ägaren att inom viss tid riva byggnaden.

1992/93:JO1

4.2 Bestämmelser om beräkning av besvärstid

I 13 kap. 3 § andra stycket PBL finns bestämmelser rörande beräkning av besvärstid vid talan mot beslut, som skall överklagas genom förvaltningsbesvär. Dessa bestämmelser har följande lydelse.

Besvärshandlingen skall ha kommit in till länsstyrelsen inom tre veckor från den dag då justeringen av protokollet med beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. I fråga om andra beslut av kommunala nämnder än beslut angående detaljplan, områdesbestämmelser eller fastighetsplan räknas dock besvärstiden från den dag då klaganden fick del av beslutet.

5 Bedömning

I beslut den 29 november 1991 anförde *JO Ragnemalm* följande.

5.1 Underhåll av byggnad m.m.

Byggnadsinspektören har i sin skrivelse till byggnadsnämnden åberopat 10 kap. 16 § PBL, medan byggnadsnämnden som stöd för sitt beslut åberopat 3 kap. 13 § PBL. Beslutet innefattar dock inte något föreläggande att underhålla uthuset/ladan utan innebär, att byggnaden skall rivas senast den 31 oktober 1991, om inte Bo Åhman dessförinnan ingivit vissa angivna handlingar. Ett beslut med sådan innebörd saknar stöd i PBL. Jag vill i sammanhanget peka på att det inte är möjligt att förelägga någon att antingen sätta en byggnad i stånd eller riva den, utan nämnden måste välja mellan dessa åtgärder (se Didón m.fl. Plan- och bygglagen, s. 563). Nämndens beslut har i förevarande del utformats på ett oacceptabelt sätt. Följden blir enligt min mening, att det måste anses sakna verkan mot Bo Åhman.

5.2 Fråga om beräkning av besvärstid

Av ovan angivna rättsregler framgår att besvärstiden i ett fall som det förevarande skall räknas från den dag då Bo Åhman fick del av beslutet. Det finns alltså inte någon möjlighet att redan i samband med beslutets meddelande ange när besvärstiden utlöper. Jag finner det ytterst anmärkningsvärt, att byggnadsnämnden inte förmått tillgodogöra sig bestämmelserna i 13 kap. 3 § andra stycket PBL.

Med den allvarliga kritik som ligger i det ovan sagda är ärendet avslutat.

Kritik i olika hänseenden mot byggnadsnämnds handläggning av dels ett ärende om medgivande till avstyckning, dels ett ärende om bygglov, vilka ärenden av länsstyrelsen återförvisats till nämnden. Byggnadsnämnden har bl.a. i ärendet om bygglov beslutat om tillstånd enligt 8 kap. 34 § plan- och bygglagen (positivt förhandsbesked), oaktat ett av nämnden tidigare meddelat sådant tillstånd alltså varit gällande

(Dnr 2785-1991)

1 Bakgrund

Den 1 november 1988 beslöt byggnadsnämnden i Norrköpings kommun på ansökan av Lars Johansson att meddela positivt förhandsbesked (dvs. tillstånd enligt 8 kap. 34 § plan- och bygglagen, PBL) ifråga om uppförande av ett enbostadshus på område av den av Bo Hedlund och Ingrid Klasson ägda fastigheten STG 7289 (numera Styrstad 7:8), vilket område Lars Johansson hade för avsikt att köpa. Lars Johansson hade som stöd för sin ansökan åberopat bl.a. ett läkarintyg, som utvisade, att ett av hans barn var i behov av handikappanpassad bostad på lämplig bostadsort. I sitt beslut anförde byggnadsnämnden bl.a., att det positiva förhandsbeskedet byggde på den i ärendet gjorda bedömningen, att vattenförsörjning och avlopp kunde anordnas på ett godtagbart sätt. Sedan den tillämnade försäljningen till Lars Johansson inte kommit till stånd, beslöt den kommunala fastighetsbildningsmyndigheten (FBM) att hänskjuta ett där anhängiggjort ärende om avstyckning av det område som Lars Johansson avsett att förvärva till byggnadsnämnden för prövning av tillåtligheten enligt 3 kap. 3 § fastighetsbildningslagen (FBL). Byggnadsnämnden beslöt den 9 maj 1990, "att 3 kap. 3 § FBL utgör hinder mot fastighetsbildningen med hänvisning av ändrade förutsättningar mot tidigare förhandsbesked och att fastighetsbildning vägras med hänvisning till 4 kap. 25 a FBL".

I ett till byggnadsnämndens beslut hörande granskningsutlåtande hade anförts bl.a. följande.

Frågan gäller främst om Byggnadsnämndens ställningstagande fortfarande gäller trots ändrade förutsättningar. Byggnadsnämnden har i området tvingats till en ytterst restriktiv hållning till ytterligare förtätning med hänsyn till bristfälliga VA-förutsättningar och övriga outreda planmässiga förhållanden. I det ursprungliga ärendet gjordes bedömningen mot bakgrund av de ytterst ömmande personliga skäl, som kunde redovisas. Då nu dessa inte finns längre bör bedömningen av den aktuella fastighetsbildningen göras med hänsyn till detta.

Byggnadsnämndens beslut att vägra fastighetsbildning överklagades av bl.a. Bo Hedlund hos länsstyrelsen i Östergötlands län. Medan länsstyrelsens handläggning pågick, togs — såvitt handlingarna utvisar — vissa kontakter mellan Bo Hedlund och Ingrid Klasson samt kommunen. Bo Hedlund och Ingrid Klasson tillråddes då att inkomma med ansökan om bygglov, innan den i 8 kap. 34 § PBL stadgade tidsfristen om två år gått till ända, och en sådan ansökan, dock utan fullständiga

handlingar, ingavs till byggnadsnämnden den 7 oktober 1990. Byggnadsnämnden beslöt den 19 december 1990, "att bygglov fordras och att bygglov inte kan påräknas", och återopade därvid bl.a. vad man anförde i avstyckningsärendet. Bo Hedlund och Ingrid Klasson överklagade sistnämnda beslut hos länsstyrelsen. Länsstyrelsen avgjorde besvärssärendena genom två skilda beslut den 31 maj 1991. Länsstyrelsen beslöt därvid i båda fallen att undanröja det överklagade beslutet och visa ärendet åter till byggnadsnämnden för ny handläggning. Som motivering till beslutet rörande vägrat medgivande till avstyckning anförde länsstyrelsen följande.

I det överklagade beslutet har byggnadsnämnden i ett samrådsyttrande till fastighetsbildningsmyndigheten ej medgett att en tomt för enbostadshus avstyckas från den aktuella fastigheten. Fastighetsbildningsmyndighetens begäran om samråd grundas å sin sida på en förrättning inledd med anledning av att byggnadsnämnden i ett beslut 1988-11-01 meddelat ett positivt förhandsbesked angående möjligheten att få bygglov för ett enbostadshus på fastigheten. Byggnadsnämnden har som skäl för att frångå sitt beslut om positivt förhandsbesked anförde att detsamma grundades på ytterst ömmande personliga skäl hos dem som då var sökande samt att annan familj, som saknar dessa starka skäl, nu önskar utnyttja byggrätten.

Enligt 8 kap 34 § plan- och bygglagen (PBL) skall byggnadsnämnden på ansökan ge förhandsbesked huruvida en åtgärd som kräver bygglov kan tillåtas på den avsedda platsen. Meddelas ett positivt sådant förhandsbesked får detsamma förenas med de villkor som behövs. Tillståndet är bindande vid en prövning av ansökan om bygglov inom två år.

Vid en prövning av ett förhandsbesked har byggnadsnämnden att bedöma huruvida det planerade projektet från allmän synpunkt kan tillåtas på den aktuella platsen. Den som mottar ett sådant positivt besked har därför inte någon anledning räkna med att det är bundet till en enskild person. Såvitt framgår av bestämmelsen i 8 kap 34 § PBL kan inte heller ett förhandsbesked förenas med villkor att det riktas mot en särskild adressat. Endast villkor som behövs för projektets riktiga genomförande kan bestämmas i förhandsbeskedet.

I det nu aktuella fallet har byggnadsnämnden meddelat ett positivt förhandsbesked samt angett att detsamma bygger på förutsättningen att vattenförsörjning och avlopp kan anordnas. Ett sådant beslut är bindande vid en kommande bygglovprövning. Av handlingarna i ärendet framgår att avloppet från ett blivande enbostadshus kan anslutas till kommunalt avloppsnät via gemensamhetsanläggning. Något som talar mot att vattenförsörjningen kan ordnas har inte framkommit i ärendet. Vid nu angivna förhållanden har byggnadsnämnden saknat fog att vägra medge den aktuella avstyckningen. Beslutet skall därför undanröjas och ärendet återförvisas till byggnadsnämnden för ny handläggning.

Som motivering till beslutet rörande vägrat bygglov hänvisade länsstyrelsen till de skäl som angetts för dess beslut i ärendet om vägrad avstyckning.

Byggnadsnämnden beslöt den 19 juni 1991 "att avstå från att överklaga länsstyrelsens beslut och att uppdra till stadsarkitektkontoret och stadsingenjörskontoret att ta upp ärendena till ny handläggning".

I anmälan, som kom in till JO den 12 september 1991, framförde Bo Hedlund och Ingrid Klasson klagomål mot byggnadsnämndens handläggning. De vände sig särskilt mot att länsstyrelsens båda besvärslutslag av den 31 maj 1991 ännu inte resulterat i några nya beslut av byggnadsnämnden.

3 Utredning

Ärendet remitterades till byggnadsnämnden med begäran om yttrande. Nämnden återopade som remissvar dels ett av stadsarkitektkontoret den 9 oktober 1991 avgivet granskningsutlåtande, dels ett yttrande av FBM. I granskningsutlåtandet anförde stadsarkitektkontoret bl.a. följande (återopade bilagor utelämnade här).

Byggnadsnämnden har (efter beslutet den 19 juni 1991 att avstå från överklagande; JO:s anm.) 1991-07-08 remitterat bygglovärendet (fortfarande utan handlingar) till miljö- och hälsoskyddskontoret för bedömning av principfrågan beträffande vattenförsörjning. Beroende på deras svar 1991-08-14 § 385, — — — översändes ärendet till gatukontoret 1991-08-22 som lämnat yttrande 1991-09-11. — — — En information skedde i byggnadsnämnden samma dag § 395. — — — Ärendet behandlas på byggnadsnämndens sammanträde 1991-10-09 som principfråga. (Positivt besked med vissa villkor är föreslaget.)

Byggnadsnämnden har tagit ärendet på stort allvar och kan inte se att några oskäligen fördröjningar skett i handläggningen. Sakfrågan är emellertid komplicerad och ytterligare detaljer måste utredas beträffande vattentillgång och tillfart innan byggnaden/tomten kan konstateras uppfylla kraven i 3 kap plan- och bygglagen och därmed kan utgöra grund för avstyckning.

I det av byggnadsnämnden återopade yttrandet av FBM, vilket avgetts den 22 augusti 1991, anfördes bl.a. följande.

För att avstyckningen nu ska kunna genomföras krävs att utfarten kan anordnas enligt vägverkets anvisning, att överenskommelse om inträde i befintlig gemensamhetsanläggning träffas för anslutning av avloppet och att godtagbar enskild vattenförsörjning kan anordnas. På grund av de kända problemen med vattenförsörjningen i området anser fastighetsbildningsmyndigheten att det är skäligt att provpumpning och kvalitetsprovning av vattnet i tillgänglig vattentäkt utföres. Att den möjligheten finns i en på grannfastigheten belägen vattentäkt har sökanden bekräftat. På begäran om provtagning har sökanden endast svarat att han skall undersöka om han är tvungen att utföra sådan.

Bo Hedlund och Ingrid Klasson kommenterade byggnadsnämndens remissvar.

Byggnadsnämnden har i ett vid sammanträde den 9 oktober 1991, § 440, meddelat beslut — vilket infordrats — anfört bl.a. följande.

Byggnadsnämnden har 1988-11-01 lämnat positivt förhandsbesked för enbostadshus hänvisande till sökandens särskilda sociala skäl.

Då dessa skäl senare försvann återupptog Byggnadsnämnden sin restriktiva inställning till bebyggelse på platsen och beslutade att vägra avstyckning för nytt enbostadshus samt avlog en framställning om bygglov byggt på förhandsbeskedet.

Länsstyrelsen har sedan efter överklagande undanröjt beslutet och återförvisat ärendet till Byggnadsnämnden för ny handläggning. Byggnadsnämnden har beslutat att inte överklaga.

Ärendet har sedan remitterats till miljö- och hälsoskyddskontoret respektive gatukontoret, som lämnat synpunkter på va-frågan. Bygglovfrågan och avstyckningsfrågans avgörande i princip är nu beroende av att sökanden kan påvisa att tillräcklig tillgång till dricksvatten finns och att en duglig tillfart kan redovisas.

Då inte några bygglovhandlingar har lämnats in kan bara principiella bedömningar göras. Ett normalt enbostadshus med till platsen anpassat utseende förutsätts kunna godtas efter fullständig bygglovprövning med sedvanliga handlingar.

Byggnadsnämnden beslutar

att meddela positivt förhandsbesked under förutsättning av att inkommande remissyttranden tillgodoses och detaljgranskningen ej ger anledning till anmärkning samt

att uppdraga åt bygglovsingenjören att meddela bygglov sedan granskningen färdigställts samt

att ingen särskild avgift ska tas ut för detta förhandsbesked.

4 Rättslig reglering

4.1 Förhandsbesked

I 8 kap. 34 § PBL stadgas bl.a. följande.

På ansökan skall byggnadsnämnden ge förhandsbesked huruvida en åtgärd som kräver bygglov kan tillåtas på den avsedda platsen.

Meddelas det sökta tillståndet får bestämmas de villkor som behövs. Tillståndet är bindande vid prövning av ansökan om bygglov som görs inom två år från dagen för beslutet.

Görs inte ansökan om bygglov inom den tid som anges i andra stycket, upphör tillståndet att gälla. I beslutet om förhandsbesked skall tas in en upplysning om detta. Sökanden skall också upplysas om att tillståndet inte medför rätt att påbörja den sökta åtgärden.

4.2 Ansökningshandlingar i lovärenden

I 8 kap. 20 § PBL stadgas bl.a. följande.

När ansökan görs, skall de ritningar, beskrivningar och uppgifter i övrigt lämnas in som behövs för prövningen.

Är ansökningshandlingarna ofullständiga, får byggnadsnämnden förelägga sökanden att avhjälpa bristerna inom en viss tid. Följs inte föreläggandet, får ärendet avgöras i befintligt skick eller ansökningen avvisas.

Av lagrummet framgår också att ett föreläggande skall innehålla upplysning om verkan av att föreläggandet inte följts.

5 Bedömning

JO Ragnemalm anförde i beslut den 27 januari 1992 följande.

Länsstyrelsen har genom beslut den 31 maj 1991 undanröjt byggnadsnämndens beslut den 9 maj 1990 att vägra medgivande till begärd avstyckning och visat ärendet åter till nämnden för ny handläggning. Länsstyrelsen har därvid anförts bl.a., att byggnadsnämnden saknat fog att vägra medgivande till den aktuella fastighetsbildningen. Eftersom byggnadsnämnden genom att avstå från att överklaga länsstyrelsens beslut måste anses ha accepterat detsamma, borde nämnden snarast ha tagit upp ärendet på nytt för beslut i enlighet med länsstyrelsens ställningstagande. Så har dock ännu inte skett, vilket framstår som helt oacceptabelt. Jag vill i sammanhanget påpeka, att ett ärende, som av en besvärinstans återförvisats till beslutsinstansen för ny handläggning, i princip skall behandlas med förtur, och jag förutsätter, att nytt beslut i ärendet nu meddelas utan vidare tidsutdräkt.

5.2 Ärendet om bygglov

Länsstyrelsen har i beslut den 31 maj 1991 helt riktigt påpekat, att det den 1 november 1988 meddelade förhandsbeskedet är bindande för nämnden vid prövning av Bo Hedlunds och Ingrid Klassons ansökan om bygglov, vilken, enligt vad utredningen visar, gjorts innan den i 8 kap. 34 § PBL angivna tidsfristen gått till ända. Länsstyrelsen har följdenligt undanröjt byggnadsnämndens beslut den 19 december 1990 att vägra bygglov samt visat ärendet åter till nämnden för ny handläggning. Eftersom Bo Hedlund och Ingrid Klasson inte företett för en bygglovsprövning erforderliga handlingar, borde nämnden, för att i enlighet med länsstyrelsens beslut kunna ta upp ärendet till ny handläggning, ha förelagt dem att inom viss tid avhjälpa den föreliggande bristen. Om ansökningshandlingarna efter fristens utgång alltjämt varit ofullständiga, hade nämnden varit oförhindrad att avgöra ärendet i befintligt skick eller avvisa ansökan. Byggnadsnämnden har emellertid inte förfarit på angivet sätt, utan man har i stället genom beslut den 9 oktober 1991 meddelat ett nytt positivt förhandsbesked, vilket inte avfattats på det sätt som stadgas i 8 kap. 34 § PBL. Nämnden har bl.a. underlåtit att i beslutet inta föreskrivna upplysningar om giltighet m.m. Vidare synes i beslutet uppställda "förutsättningar" för förhandsbeskedet sakna stöd i ifrågavarande lagrum. Det kan också i detta sammanhang nämnas, att det i samband med beslutet om förhandsbesked lämnade uppdraget till bygglovsingenjören "att meddela bygglov sedan granskningen färdigställts" är svårförståeligt. Jag förutsätter, att byggnadsnämnden nu snarast tar upp Bo Hedlunds och Ingrid Klassons ansökan om bygglov till handläggning enligt gällande regler samt meddelar ett beslut i enlighet med dessa regler.

Med den allvarliga kritik i olika hänseenden som ligger i mina ovan gjorda uttalanden är ärendet här avslutat.

Fråga om kvittning i samband med utbetalning av bostadsbidrag

(Dnr 2246-1991)

I en anmälan vände sig Gunilla Gavelin-Holm mot att förmedlingsorganet i Hultsfreds kommun genom kvittning tillgodogjort sig sin fordran på henne avseende med för högt belopp lämnat bostadsbidrag, trots att lagliga förutsättningar för detta saknades.

Anmälan remitterades till boverket, som efter hörande av kommunen avgav yttrande. Gunilla Gavelin-Holm inkom med påminnelser.

Av den sålunda inhämtade utredningen framkom följande sakförhållanden. Genom beslut den 19 juli 1990 beviljades Gunilla Gavelin-Holm bostadsbidrag med 1 967 kr per månad fr.o.m. 1990. Hon uppbar också detta under juli månad. I augusti 1990 kom det till kommunens kännedom, att hon hade gift sig den 22 juni 1990. På grund härav beslutade kommunen den 21 augusti 1990 att stoppa vidare utbetalningar av bostadsbidrag och uppmana henne att inkomma med ny ansökan om bostadsbidrag. En sådan inkom den 19 september och ledde till beslut den 19 oktober, varigenom hon beviljades bostadsbidrag fr.o.m. den 1 juli 1990 med 904 kr per månad. Den 26 oktober betalades det nya bostadsbidraget ut retroaktivt för tiden fr.o.m. den 1 juli 1990. Den 20 november tillställdes hon en faktura på 1 967 kr motsvarande det bostadsbidrag som tidigare på felaktiga grunder hade utbetalts för juli månad 1990. Sedermera har hon beviljats högre bostadsbidrag, och detta uppgick i maj 1991 till 1 565 kr och i juni 1991 till 2 534 kr per månad. Kommunen — som vid denna tidpunkt ansåg sig ha en fordran på henne med ytterligare 130 kr avseende inkassokostnader — kvittade det sålunda sammanräknade beloppet $(1\,967 + 130) = 2\,097$ mot de henne tillkommande bostadsbidrag som utbetalades i maj och juni månad 1991. Avräkningen skedde så, att hela bostadsbidraget, 1 565 kr, innehölls i maj 1991 och resten i juni 1991.

Kommunen vidhöll i yttrandet till JO sin rätt att vidta kvittning på detta sätt och hänvisade därvid till 31 § andra stycket lagen (1988:786) om bostadsbidrag i den lydelse lagrummet hade före den 1 juli 1991. Som grund för att även fordra ersättning för inkassokostnader angavs att, sedan faktura på beloppet 1 967 kr med förfallodag den 31 december 1991 utsänts, betalning ej skett "trots påminnelse samt hot om inkasso, varför inkassoavgift tillkom med 130 kr".

Boverket intog i huvudfrågan motsatt ståndpunkt och anförde — efter att ha återgivit tillämplig lagtext — bl.a. följande:

Av lagtexten framgår otvetydigt att ett kvittningsbeslut förutsätter att kommunen först har fattat ett återkravsbeslut. Detta bör vidare ha vunnit laga kraft innan kvittningsbeslutet fattas.

Ett återkravsbeslut är ett betungande beslut för den enskilde. En förvaltningsmyndighet skall, enligt boverkets mening, alltid underrätta en part om sådana beslut och samtidigt lämna en fullföljdshänvisning. Detta följer av 21 § förvaltningslagen (1986:223). Normalt måste denna typ av beslut även föregås av en utredning, som parterna enligt huvudregeln i 17 § förvaltningslagen skall ha fått tillfälle att yttra sig över innan myndigheten fattar sitt beslut.

Såvitt handlingarna visar har Hultsfreds kommun inte fattat något formellt beslut om att Gunilla Gavelin-Holm helt eller delvis skall återbetala utbetalat bostadsbidrag. Kommunen kan då *inte* med stöd av 31 § andra stycket bostadsbidragslagen vid senare utbetalning hålla inne ett skäligt belopp i avräkning på vad som har betalats ut för mycket. Kommunen har, som boverket ser det, därför inte följt gällande bestämmelser.

Gunilla Gavelin-Holm har i sitt brev till JO framhållit, att det inte råder delade meningar om riktigheten i att Hultsfreds kommun under 1990 betalade 1 967 kr för mycket i bostadsbidrag till henne.

Kommunen har i sitt yttrande 1991-08-13 till JO uppgivit bl.a. följande: "I normalfallet, när det återbetalningspliktiga beloppet är ostridigt som i detta fall, är rutinen i alla kommuner, såvitt vi vet, automatiskt avdrag via Kommundata på kommande månaders bostadsbidrag till dess skulden är reglerad."

Den i lagstiftningen anvisade vägen för kvittning kan för både kommunen och den enskilde uppfattas som väl krånglig, om bägge är överens om att det utbetalade beloppet är felaktigt. Det bör då, enligt boverkets mening vara möjligt att frånga bostadsbidragslagens och förvaltningslagens regler, men *endast* om bidragstagaren på frivillig väg skriftligen kommit överens med kommunen om att återbetalningen får ske genom kvittning. Någon sådan överenskommelse har, såvitt handlingarna visar, inte träffats i detta fall. Automatiska avdrag via den datacentral som medverkar i administrationen av en kommuns bidragshantering får då inte ske.

I beslut den 12 mars 1992 gjorde JO *Ragnemalm* följande bedömning.

Av 26 § bostadsbidragslagen framgår att fordran på bostadsbidrag inte får överlåtas eller utmätas. Härav följer att inte heller kvittning mot en sådan fordran är tillåten. Regleringen i 31 § innefattar undantag från den sålunda gällande huvudregeln om kvittningsförbud. Undantaget är hänförligt bl.a. till en fordran, som kommunen har på bostadsbidragstagaren till följd av att denne genom oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat, att bidrag felaktigt har lämnats eller lämnats med för högt belopp. Ett villkor för kvittning är dock, att kommunen genom särskilt — överklagbart — beslut har beslutat om återbetalning, helt eller delvis, av det sålunda felaktigt eller med för högt belopp utbetalade bidraget. Om dessa förutsättningar är uppfyllda, får kommunen vid senare utbetalning av bostadsbidrag till bidragstagaren hålla inne ett skäligt belopp i avräkning på vad som har betalats ut för mycket. Om återbetalningsskyldigheten inte fullgörs genom det nyss beskrivna kvittningsförfarandet, skall kommunen vidta de åtgärder som behövs för att driva in fordringen.

Kommunens fordran är i förevarande fall ostridig; Gunilla Gavelin-Holm har medgivit, att kravet i sig är berättigat. Frågan gäller, om kvittning fått ske på det sätt som förekommit.

Som jag nyss redovisat, skall vissa förutsättningar vara uppfyllda, för att detta skall få ske. Det står klart, att bostadsbidrag lämnats med för högt belopp till följd av Gunilla Gavelin-Holms försummelse att lämna uppgift om sin civilståndssändring. Kommunen har emellertid inte fattat något formligt återbetalningsbeslut, och Gunilla Gavelin-Holm har följaktligen inte heller genom besvär över sådant beslut kunnat få saken överprövad i högre instans. Undantagsregeln om kvittning i 31 § bostadsbidragslagen var sålunda — som boverket konstaterat i sitt remissvar — inte tillämplig, och därmed gäller det kvittningsförbud som följer av bestämmelsen om överlåtelse- och utmätningsförbud i 26 §.

Tilläggas bör att det här praktiserade förfarandet synes oacceptabelt, även om beslut hade fattats i föreskriven ordning. Föreskriften i 31 § andra stycket (numera tredje stycket) bostadsbidragslagen kan nämligen inte anses medge, att kommunen som avräkning innehåller hela det bidragstagaren för viss månad tillkommande beloppet, något som alltså drabbat Gunilla Gavelin-Holm i maj 1991. Vad som enligt lagrummet får innehållas är ett "skäligt belopp". Beträffande den s.k. inkassoavgiften på 130 kr, vilken också avräknats, saknas varje rättsligt stöd för den företagna kvittningen.

Jag vill avslutningsvis framhålla följande. Regeln om att bidragstagarens fordran på bostadsbidrag inte får överlätas eller utmätas — varav följer att den i princip inte heller kan göras till föremål för kvittning — är dikterad av sociala skäl. Bostadsbidragstagaren har i princip rätt att få ut bidraget i kontanter och inte bara som en post att avräkna mot en kommunen tillkommande fordran. Eftersom bidraget är avsett att täcka en del av kostnaden för att tillfredsställa ett grundläggande behov — tillgången till bostad — är denna regel högst naturlig. Det är därför väsentligt, att kommunen — även om man, som här, skulle ha en obestridd motfordran — strikt iakttar de begränsningar i fråga om kvittning som gäller enligt bostadsbidragslagen. Den metod för att åstadkomma kvittning genom överenskommelse, utan tillämpning av 31 § bostadsbidragslagen, som boverket har föreslagit i sitt yttrande, synes därför lämpligen inte böra komma till användning. (Se JO 1971 s. 552, jfr Lindskog, Kvittning, 1984, s. 255.)

Med den kritik som ligger i det sagda avslutas ärendet.

Kritik mot användningen av beslutsblankett av vilken ej framgår vilken länsbostadsnämnd som fattat beslutet

1992/93:JO1

(Dnr 3918-1991)

Anmälan

Marianne Larsson anförde i en anmälan, som kom in den 9 december 1991, bl.a. följande. Hon ansökte om bostadsanpassningsbidrag hos Nacka kommun och överklagade dess beslut hos länsbostadsnämnden. Besvärshandlingarna lämnades in hos kommunen enligt anvisning. Av det beslut hon därefter mottog framgår inte om det kommer från boverket eller länsbostadsnämnden och inte heller vem som svarat för handläggningen av ärendet. Varken adress eller telefonnummer till den beslutande myndigheten anges.

Marianne Larsson begärde, att JO skulle utreda, om beslutet kunde anses vara giltigt med hänsyn till att man inte angett någon avsändare. Hon begärde vidare en utredning av hur ansökningar om bostadsanpassningsbidrag överlag behandlas.

Till anmälan fogades bl.a. kopia av ett beslut den 2 december 1991.

Utredning

Anmälan remitterades till boverket för yttrande efter hörande av länsbostadsnämnden i Stockholms län.

Boverket anförde i yttrande bl.a. följande.

Beslutsblanketten är gemensam för samtliga länsbostadsnämnder. Av beslutet framgår klart att beslutet är fattat på länsbostadsnämndens vägnar. Av fullföljdshänvisningen framgår att boverket är överklagandeinstans. Av länsbostadsnämndens yttrande till boverket framgår vidare att fullständig postadress till länsbostadsnämnden finns angiven på nämndens kuvert.

Boverket uttalade sammanfattningsvis som sin mening, "att det klart framgår, att det aktuella beslutet meddelats av länsbostadsnämnden och att nämnden inte kan kritiseras för själva handläggningen av Marianne Larssons ärende".

Länsbostadsnämnden anförde i sitt yttrande bl.a. följande.

Beslutet har lämnats på för samtliga länsbostadsnämnder generell blankett. Beslutet är undertecknat "På länsbostadsnämndens vägnar". Under handläggarens namnteckning finns namnförtydligande. Av detta framgår vilken myndighet som lämnat beslutet och vilken tjänsteman som svarar för detsamma.

Det är riktigt att nämndens telefonnummer inte anges på beslutet, däremot framgår det hur och till vem den som inte är nöjd med beslutet kan överklaga (besvärshänvisning). Fullständig postadress till länsbostadsnämnden finns på kuvertet.

JO Ragnemalm anförde i beslut den 5 mars 1992 bl.a. följande.

— — —

Marianne Larsson har vidare påtalat brister i utformningen av länsbostadsnämndens beslut såvitt gäller uppgifter om beslutsmyndigheten på beslutsblanketten.

Av den i ärendet ingivna kopian av det aktuella beslutet framgår bl.a. följande. I dess övre vänstra hörn finns förtryckt orden "Boverket" och "Länsbostadsnämnden" samt anvisningar om hur man överklagar beslutet. Beslutet är undertecknat av tjänsteman "På länsbostadsnämndens vägnar".

Ett minimikrav man måste ställa på ett skriftligen avfattat myndighetsbeslut är att det av handlingen framgår vilken myndighet som fattat beslutet. I det aktuella beslutet finns ingenstans angivet från vilken länsbostadsnämnd beslutet emanerar. Den förtryckta besvärshänvisningen får också anses ofullständig, då uppgift om adress till den länsbostadsnämnd till vilken besvärsskrivelsen skall inges följaktligen saknas. Den i remissvaret framförda invändningen, att det av kuvertet, i vilket beslutet skickats till klaganden, framgår vilken länsbostadsnämnd som avses, finner jag uppenbart ohållbar.

Jag är således kritisk mot utformningen av beslutsblanketten, som angetts vara gemensam för samtliga länsbostadsnämnder. För att den skall vara generellt användbar måste den i det enskilda fallet kompletteras med uppgift om myndighetens namn och adress.

Med dessa besked avslutar jag ärendet. Jag emotser emellertid snarast besked om de åtgärder boverket finner anledning vidtaga med anledning av mitt beslut.

Boverket upplyste i skrivelse den 12 mars 1992, att länsbostadsnämndens beslut fortsättningsvis kommer att skrivas ut på blanketter, som innehåller ifrågavarande uppgifter. Verket bifogade en sådan blankett.

Allmänna kommunalärenden

Fråga om kommunalråd, tillika kommunstyrelsens ordförande, sökt att förmå kommunens revisorer att göra ändringar i den för diarieföring hos kommunkansliet ingivna revisionsberättelsen. Även fråga om hans agerande i övrigt i samband med handlingens ingivande

(Dnr 2083-1991)

Anmälan

I en anmälan till JO hänvisade Gösta Hallsten till en artikel införd i Norrtälje Tidning den 25 juni 1991. I denna påstods att kommunalrådet Håkan Jonsson, sedan kommunens revisorer upprättat och ingivit sin årliga berättelse för diarieföring hos kommunkansliet, skulle ha tagit denna från registrator, innan diarieföring hunnit ske, och därefter sökt förmå revisorerna att ändra berättelsen i vissa delar, i vilka kritik mot kommunens förvaltning hade framförts.

Utredning

Kommunstyrelsen i Norrtälje förelades att yttra sig efter hörande av kommunalrådet Håkan Jonsson. Som sitt yttrande åberopade kommunstyrelsen två skrivelser, den ena upprättad av Håkan Jonsson och den andra av en av kommunens revisorer, tillika ordförande i revisionsgruppen, Inga-Britt Baalack.

De i de båda skrivelserna lämnade redogörelserna för händelseförloppet skiljer sig åt på väsentliga punkter. Ostridigt är emellertid att Håkan Jonsson, sedan revisionsberättelsen upprättats, undertecknats av samtliga revisorer och ingivits för diarieföring, tagit berättelsen från registrator, innan den hunnit diarieföras, och därefter diskuterat dess innehåll med några av revisorerna. Vidare står det klart, att revisionsberättelsen inte blev diarieförd förrän påföljande dag, och att den då var oförändrad.

Inga-Britt Baalacks redogörelse får förstås så, att Håkan Jonsson inte bara diskuterat innehållet med vissa av revisorerna utan också lyckats förmå en av dem att med Inga-Britt Baalack ta upp frågan om att skriva om delar av berättelsen. Denne revisor hade ringt till henne dagen efter det att berättelsen var ingiven och sagt: "Vi skall skriva om revisionsberättelsen." På Inga-Britt Baalacks fråga, hur detta kunde vara möjligt då den ju såvitt hon visste redan var ingiven och diarieförd, hade han svarat, att han hämtat den på kommunkansliet, "för

den skall ändras". Inga-Britt Baalack, som inte ville medverka till några ändringar, hämtade därefter berättelsen i den uppringandes bostad och såg till att den ånyo ingavs för registrering.

Håkan Jonssons version av händelseförloppet är, att revisionsberättelsen, sedan han lånat den av registrator för att diskutera den med två av revisorerna, av misstag kommit att bli kvar på hans tjänsterum, eftersom han blivit tvungen att hastigt avbryta samtalet på grund av en förestående tjänsteresa. Diarieföringen blev därför fördröjd. I fråga om innehållet i samtalet anför Håkan Jonsson följande:

Enligt min mening gav textens innehåll i revisionsberättelsen utrymme för skilda tolkningar. Det är att beklaga om det förda samtalet uppfattas som någon form av otillbörlighet. I min egenskap av ordförande i kommunstyrelsen och inför berättelsens behandling i fullmäktige ansåg jag det vara både min skyldighet och rättighet att känna till och förstå den avgivna revisionsberättelsen.

Bedömning

I beslut den 28 januari 1992 anförde *JO Ragnemalm* följande.

Jag vill inledningsvis påpeka, att kommunstyrelsen genom att överlämna de två skrivelserna från berörda befattningshavare inte kan anses ha fullgjort sin skyldighet att förse JO med infortrat yttrande (se 12 kap. 6 § andra stycket regeringsformen); då skrivelserna innehåller delvis motstridiga uppgifter, har kommunstyrelsen inte presenterat det ställningstagande som ett remissvar skall innehålla. Detta är i sig anmärkningsvärt, men jag har samtidigt viss förståelse för kommunstyrelsens obenägenhet att avgöra vilken av de båda versionerna som korrekt återger det aktuella händelseförloppet och som därför bör läggas till grund för dess bedömning av det inträffade; ett sådant val synes med nödvändighet komma att avse vem av de två uppgiftslämnarna som förtjänar störst tilltro. Jag har därför inte ansett mig böra föranstalta om kompletterande utredning härvidlag utan lämnar frågan med vad nyss sagts.

Revisorerna intar i den kommunala organisationen en självständig ställning, som i såväl den före den 1 januari 1992 gällande — i aktuellt fall tillämpliga — kommunallagen (1977:179) som den nya kommunallagen (1991:900) markerats dels genom olika specialregler om egen initiativrätt (2 kap. 15 § resp. 5 kap. 23 §) m.m., dels genom sammanförandet av grundläggande bestämmelser om revision i ett särskilt kapitel (5 resp. 9). Vad gäller den revisionsberättelse som årligen skall inges till fullmäktige gäller enligt praxis, som numera kodifierats (5 kap. 31 § nya lagen), undantag från eljest gällande beredningstvång; innefattar berättelsen anmärkningar, skall fullmäktige emellertid inhämta förklaringar över dessa (5 kap. 6 § resp. 9 kap. 16 §).

Mot bakgrund härav får det naturligtvis inte förekomma, att någon förtroendevald eller tjänsteman knuten till kommunstyrelsen eller annan nämnd eller förvaltningen i övrigt söker påverka innehållet i en revisionsberättelse. Ett försök att förmå revisorerna att korrigera innehållet i en upprättad och för registrering ingiven berättelse utgör självfallet ett flagrant övertramp. Jag anser mig emellertid inte i det

tillgängliga utredningsmaterialet, som — enligt vad som ovan redovisats — innehåller delvis motstridiga uppgifter, ha tillräcklig grund för att hävda, att en sådan obehörig påverkan skett i detta fall. Redan vad som ostridigt — från ömse håll — uppgivits om Håkan Jonssons agerande i samband med revisionsberättelsens ingivande är emellertid ägnat att inge betänkligheter. Något legitimt skäl för Håkan Jonsson att ta del av berättelsen före dess registrering hos kommunen kan inte anses föreligga; de eventuella oklarheter som kunde vidlåda berättelsen skall hanteras av det organ till vilket den inges, dvs. fullmäktige, och inte av kommunstyrelsens ordförande, som själv deltagit i den verksamhet som var föremål för revisorernas granskning.

Härill kommer att den ingivna handlingen i strid med bestämmelsen i 15 kap. 1 § sekretesslagen undandragits från registrering under närmare ett dygn. Vad Håkan Jonsson har anfört som förklaring till det skedda — att han på grund av förestående utlandsresa så snart som möjligt ville ta del av handlingen, och att den senare glömdes kvar i hans tjänsterum — kan inte frita honom från anmärkning. Jag vill för tydlighets skull tillägga, att revisionsberättelsen, då den ingavs till kommunkansliet, omedelbart — alltså redan före registreringen — blev att betrakta som en allmän handling (2 kap. 3 och 6 §§ tryckfrihetsförordningen), vilken enligt offentlighetsprincipen kan efterfrågas av envar; om handlingen efter ingivandet tagits bort från kansliets lokaler och — som anges i Inga-Britt Baalacks skrivelse — förvarats på annan plats, har offentlighetsprincipen, låt vara temporärt, satts ur spel.

Med dessa kritiska besked avslutas ärendet.

Kommunal myndighets handläggning av fråga om upplåtelse av marknadsplats. Tillämpning av objektivitetsprincipen m.m.

(Dnr 2048-1991)

1 Inledning/Bakgrund

I Mjölby kommun anordnas varje år en marknad, Skänninge marknad. Vid två tidigare tillfällen — avseende åren 1989 och 1990 — har sättet att fördela marknadsplatserna varit föremål för JO:s granskning vad avser behandlingen av viss sökande, som vägrats plats. Ett liknande ärende, avseende samma sökande, har nu upptagits även beträffande 1991 års marknad.

Beträffande år 1989 gjordes en anmälan av advokaten Bertil Westlund (dnr 2116-1989), som gick ut på, att en av delägarna i Prag Design Handelsbolag, Johnny Pragt, som varit och var verksam i branschorganisationen TOMER, skrivit en mot kommunen kritisk tidningsartikel, vilken skulle ha föranlett att bolaget, som under 25 års tid disponerat plats på marknaden, förvägrats plats vid 1989 års marknad. JO Ragnemalm meddelade den 20 februari 1990 ett beslut med kritiska uttalanden, vilket i ämbetsberättelsen 1990/91 s. 347 refererades under följande rubrik.

Kritik mot en fakultativ kommunal nämnd — marknadsnämnd — som vid fördelning av marknadsplatser i visst fall avvikit från den i 1 kap. 9 § regeringsformen fastlagda objektivitetsprincipen. Som särskilt graverande har ansetts att nämnden synes ha tagit ovidkommande hänsyn till innehållet i en tidningsartikel och därmed visat bristande respekt för yttrande- och tryckfriheten.

Beträffande år 1990 tog JO Ragnemalm initiativ till ny granskning med anledning av vissa tidningsartiklar (dnr 1768-1990). Kort därefter gjorde även advokaten Westlund en anmälan (dnr 1844-1990). I beslut den 21 januari 1991 gjorde JO Ragnemalm vissa kritiska uttalanden beträffande marknadsnämndens inställning samtidigt som JO såsom en positiv omständighet noterade, att man inom kommunen tagit initiativ till att införa föreskrifter för verksamheten i ett reglemente för marknadsnämnden. Vidare uttalade JO bl.a.:

Bedömningen av vad som inträffat i det nu aktuella fallet är mera komplicerad än i det tidigare ärendet. Även om jag inte känner mig övertygad av nämndens argument till försvar för att avslagsbeslutet denna gång vilar på saklig grund, måste också andra aspekter beaktas. En sådan är, att ett visst utrymme rent principiellt måste finnas för beaktande av ordningsskäl o.d., vilket innebär, att det i vart fall inte framstår som lika uppenbart, att nämnden tagit ovidkommande hänsyn. — — — Vid en samlad bedömning — och med beaktande av vad ovan anförts om kommunens i anledning av mitt förra beslut vidtagna föranstaltningar för att reglera verksamheten — har jag inte funnit tillräckliga skäl att driva saken vidare.

2 Aktuell anmälan

Såsom ombud för Pragt Design Handelsbolag anförde advokaten Bertil Westlund följande.

I början av år 1991 formaliserades marknadsnämndens verksamhet på så sätt att ett reglemente antogs. Enligt detta skulle marknadsförsäljare som under lång tid innehaft plats på marknaden beredas förtur vid ansökan. JO:s bägge tidigare beslut kan ej tolkas på annat sätt än att JO funnit att Pragt Design borde ha beretts plats på 1989 och 1990 års marknader. Man borde således ha beretts förtur och erhållit plats vid 1991 års marknad. I stället erhöll man avslag utan skäl angivna.

Enligt Pragts mening kan det inte vara riktigt att nämndens av JO kritiserade och felaktiga beslut avseende år 1989 och 1990 i sin tur kan ligga till grund för att nämnden, i formell överensstämmelse med reglementet, kan neka honom plats för all framtid.

3 Utredning

Efter remiss avgav marknadsnämnden i Mjölby kommun yttrande med följande huvudsakliga innehåll.

Det kan i sammanhanget konstateras att kommunfullmäktige antagit reglemente med regler för marknadsnämndens verksamhetsområde. De administrativa reglerna bygger till stor del på normalförslag till dylika, upprättade av marknadshandlarnas branschorganisation, TOMER. Av dessa framgår bl a att förtur till marknadsplats skall beredas de näringsidkare, vilka innehaft försäljningsställe vid tidigare års marknader.

Nämnden konstaterar dock i föreliggande fall, i likhet med JO i beslut meddelat 1991-01-21, att visst utrymme rent principiellt måste finnas att beakta ordningsskäl o dyl vid fördelning av försäljningsställen. Nämnden kan därvidlag konstatera att klaganden fälldes till ansvar för egenmäktigt förfarande jämlikt 8 kap 8 § första stycket brottsbalken — — —. Klaganden hade vid marknaden 1989 låtit uppställa fordon, varigenom annans besittning till platsen olovligen rubbades. — — —

Vid 1990 års marknad genomförde klaganden en, i förhållande till 1989 års agerande, korresponderande aktion genom att med häst och vagn blockera och störa, dels tillfartsväg till marknaden, dels försvåra och fördröja genomförande av arrangemanget. Detta förfaringssätt skapade oordning och medförde problem för andra försäljare att tillträda och bedriva verksamhet inom försäljningsställen till vilka sistnämnda kategori hade besittningsrätt.

Sammantaget anser således marknadsnämnden att klagandens uppträdande vid 1989 respektive 1990 års marknader medfört att saklig grund föreläggat att avslå dennes ansökan om försäljningsställe vid innevarande års marknad.

Det får tillmätas synnerlig vikt att ett deltagande i ett så omfattande arrangemang som Skänninge marknad äger rum under ordnade former och med iakttagande av gällande bestämmelser.

Advokaten Westlund bemötte remissvaret och anförde bl.a. följande.

Vad avser de av nämnden anförda skälen till att Pragt ej bereddes plats på 1991 års marknad bör följande poängteras.

2) Vid 1990 års marknad, då marknadsnämnden trots JO:s allvarliga kritik allttjämt förvägrade Pragt hans platser genomförde han en ny demonstration, bestående i att han gick med en hästdragen försäljningsvagn genom marknadsgatan för att skapa opinion. Demonstrationen var ej störande och någon blockering av tillfartsvägar har ej skett. Ej heller är demonstrationen — såvitt Pragt har sig bekant — polisanmäld.

Det bör vidare påpekas att polis och massmedia underrättades dagen före demonstrationen om att den skulle äga rum.

3) Pragt vidhåller sin uppfattning att beivrande av "klagandens uppträdande vid 1989 respektive 1990 års marknader" ej åvilar kommunal nämnd. Det är givetvis riktigt som JO anför att visst utrymme rent principiellt måste finnas att beakta ordningsskäl vid fördelning av platser. Nämnden har emellertid ej ens påstått att det skulle finnas risk för minskad ordning om Pragt tilldelades sina platser. Tvärtom är det så att Pragts bägge demonstrationer beror på att han inte har erhållit plats. Det är då svårt att se nämndens vägran att bereda Pragt plats på marknaden som något annat än en påföljd för hans agerande vid 1989 och 1990 års marknader. Då denna kommunala rättskipning sker helt godtyckligt, utan stöd i lag och utan rättssäkerhetsgarantier finns det all anledning att se allvarligt på kommunens agerande.

4 Bedömning

I beslut den 17 februari 1992 uttalade JO *Ragnemalm* följande.

De avslagsskäl som marknadsnämnden framför — angående ordningshållningen på marknaden — är till sin art sådana skäl som bör respekteras. När det gäller den sakliga tyngden hos dessa skäl föreligger i ärendet olika uppfattningar.

Anmälarens invändningar går ut på att det inte kan vara rimligt att för all framtid neka sökanden plats på grund av vad som förevarit, att

demonstrationen vid 1990 års marknad inte varit hindersam eller lagstridig, att det inte ens påstås att det skulle finnas risk för minskad ordning om sökanden tilldelades plats och att marknadsnämndens handläggning har karaktär av godtycklig kommunal rättskipning.

För egen del tolkar jag marknadsnämnden så, att man ansett det föreligga en påtaglig risk för oordning, om nämnden bifallit ansökningen för år 1991. Jag vill dock beteckna nämndens argumentation som tunn. Därifrån är emellertid steget långt till att påstå, att nämndens ställningstagande var direkt felaktigt i den meningen att det vilade på en uppenbar missbedömning.

Vad som framkommit i ärendet rörande platstilldelningen vid 1991 års marknad ger mig inte grund för något vidare ingripande.

Med tanke på att platstilldelningsfrågan nu tre år i rad aktualiserats hos JO, vill jag emellertid tillfoga några allmänna synpunkter, som möjligen kan vara till vägledning för framtiden.

Det mesta talar för att en infekterad stämning med personliga motsättningar har haft ett icke oväsentligt inflytande på den yttre händelseutvecklingen. Förhoppningsvis kommer dessa inslag inte att vara bestående. Tiden kan förväntas bidra till en avdramatisering av situationen och en normalisering av relationerna. Den senaste marknaden genomfördes tydligen också utan sådana incidenter som tidigare förekommit.

Det är angeläget att framhålla, att prestigetänkande och liknande inte får påverka en myndighets ställningstagande. Det är närmast en självklarhet, att ett offentligt organ måste ha ambitionen att sätta sig över sådant. Vidare har myndigheterna en allmän serviceplikt gentemot enskilda sökande (se 4 och 5 §§ förvaltningslagen). En myndighet bör i ett tillståndsärende visa tillmötesgående och aktivt medverka till att förutsättningarna för bifall till en ansökan blir utredda i det konkreta fallet. Således bör det enligt min mening i ett fall som detta åligga myndigheten att i ett eventuellt nytt ärende genom överläggning eller annan form av kontakt med sökanden försöka överbrygga uppkomna motsättningar och utröna, om det inte går att få tillräckliga försäkringar om att ett bifallsbeslut kan genomföras utan risk för oordning. För att tilldelning av försäljningsställe på marknaden skall kunna vägras på sådan grund, måste det vara fråga om en reell risk för oordning. Man får inte heller bortse från att arrangören torde ha erforderlig möjlighet att ingripa, om det ändå uppstår oordning.

Jag vill slutligen erinra om att om marknadsnämnden i ett kommande läge mot bättre vetande skulle vägra tilldelning av marknadsplats, utan att det finns sakliga skäl härför, gärningen kan vara att bedöma som tjänstefel enligt den sedan den 1 oktober 1989 gällande lydelsen av 20 kap. 1 § brottsbalken.

Postkontroll. En olämplig metod för central kostnadsövervakning hos kommun har inneburit, att kuvert till utgående postförsändelser från olika förvaltningar öppnats stickprovsvis för att se om sorteringen på A-post (dyrare porto) och B-post (billigare porto) varit ändamålsenlig

(Dnr 146-1992)

I en anmälan hemställde Joanna Grahns — med åberopande av uppgifter i medsända tidningsartiklar — att JO skulle granska en inom Skurups kommun anlitad postkontrollmetod, som innebar att kanslichefen i kostnadsövervakande syfte öppnade utgående post för att se om A- eller B-post (alltså dyrare eller billigare porto) användes på rätt sätt av de olika förvaltningarna. Joanna Grahns hänvisade till risken för sekretessskador, exempelvis inom socialförvaltningen som också hade självständig myndighetsstatus. Avslutningsvis anförde Joanna Grahns att hon gärna såg, att ärendet granskades med utgångspunkt i bestämmelsen i 4 kap. 9 § brottsbalken om intrång i förvar.

Efter remiss inkom kommunstyrelsen med utredning och yttrande. I sitt yttrande anförde kommunstyrelsen huvudsakligen följande.

Kommunstyrelsen bekräftar att styrelsens arbetsutskott bemyndigat kanslichefen att fatta närmare beslut om erforderliga kontrollåtgärder och att vidtagen åtgärd därför knappast kan anses som "olovlig". Även om det är styrkt att det inte fanns något sekretessbelagt material bland de utgående brev som öppnades vid stickprovskontrollerna i december 1991 samt att mycket stor försiktighet iakttogs i detta avseende inser styrelsen dock att det är svårt att 100%-igt garantera sekretesskyddet vid kontrollåtgärder av detta slag.

Kommunstyrelsen har därför på förslag från kanslichefen nu beslutat om en decentralisering av hela posthanteringen till kommunens fyra förvaltningsområden samt att en fortsatt eventuell kontroll helt skall ske inom respektive myndighet. Kommunstyrelsens centrala uppföljning kommer då i fortsättningen att begränsas till den kostnadsövervakning som de nya tekniska rutinerna möjliggör.

Kommunstyrelsen anser en fortsatt central uppföljning av kommunens portokostnader som absolut erforderlig, men noterar för egen del att någon stickprovsvis utförd öppning av utgående post inte skett sedan december 1991 och att sådana åtgärder nu inte heller är aktuella på grund av att nya tekniska möjligheter öppnats för kostnadsövervakningen.

Joanna Grahns fick del av vad som tillförts ärendet men avstod från att yttra sig.

I beslut den 9 juni 1992 gjorde JO *Ragnemalm* följande bedömning.

Enligt 4 kap. 9 § brottsbalken gäller att den som, utan att fall är för handen som i 8 § sägs (angående gärningen brytande av post- eller telehemlighet avseende meddelande under befordran genom allmän befordringsanstalt), "olovligen bryter brev eller telegram eller eljest bereder sig tillgång till något som förvaras förseglat eller under lås eller eljest tillslutet" gör sig skyldig till brottet intrång i förvar.

Straffskyddet gäller ej endast brev eller andra meddelanden, som är under befordran, utan omfattar även meddelanden, som ännu inte avlämnats till befordran (eller som redan kommit adressaten tillhanda). Beträffande åtal gäller enligt 11 § att intrång i förvar får åtalas av åklagare allenast om målsägande anger brottet till åtal eller åtal finnes påkallat ur allmän synpunkt.

Vad som framkommit i ärendet ger inte anledning att från min sida aktualisera fråga om eventuellt brott enligt 4 kap. 9 § brottsbalken.

Att den begagnade metoden för att främja en ändamålsenlig frankering av utgående postförsändelser — genom att stickprovsvis öppna kuverten och kontrollera innehållet — var olämplig står klart. Kommunen har nu också upphört att använda denna metod och infört ett annat system för posthanteringen och kostnadsövervakningen. Mot den nya ordningen, sådan den beskrivits, har jag i och för sig inte något att invända.

Med den kritik som ligger i det sagda avslutar jag ärendet.

Olämplig uppläggning av beredskapsövning där vissa invandrargrupper angivits som fientliga. Tillika fråga om tillämpliga sekretessregler

(Dnr 3927-1990)

1 Anmälan

Den 5 december 1990 genomförde Södertälje kommun en beredskapsövning benämnd SIGURD.

I en anmälan, som kom in till JO den 19 december 1990, framförde Tareq Adel Assali (Palestinska Arbetareförbundet) och Husein Abu Eid (Arabiska Föreningen) — med hänvisning till uppgifterna i en bifogad tidningsartikel som publicerats den 19 november 1990 — klagomål över att kallelse och scenario till övningen getts en diskriminerande utformning med avseende på de araber och muslimer som bor och arbetar i Södertälje kommun. Vidare klagade de över att tjänstemän hos kommunen vägrat lämna ut handlingarna.

Den åberopade tidningsartikeln innehöll uppgifter om att kommunens nya beredskapsplan innebar att hotet inte längre kom från öster utan inifrån, varvid muslimerna i Södertälje utpekades som potentiella terrorister och sabotörer.

2.1 Utredningsåtgärder

I ärendet avgavs yttranden av kommunstyrelsen i Södertälje kommun, efter hörande av kommunens tekniska nämnd, samt av överstyrelsen för civil beredskap, efter hörande av länsstyrelsen i Stockholms län.

Anmälarna fick del av remissvaren med tillfälle att yttra sig. De inkom inte med något yttrande.

2.2 Allmänt om förutsättningarna för övningen och hanteringen av sekretessfrågor

Överstyrelsen för civil beredskap lämnade i sitt yttrande följande uppgifter och synpunkter.

Enligt förordningen om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del (1986:294) är överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) ansvarig för funktionen Ledning och samordning. ÖCB skall därmed bl.a. svara för att personal utbildas och att övningar genomförs inom funktionen samt leda och samordna beredskapsförberedelser i fred vid övriga funktionsansvariga myndigheter.

Med stöd av ovannämnda förordning samt lagen om kommunal beredskap (§ 6) har ÖCB i "Handbok för kommunal beredskap med allmänna råd", 1990, meddelat allmänna råd för utbildning och övning på lokal nivå (Bifogas). Enligt dessa allmänna råd för utbildning och övning skall länsstyrelsen årligen i samråd med berörda myndigheter upprätta en långtidsplan för utbildning och övning på lokal nivå. Planen omfattar grundläggande totalförvarsutbildning, ledningsövningar och beredskapsdagar.

ÖCB har inhämtat länsstyrelsens i Stockholms län yttrande (Bifogas) över JOs remiss angående beredskapsövning Sigurd. Av länsstyrelsens svar framgår bl.a. att rubricerad övning i dess tidsplan för utbildning och övning på lokal nivå sorterats under begreppet ledningsövning samt av beslutsmissivet till tidsplanen att övningen skall genomföras i egen regi, dvs inte som normalt är fallet under länsstyrelsens ledning.

Riksdagsbeslutet 1985 om ledningen av de civila delarna av totalförsvaret innebar att kommunstyrelsen från den 1 juli 1986 blev högsta civila totalförvarsmyndighet på lokal nivå med uppgift att se till att en samverkan kommer till stånd med övriga totalförvarsmyndigheter inom kommunens område.

I 1987 års försvarsbeslut framhölls betydelsen av den kommunaltekniska försörjningens säkerhet (prop 1986/87:95 bil 1, FÖU 11, rskr 310). Det betonades att en tillräcklig säkerhet mot fredstida störningar bör åstadkommas samt att det ankommer på kommunerna att vidta sådana åtgärder. Vidare framhölls vikten av att kommunerna genomför analyser av konsekvenserna av störningar såväl i fred som under kriser och krig. Sådana analyser kan genomföras dels genom systematiska riskanalyser, dels genom spel och övningar.

Kommunala beslutsfattare och handläggare ställs i dessa sammanhang inför två grundläggande, men i viss mån motstridiga principer

- kravet på öppenhet gentemot medborgarna
- kravet på sekretess med hänsyn till landets försvar och rikets säkerhet.

Även om öppenhet skall vara huvudregel vad avser kommunernas beredskapsförberedelser måste kommunerna ha kunskap om sekretesslagens 2 kap.

ÖCB har givit ut handledning i dessa frågor. (Bifogas)

ÖCB har i "Handbok för kommunal beredskap med allmänna råd" i kapitel 3 angett exempel på situationer som kommuner kan ställas inför under fred, beredskap och krigsförhållanden. Där finns bl.a. terrorism och sabotage som exempel.

När ställning skall tas till sekretessbeläggning är det ÖCBs uppfattning att det är innehållet/övningsuppläggningsen och inte övningens formella status som skall vara avgörande.

2.3 Övningens uppläggning. Kommunens ståndpunkt

Tekniska nämnden (tillika räddningsnämnd) överlämnade som eget yttrande till kommunstyrelsen en av brandförsvaret upprättad tjänsteskrivelse, vari anfördes bl.a. följande.

Beredskapsövningens allmänna syfte var att få realismen i beredskapsplanerna prövad och att öva hur den kommunala ledningen i ett kris-, beredskaps- eller krigsläge ska bedrivas.

Genom att krismedvetandet hos den svenska befolkningen är lågt — vi har inte haft krig på över 150 år och varit förskonade från allvarliga fredskriser — är det svårt för de övande att bli medvetna om sådana risker. Av denna anledning utarbetades ett scenario. Scenariots uppgift är att väcka intresse för den risk övningen ska behandla och för att övningsdeltagarna ska bli medvetna om sannolikheten för densamma. Scenariot ska stimulera övningsdeltagarnas fantasi så att de blir medvetna om de behandlade och närliggande riskerna.

— — —
Med hänvisning till scenariots syfte finns i inledningen följande text:
"Händelseutvecklingen skall utgöra en ändamålsenlig grund för övningen och är utarbetad med hänsyn härtill. Den återger således inte övningsledningens uppfattning om hur läget i världen kan komma att utvecklas till krigshot och krig. Det är emellertid inte otroligt att konsekvenserna för Södertäljes del kan bli desamma på grund av fredshändelser av katastrofkaraktär."

Den text som vi tror denna anmälan har sin grund i syftar som sagts ovan till att spegla en miljö i vilken driftvärnet aktiveras och lyder:

"Den 5:e november börjar vissa arabiska grupper i Södertälje, vilka sympatiserar med Irak, att visa aggressiva attityder genom att bränna svenska flaggor och skandera DÖD ÅT SVENSKARNA. Det kommunala driftvärnet beslutar att börja genomföra övningar på sina planerade bevakningsuppgifter."

Med hänvisning till ovanstående och speciellt ett scenarios syfte tillsammans med den förklaring som detsamma börjar med finner vi ingen anledning att ändra uppfattning, utan scenariots miljö kvarstår.

Kommunstyrelsen återopade tekniska nämndens yttrande och anförde ytterligare följande.

Kommunstyrelsen delar tekniska nämndens uppfattning om nödvändigheten av att skapa realism i scenariot för att uppnå övningens syfte att väcka deltagarnas intresse och engagemang för uppgifterna. Den vid tiden för övningen aktuella krisen omkring Persiska viken var en lämplig bakgrund för att stimulera krismedvetandet. Den tänkta händelseutvecklingen var också fullt logisk och de risker för olika former av sabotage- och terroraktioner som beskrevs kom också att bekräftas i ett senare skede under den väpnade konflikten.

Kommunstyrelsen får däremot beklaga att vissa invandrargrupper i Södertälje oförskyllt känt sig utpekade genom att etnisk och nationell tillhörighet angavs för de grupper vars aktioner tänktes aktivera säker-

hetsåtgärder. Kommunstyrelsen medger att lämpligheten härav kan ifrågasättas, i synnerhet som ett offentliggörande av uppgiften i pressen skulle kunna ske i en form som medför att innebörden kunde missförstås. (Se rubriken till artikeln i Länstidningen 1990-11-19.) För deltagarna i övningen och mottagarna av kallelsen till den måste det emellertid ha framstått som uppenbart, att uppgiften inte var uttryck för någon värdering av den etniska gruppen i allmänhet eller syftade till att misstänkliggöra eller utpeka dess medlemmar i Södertälje som terrorister. Södertälje kommun uppfattar sina kommunmedlemmar med arabisk härkomst som lika goda och lojala medborgare som andra kommuninnevånare och tror inte att kommunens relationer till dem och deras organisationer har tagit skada av det inträffade.

2.4 Sekretessbedömningen. Kommunens ståndpunkt

I kommunens remissvar (brandförsvarets tjänsteskrivelse) lämnades följande uppgifter.

Scenariot utarbetades av beredskapschef Sture Johansson och sändes ut till övningsdeltagarna den 6:e november 1990 tillsammans med andra uppgifter om övningen. Bland annat en officiell inbjudan till övningen undertecknad av kommunalrådet Rolf Eriksson. Den 16:e november hade Länstidningen i Södertälje fått vetskap om övningen och scenariot. Tidningen bad att få ta del av övningsunderlaget. Detta sändes till tidningen per telefax samma dag. Samma dag eller dagen därefter kommer scenariot till utrikesdepartementets kännedom. Utrikesdepartementet beslutar rekommendera kommunen att sekretessbelägga scenariot jämlikt 2 kap 1 § sekretesslagen. Diskussioner förekommer den 17:e och 18:e november mellan Södertäljes kommunalråd Rolf Eriksson, utrikesdepartementet och Länstidningen. Länstidningen beslutar behandla scenariot i sin tidning den 19:e november. Den 19:e november sekretessbelägger Södertälje scenariot.

Vissa delar av scenariot behandlades i Länstidningen under flera dagar.

Kommunstyrelsen anförde i sitt yttrande för egen del följande.

Slutligen får kommunen som förklaring till sekretessbeslutet anför att detta enbart motiverades av den situation som de i Irak och Kuwait kvarvarande svenska medborgarna försatts i p.g.a. det utrikespolitiska läget. Sekretessen avsåg således inte primärt den del av scenariot som anmälarna kan antas ha reagerat emot.

3 Bedömning

Vid ärendets avgörande den 11 december 1991 uttalade *JO Ragne-malm* följande.

3.1 Beredskapsövningens uppläggning

Kommunstyrelsen har i princip ställt sig bakom uppläggningsen av övningen med dess strävan efter realism men samtidigt beklagat, att vissa invandrargrupper känt sig oförskyllt utpekade, och medgett, att lämpligheten i att ange etnisk och nationell tillhörighet för de grupper, vilkas aktioner tänktes aktivera säkerhetsåtgärder, kan ifrågasättas. Kommunstyrelsen hänvisar också till den risk för missförstånd som offentliggörandet i pressen kunde bidra till.

Att ifrågasätta lämpligheten är enligt min mening ett milt omdöme. Med tanke på de krafter och känslor som var förknippade med de krishändelser, som utvecklade sig till ett krig av världsomspännande dimensioner, framstår det som fantasilöst att föreställa sig, att ett scenario av detta slag — som på historiska och kulturella grunder måste särskilt starkt beröra de delar av den egna befolkningen i kommunen som anmälarna företräder — inte skulle vara ägnat att förorsaka "missförstånd". Jag vill därför beteckna uppläggningsen som klart olämplig.

Tilläggas bör att det inte framkommit något som ger mig anledning att betvivla upphovsmännens goda vilja, förestavad av ett intresse att åstadkomma en "realistisk" övning. Det måste emellertid vara möjligt att anordna meningsfulla övningar med mera neutrala förtecken.

3.2 Sekretessbedömningen

Till en början konstaterar jag att det, såvitt framgår av uppgifterna i ärendet, inte har förelegat något fall, där fråga om utlämnande av allmän handling enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen har drivits av enskild part. Det finns alltså inget sådant ärende att granska, utan kommunens behandling av sekretessfrågorna ligger på ett allmänt plan.

Beträffande sekretessbeläggningen har man inom den kommunala förvaltningen hänvisat till bestämmelsen i 2 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen (utrikessekretessen utanför regeringen och utrikesrepresentationen). Som förklaring till "sekretessbeslutet" har kommunstyrelsen anfört, att detta enbart motiverades av den situation som de i Irak och Kuwait kvarvarande svenska medborgarna försatts i på grund av det utrikespolitiska läget.

Jag kan inte se, att bestämmelsen i 2 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen om utrikessekretess skulle kunna vara tillämplig i detta fall. Vad kommunen har att hålla sig till är i stället bestämmelsen i 2 kap. 2 § sekretesslagen angående totalförsvaret. Överstyrelsen för civil beredskap har, som överstyrelsen omnämner i sitt yttrande till JO, utarbetat en handledning rörande sekretesskydd i totalförsvaret. Där beskrivs de problem som kommunerna ställs inför i sin relativt sett nya roll inom totalförsvaret. Handledningen ger enligt min mening god vägledning vid kommunernas tillämpning av här aktuella sekretessregler. Jag vill därför rekommendera ett närmare studium av handledningen.

Kritik mot en överförmyndarnämnd och en tingsrätt för handläggningen av vissa frågor rörande ett godmanskap m.m.

(Dnr 2738-1990)

I ett beslut den 4 februari 1992 uttalade *JO Pennlöv* följande.

Anmälan

I en anmälan till JO bad Åsa Håkanson, Kajsa-Lena Wistrand och Barbro Tåveby JO undersöka om Karlskrona tingsrätt förfarit riktigt i samband med att godmanskapet för deras far, Sven H., upphörde på grund av dennes dödsfall. De anförde därvid bl.a. att den gode mannen brustit vad gällde ingivandet av årsräkningar samt att slutredovisning aldrig skett, att överförmyndaren på olika sätt försökt förmå den gode mannen att redovisa för förvaltningen, dock utan att lyckas, samt att tingsrätten — bl.a. genom att vägra utfärda vitesföreläggande avseende en årsräkning — betagit dem möjligheten att få en fullständig redovisning beträffande godmanskapet.

I anmälan berördes också det boutredningsförfarande som ägt rum efter Sven H. Av vad som därvid anfördes framgick, att en advokat, som arbetade på samma advokatbyrå som den gode mannen, hade förordnats som boutredningsman i dödsboet efter Sven H. Anmälarna var missnöjda med att tingsrätten, trots deras reservationer mot den bouppteckning som legat till grund för arvskiftet — reservationer på grund av oklarheterna i den gode mannens redovisning — hade entledigat boutredningsmannen.

Utredning

Överförmyndarnämndens i Karlskrona kommun akt beträffande Sven H. lånades in. Från Karlskrona tingsrätt rekvirerades akterna i ärendena FM 9/89 (ansökan om vitesföreläggande) och Ä 103/89 (entledigande av boutredningsman). Vid genomgång av akterna framkom bl.a. följande.

Karlskrona tingsrätt förordnade den 13 december 1985 advokaten Leif E. till god man för Sven H. enligt då gällande 18 kap. 3 § föräldrabalken (FB). Årsräkningen avseende förvaltningen under 1986 gavs in till överförmyndarnämnden den 10 juni 1987. Beträffande årsräkningen för 1987, skickade nämnden i början av november 1988

en erinran till Leif E. om skyldigheten att inge räkningen. Det kan här anmärkas, att årsräkning avseende föregående års förvaltning enligt 16 kap. 5 § FB skall inges till överförmyndaren före den 1 mars varje år.

Årsräkningen för 1987 inkom inte, varför överförmyndarnämnden i början av januari 1989 ansökte hos tingsrätten att Leif E. vid vite skulle föreläggas att fullgöra sin skyldighet i detta avseende. Av nämndens akt framgår att Leif E. strax därefter gav in årsräkningen, vilket han också meddelade tingsrätten i sin förklaring över ansökan.

Överförmyndarnämnden återkallade ansökan i januari 1990, d.v.s. ett år efter det att Leif E:s förklaring inkom till tingsrätten. Ärendet avskrevs av tingsrätten genom slutligt beslut den 18 januari 1990. Det bör påpekas att tingsrätten inte översände Leif E:s förklaring till nämnden för yttrande. Enligt anteckningar på dagboksbladet hade tingsrätten vid några tillfällen under 1989 telefonkontakt med Leif E. och överförmyndarnämndens sekreterare Kjell Brodén. Om tingsrätten vid telefonsamtalen fått några närmare uppgifter angående bristerna i redovisningen framgår inte av anteckningarna. Enligt en PM upprättad av rådmannen Sven Cavallin den 23 april 1990, hade Åsa Håkanson ringt till tingsrätten angående handläggningen av ärendet och därvid varit missnöjd med att ärendet avskrivits. Hon hade vid samtalet informerats om möjligheterna att väcka talan mot Leif E. Vidare hade hon, sedan hon aktualiserat frågan om nytt vitesföreläggande, ombetts att komma in med en skriftlig ansökan.

Sedan överförmyndarnämnden granskat årsräkningen för 1987, meddelades Leif E. att räkningen inte kunde godkännas på grund av vissa brister. Leif E. förelades att yttra sig över bristerna. I slutet av april 1989 erinrade nämnden Leif E. om årsräkningen för 1988 och, på grund av att Sven H. avlidit den 20 april 1989, sluträkning för tiden 1 januari — 20 april 1989. Ytterligare en erinran skickades i maj 1989. Årsräkningen för 1988 gavs in den 28 maj 1989, varvid Leif E. i en särskild skrivelse kommenterade en differens i årsräkningen samt anförde att slutredovisning skulle ske så snart erforderliga handlingar kommit honom till handa. Inte heller årsräkningen för 1988 godkändes av nämnden, som även denna gång förelade Leif E. att inkomma med yttrande. Utöver vad Leif E. anförde i samband med ingivande av årsräkningen för 1988, har han inte, såvitt handlingarna visar, yttrat sig angående anmärkningarna mot årsräkningarna. Överförmyndarnämnden översände samtliga inkomna redovisningshandlingar i ärendet till Barbro Tåveby den 12 januari 1990.

Beträffande boutredningen efter Sven H. framkom bl.a. följande.

Advokaten Gert R., som arbetade på samma advokatbyrå som Leif E., utsågs av tingsrätten till boutredningsman i dödsboet efter Sven H. I ärende om entledigande av Gert R. från uppdraget, invände Åsa Håkanson m.fl. att han inte borde entledigas med hänsyn till bristerna i Leif E:s redovisning av godmanskapet. I yttrande häröver vidhöll Gert R. sin begäran om entledigande samt anförde därvid bl.a. att Leif E. av vissa skäl inte haft möjlighet att redovisa för den del av Sven H:s ekonomi som hans hustru Märta H. (anm. avliden i oktober 1988) handhaft. Gert R. höll för osannolikt att ytterligare utredning genom

boutredningsmannens försorg skulle medföra ytterligare tillgångar i boet. Genom slutligt beslut den 30 mars 1990 entledigade tingsrätten Gert R.

1992/93:JO1

Ärendet remitterades till överförmyndarnämnden i Karlskrona kommun. Nämnden anmodades att ange bl.a. av vilken anledning redovisningshandlingarna överlämnats trots att sluträkning ej inkommit samt vilka åtgärder som vidtagits för att sluträkning skulle komma till stånd.

Överförmyndarnämnden yttrade sig genom Kjell Brodén, som anförde bl.a. följande.

Den för rubr. Sven H. förordnade gode mannen Leif E. är advokat. I min handläggning av ärendet har jag därför utgått från att han varit väl förtrogen med den lagstiftning som gällt. Efter det att han vid vite förelagts att inkomma med årsräkning för år 1987, inkom han med årsräkning som företedde sådana brister att den inte kunde godkännas. Han anmodades då att lämna förklaringar till avvikelserna. Ingen sådan förklaring inkom, varför ansökan om vitesföreläggande i tingsrätten kvarstod. — — — Jag har utgått från att tingsrätten fortlöpande utdömt allt högre viten avseende 1987 års årsräkning, varför mina påminnelser i detta sammanhang av E. endast kunde uppfattas som milda fläktar. Jag hade därför små förhoppningar om att han skulle efterkomma mina anmaningar. Efter H:s död fick jag upprepade påminnelser från hans anhöriga om att de ville ta del av gode mannens förvaltning. — — — Jag informerade dödsboets representant om bristfälligheterna hos mig, men de ansåg det ändå värdefullt att få ta del av handlingarna, varför redovisningshandlingarna översändes i det skick de befann sig i. I ett sista försök att få klarhet i ärendet uppsökte jag E:s arbetsplats, Allmänna advokatbyrån, innan handlingarna avsändes. Jag fick då besked om att han lämnat staden och man förklarade att man inte hade några handlingar, som kunde ge något klarläggande. — — — Jag bedömde därför mina möjligheter att få rättelse i ärendet som uttömda och villför dödsboets rättmätiga begäran om att utfå handlingarna men gjorde därvid påpekande om att årsräkningarna fr.o.m. 1987 icke var godkända. Samtidigt återtog jag min begäran om vitesföreläggande i tingsrätten, då jag avhämt mig möjligheterna att granska ev. rättade handlingar.

Ärendet remitterades därefter till Karlskrona tingsrätt. I en PM som bifogades remissen anmodades tingsrätten att yttra sig om vilken kännedom tingsrätten hade haft beträffande bristerna i den gode mannens redovisning (utöver vad som framkommit i ärendet om vitesföreläggande) samt överförmyndarnämndens svårigheter att få bristerna utredda. Det angavs att frågan skulle ses bl.a. mot bakgrund av att tingsrätten som boutredningsman förordnat en advokat som arbetade på samma byrå som den gode mannen. Vidare infortrades tingsrättens yttrande om anledningen till att tingsrätten, såvitt handlingarna visade, inte vidtagit några åtgärder beträffande bristerna i redovisningen. Härvid anmärktes, att tingsrätten i vart fall under handläggningen av ärendet om entledigande av Gert R. fått kännedom om dessa.

Tingsrätten avgav yttrande genom lagmannen Hans Hedvall, som hänvisade till en bifogad redogörelse av rådmannen Sven Cavallin.

Sven Cavallin anförde inledningsvis att handläggningen av förmynderskapsärendena under den aktuella tiden varit uppdelad på flera händer på ett sätt som klart försämrat möjligheterna till en fortlöpande överblick och kontroll. Därefter anförde han bl.a. följande.

Vad gäller de ärenden JO önskar yttrande om är mina spontana minnesbilder ytterst begränsade; det har ju gått en avsevärd tid. Jag minns ett ärende om vitesföreläggande avseende advokaten E. och att det ärendet blev långdraget. Lugnande besked om att "det skulle ordna sig" lämnades dock av handläggande notarie och sent omsider återkallades också talan om vitesföreläggande.

— — —

När man nu i efterhand tittar på data beträffande hanteringen av dessa ärenden ställer man sig helt naturligt frågor om varför man inte varit aktiv i större utsträckning. Skäl att rikta kritik härför kan helt visst föreligga vad gäller denna handläggning. Vid tiden för den rent faktiska hanteringen var det emellertid endast vid sporadiska tillfällen som ärendet om vitesföreläggande var på tal. — — —

Till svar på de i remissen ställda frågorna: Någon egentlig kännedom om förekomsten av eventuella brister i den gode mannens redovisning hade tingsrätten inte. I efterhand anser jag nog att tingsrätten borde ha agerat kraftigare gentemot den gode mannen och inte låta ärendet om vitesföreläggande dras i långbänk. Bristerna i redovisningen har tydligtvis av överförmyndarnämnden (Brodén) uppfattats såsom varande av formell art — d.v.s. inte såsom verkligt allvarliga. Möjligen borde tingsrätten ha informerat sig närmare i detta hänseende trots att — såvitt framgår av dagboksbladet i FM 9/89 — det förekommit kontakter mellan Brodén och E. där årsräkningar ingivits och Brodén i telefonsamtal med tingsrätten 1989-11-05 förklarat att årsräkningarna nog kommer att godtas. Att advokaten R. förordnades som boutredningsman i dödsboet efter Sven H. berodde på att dödsbodelägarerna 1989-08-22 ansökte om entledigande av testamentsexekutorn advokaten N. och förordnande av R. Ärendet handlades av tingsnotarie och beslut meddelades 1989-08-30.

Uppgifterna i Å 103/89 om bristande redovisning har av tingsrätten uppenbarligen inte uppfattats vara av den naturen att något ingripande ansetts nödvändigt. Vid entledigandet av R. som boutredningsman har tydligtvis ansetts att den efterlevande makans sysslande med Sven H:s kvarlåtenskap helt enkelt omöjliggjort en korrekt redovisning från den gode mannens sida, varför en fortsättning av uppdraget tett sig meningslös. Detta må vara en missbedömning. — — —

Vad slutligen gäller tingsrättens skyldighet att ex officio agera vid de uppgifter som framkommit om den gode mannens bristande redovisning har andra åtgärder än de som handlingarna i de två remitterade ärendena utvisar inte vidtagits. Som framgår av vad som ovan sagts kan det anses att tingsrätten borde ha från såväl den gode mannen som överförmyndarnämnden införskaffat utredning vari eventuella brister bestått. Jag kan mycket väl dela uppfattningen att så borde ha skett.

Hans Hedvall anförde i sitt yttrande, att tingsrätten delade de slutsatser som Sven Cavallin kommit fram till samt att det i efterhand gick att konstatera att tingsrätten på ett mer aktivt sätt borde ha låtit sig informeras om förhållandena i ärendet, varefter de åtgärder som varit möjliga och erforderliga borde ha vidtagits.

Åsa Håkanson, Kajsa-Lena Wistrand och Barbro Tåveby inkom med yttranden över remissvaren.

Förmyndare skall före den 1 mars varje år till överförmyndaren avge årsräkning, innefattande redogörelse för förvaltningen under föregående år eller den del av året varunder förmyndaren innehaft sin befattning. Då förmyndarens befattning upphör, skall förmyndaren ofördröjligen till överförmyndaren avge sluträkning, avseende förvaltningen under det löpande året intill befattningens upphörande (16 kap. 5 § första stycket föräldrabalken — FB).

Om förmyndaren försummar att i rätt tid avge t.ex. årsräkning eller sluträkning, skall överförmyndaren anmäla försummelsen hos rätten, som äger att genom vite tillhålla förmyndaren att fullgöra sitt åliggande. Innan anmälan görs, skall överförmyndaren, där det lämpligen kan ske, erinra förmyndaren om hans skyldighet (16 kap. 10 § FB). En anmälan om försummelse skall ske utan dröjsmål. Om överförmyndaren finner att ett omedelbart föreläggande är nödvändigt, kan han underlåta att först erinra förmyndaren om dennes skyldigheter (Walin: Kommentarer till föräldrabalken, 4 u., s. 419).

För tydlighetens skull kan anmärkas, att nu angivna bestämmelser, i likhet med dem som kommer att beröras i det följande, skall tillämpas även beträffande god man (se bl.a. 16 kap. 5 § tredje stycket och 16 kap. 14 § FB).

Leif E. skulle avge årsräkning för 1987 senast den 29 februari 1988. Först åtta månader därefter, i början av november 1988, erinrade överförmyndarnämnden honom om årsräkningen. Som en konsekvens av den sena erinringen kom ansökan om vitesföreläggande att ske först efter årsskiftet 1988/89. Det gick således en avsevärd tid innan nämnden vidtog åtgärder för att få in årsräkningen, vilket givetvis inte kan accepteras.

När det gäller årsräkningen för 1988 kan ifrågasättas om inte överförmyndarnämnden, mot bakgrund av vad som förevarit tidigare, skulle ha vänt sig till tingsrätten direkt med en ansökan om vitesföreläggande. Årsräkningen för 1988 gavs visserligen in i maj 1989. Däremot har Leif E. aldrig avgivit någon sluträkning i ärendet, trots att han vid två tillfällen erinrats om sin skyldighet.

Utredningen ger inte något klart besked om anledningen till att överförmyndarnämnden inte ansökte om vitesföreläggande beträffande sluträkningen. Jag kan endast konstatera att så borde ha skett. Att märka i sammanhanget är att sluträkning enligt 16 kap. 5 § FB skall avges ofördröjligen. Härav följer att överförmyndaren omedelbart skall vidta åtgärder för det fall sluträkning inte inkommer. Tingsrätten, som i vart fall i samband med ärendet om entledigande av Gert R. blev informerad om att det fanns brister i Leif E:s redovisning, borde ha vänt sig till överförmyndarnämnden för att få närmare upplysningar om bristerna. Tingsrätten hade därefter ett självständigt ansvar för att erforderliga åtgärder vidtogs mot Leif E. Mot bakgrund av att tingsrätten i sitt remissvar berört de synpunkter som Gert R. framförde

beträffande möjligheterna till en korrekt redovisning, vill jag framhålla att Leif E. under alla förhållanden är redovisningsskyldig för sin egen förvaltning.

När det gäller handläggningen av ärendet om vitesföreläggande finns det anledning att framföra följande.

En ansökan om vitesföreläggande enligt 16 kap. 10 § FB kan endast avse skyldigheten att inge de handlingar som anges i bestämmelsen. Om överförmyndaren vid sin granskning eller eljest finner anledning till anmärkning mot förmyndaren är han, i enlighet med vad som anges i 17 kap. 3 § FB, pliktig att hos rätten ansöka om åtgärder mot förmyndaren. De åtgärder som kan komma i fråga är förordnande av god man att föra talan mot förmyndaren, förordnande av säkerhets ställande, förordnande av medförmyndare eller slutligen entledigande. Däremot är det inte möjligt att vid vite förelägga en förmyndare eller god man att förklara eventuella brister i en redan avgiven redovisningshandling.

Sedan Leif E. i sin förklaring till tingsrätten angett att årsräkningen för 1987 hade ingivits, borde tingsrätten ha kontrollerat uppgiften, antingen genom att begära nämndens skriftliga yttrande över förklaringen eller genom en muntlig kontakt. Sedan uppgiften bekräftats, skulle ärendet ha avskrivits, eftersom ändamålet med vitet förfallit. Det bör härvid påpekas, att Leif E. i samband med delgivning av ansökan endast hade erinrats om att ett vitesföreläggande kunde komma att utfärdas. Inte ens när tingsrätten vid ett telefonsamtal med Kjell Brodén i september 1989 fick bekräftat att årsräkningen hade inkommit, synes tingsrätten ha övervägt en avskrivning. Att överförmyndarnämnden inte återkallade ansökan, torde ha berott på att nämnden, av remissvaret att döma, hade den felaktiga uppfattningen att ett vitesföreläggande kunde användas för att läka bristerna i årsräkningen. Om tingsrätten haft samma uppfattning ger utredningen inget besked om.

Om en myndighet hos domstol gör en framställan som kan föranleda att ett vitesföreläggande utfärdas, är det givetvis av största vikt att saken följs upp så att viteshotet inte kvarstår sedan den enskilde fullgjort sina skyldigheter. I detta fall har ärendet om vitesföreläggande utan grund stått öppet hos tingsrätten under cirka ett år, vilket jag självfallet är kritisk mot.

Tingsrätten har uppenbarligen uppfattat ärendet som rutinartat, och det har också handlagts av tingsnotarie. Vad som förekommit i ärendet ger dock anledning att framhålla vikten av att tingsnotarie, som utför domargöromål på eget ansvar med stöd av tingsrättsinstruktionen, i erforderlig omfattning rådgör med rotelinnehavaren eller annan mera erfaren domare. I detta fall har ärendet dessutom blivit tvistigt i och med Leif E:s förklaring. Ärendet kunde därefter inte avgöras av endast en lagfaren domare. Med hänsyn till detta och till ärendets svårighetsgrad, borde tingsnotarien genast ha överlämnat ärendet till rotelinnehavaren.

Överförmyndarnämnden har i januari 1990 översänt samtliga inkomna redovisningshandlingar till en av dödsbodelägarna. Eftersom redovisningshandlingarna inte innefattat sluträkningen, har någon av

överförmyndaren förmedlad slutredovisning enligt 16 kap. 12 § FB inte kommit till stånd. Eventuella skadeståndsfordringar mot den gode mannen omfattas därför inte av den ettåriga talerättspreskriptionen i 13 kap. 10 § FB. För sådana fordringar löper i stället den allmänna tioåriga preskriptionen, räknad från det gode mannens befattning upphörde. Beträffande det förhållandet att tingsrätten till boutredningsman förordnade Gert R., som arbetade på samma allmänna advokatbyrå som Leif E., har framkommit att beslutet, som fattats av tingsnotarie, meddelats efter ansökan av dödsbodelägarna. Utredningen i denna del ger inte stöd för någon kritik mot tingsrätten. Det bör dock framhållas, att det kan finnas skäl att beakta frågor om jäv i situationer som den aktuella.

Vad gäller beslutet att entlediga Gert R., har tingsrätten gjort den bedömningen att förutsättningar för ett entledigande förelåg. JO skall som regel inte pröva myndigheternas ställningstaganden i de sakfrågor som det ankommer på dem att avgöra. Tillräckliga skäl att frånga denna princip föreligger inte. Det bör också tilläggas, att beslutet om entledigande har kunnat överklagas.

Med anledning av att anmälarna i ett flertal hänseenden riktat kritik mot Leif E., får jag anmärka att gode män som sådana inte står under JO:s tillsyn. Vad som i övrigt förekommit ger inte anledning till några åtgärder eller uttalanden från min sida.

Sammanfattningsvis kan konstateras att såväl överförmyndarnämnden som tingsrätten borde ha satt sig bättre in i frågorna och i gällande bestämmelser samt därefter betydligt skyndsammare ha vidtagit erforderliga åtgärder.

Kritik mot en överförmyndarnämnd med anledning av underlåtenhet att vidta erforderliga åtgärder i ett förmynderskapsärende

(Dnr 2980-1990)

I ett beslut den 19 februari 1992 anförde *JO Pennlöv* följande.

Bakgrund

Fredrik J., född 1975, omhändertogs för samhällsvård när han var ett halvt år gammal och placerades i fosterhem hos Lars och Gunnel Josefsson, som då bodde i Göteborg. 1982 flyttade de till Järfälla. Fredrik bor fortfarande hos sina fosterföräldrar. Fredriks mor, Laila S., bor i Göteborg och har varit ensam vårdnadshavare för Fredrik sedan han föddes. Fredriks far avled i december 1980.

I mars 1981 beviljades Fredrik barnpension med 8 971 kr per år fr.o.m. december 1980. Vidare beslutades att folkpensionsdelen skulle utbetalas till socialförvaltningen i Göteborg. ATP-delen av pensionen kom att utbetalas direkt till Laila S. fram till och med april 1987. Därefter har ATP-delen satts in på ett överförmyndarspärtrat konto i Fredriks namn hos SE-banken i Göteborg.

I en anmälan till JO begärde Lars Josefsson att en utredning skulle göras beträffande förvaltningen av Fredriks tillgångar, och då främst barnpensionen.

Utredning

Sedan Göteborgs överförmyndarnämnds handlingar rörande förmynderskapet lånats in och granskats, remitterades ärendet till överförmyndarnämnden för upplysningar och yttrande enligt en PM, vari antecknades bl.a. följande.

Såvitt framgår av överförmyndarnämndens akt aktualiserades ärendet hos nämnden i juni 1989 genom ett brev till nämnden från Fredriks mor. Redan vid denna tidpunkt synes Fredrik ha förvärvat egendom till ett sådant värde att förmynderskapet skulle skrivas in vid rätten enligt bestämmelserna i 12 kap. 1 § 2 p. föräldrabalken. — I detta fall synes överförmyndarnämnden inte ha vidtagit några åtgärder för att få förmynderskapet inskrivet. Överförmyndarnämnden bör anmodas att yttra sig i denna fråga.

Nämnden bör dessutom förklara på vilka grunder nämnden fann att ärendet skulle översändas till överförmyndarnämnden i Järfälla.

Slutligen bör nämnden yttra sig över vilka åtgärder som vidtagits mot förmyndaren för att nämnden skall kunna granska förvaltningen av Fredriks tillgångar.

Överförmyndarnämnden överlämnade som remissvar ett utlåtande av nämndens ordförande Lennart Fridén, jämte vissa av denne förda tjänsteanteckningar. I sitt utlåtande anförde Lennart Fridén bl.a. följande.

— — —

Ärendet tog sin början med insändande av brev med två bilagor i form av kontrolluppgift resp. besked om pension från försäkringskassan (*anm.* brevet från Fredriks mor). En genomgång av registren på rotlarna II och III visade att vi inte tidigare hade ärendet om hand. Modern var inte kontaktbar, men genom kontroll med länsstyrelsens personregister och kontakt med socialförvaltningen fick jag upplysningar som ledde till att de inkomna handlingarna raskt sändes vidare till Järfälla. Socialsekreteraren jag talade med gav nämligen beskedet "Det är ett förmynderskapsärende sedan länge i Järfälla". De upplysningar jag fick om moderns missbruk och sociala situation pekade klart på att kontakter med henne var meningslösa. Tonläge och språkbruk i hennes brev indikerade sammalunda.

Brevet till Järfälla besvarades av ersättaren vid Öf-nämnden därstädes, Ernst Gavelin, och till detta bifogades de av mig insända handlingarna. Ärendet var ej heller där registrerat. — Vid återkomsten... tog jag kontakt med dåvarande Sociala distriktsnämnden i Majorna, soc.sekr. Sif Hermansson, som var/är ansvarig för gossens fosterhemsplacering. Jag fick bekräftelse på den information, som meddelats mig av hennes vikarie på sommaren. Jag fick också veta att det uppenbarligen var på socialtjänstens begäran, som det konto, som Fredriks ATP-pension betalades in på, försetts med uttagsspärr 1987. Därmed stod det klart att modern inte kunde missbruka medlen. De medel som hon tidigare brukat visste man inte om de kommit sonen tillgodo något av. Modern med sin ekonomiska och sociala situation saknade möjligheter att

återbetala ev. felaktigt brukade pengar. En telefonkontakt med banken gav vid handen att innestående medel på det aktuella kontot väsentligen understeg 2 basbelopp.

Vetskapen om att gossens bankmedel genom spärr skyddats för flera uttag, att modern inte hade medel att ersätta ev. felaktigt nyttjade pengar och att socialsekreteraren skulle återkomma med mera information och yttra sig över ev. behov av medförmyndare, gjorde att jag lät registrera ärendet hos nämnden (gult kort) och lägga upp en akt i ärendet i enlighet därmed. Detta skedde i oktober 1989.

Den 7 november sökte jag ånyo kontakt med socialsekreteraren utan att lyckas nå henne. Jag blev inte heller kontaktad från distriktsnämnden, trots att jag bad därom. Vid förnyad kontroll av ärendet 1989-12-12 fann jag att inget hänt. Varken min ersättare eller assistent hade heller kontaktats, skrev jag ett brev till soc.sekr. med påminnelse och begäran om information. Telefonledes kom ett kort besked om att det var vissa problem med pojken, att soc.sekr. ev. ånyo skulle besöka fosterhemmet och återkomma med kontakt. Det sistnämnda har ej skett. Det var information från soc.sekr. som skulle avgöra behovet av medförmyndare.

— — —

Lennart Fridén anförde avslutningsvis att han var mycket tveksam till att ärendet kunde ha handlagts på annorlunda sätt från hans/nämndens sida.

Lars Josefsson inkom med yttrande över remissvaret.

Efter samråd med JO Gunnel Norell Söderblom beslutades att upplysningar i ärendet skulle inhämtas från Göteborgs Stadskansli, Juridiska avdelningen.

Juridiska avdelningen anförde därvid bl.a. följande.

— — —

I december 1986 nämnde Fredriks fostermor Gunnel Josefsson vid ett telefonsamtal med Sif Hermansson att ATP-delen utbetalades till modern. Sif Hermansson tog kontakt med överförmyndarnämnden i Göteborg för att efterhöra om man där hade tillsyn över förmynderskapet beträffande Fredrik. Då så ej var fallet anmälde Sif Hermansson förhållandet till socialbyrån vid sociala distriktsnämnden 6 för utredning och eventuell åtgärd.

— — —

Av anteckningarna i socialakten vid socialbyrån har följande kunnat utläsas.

1987-02-02 ringde socialsekreteraren vid socialbyrån Enno Boström till överförmyndarnämndens kansli. Han får då veta att Fredriks barnpension skall gå in på spärrat konto i Fredriks namn och att modern som förmyndare inte får förfoga över kapitalet. Modern bör därför anmodas att gå till banken och se till att Fredriks konto förses med överförmyndarspärr. Om så ej sker kommer överförmyndaren att kalla henne till sig.

Efter att förgäves ha sökt Laila S. vid ett flertal tillfällen under februari och mars sammanträffade Enno Boström med henne i hennes bostad 1987-04-08. Han tog då upp frågan om Fredriks ATP-pension. — Enno Boström förklarade att kontot måste förses med en överförmyndarspärr, eftersom i princip alla bankkonton för omyndiga skall vara spärrade för uttag, så att inga uttag kan göras utan överförmynda-

rens godkännande. Laila S. höll inte med om detta utan hävdade att förmyndarspärren bara gällde när det rörde sig om större summor. — —

1992/93:JO1

Påföljande dag ringde Ingrid Göransson från överförmyndarnämndens kansli till socialbyrån och meddelade att Laila S. kontaktat kansliet angående Fredriks konto. Ingrid Göransson åtog sig att undersöka med banken vilket konto Fredriks pengar var insatta på och se till att det försågs med förmyndarspärren.

1987-04-09 återkom Ingrid Göransson på telefon till socialbyrån och meddelade att det funnits 6728 kronor på kontot med Handelsbanken men att pengarna hade förts över till en ny bankbok hos Skandinaviska Enskilda Banken i Gamlestaden. Enligt denna bank var behållningen avsevärt mindre än den summa som innestod på kontot med Handelsbanken när detta avslutades.

Genom försäkringskassan i Stockholm har inhämtats att Fredriks barnpension inbetalats till det spärrade kontot med SE-banken från och med maj 1987. Enligt Lars-Erik Andersson vid försäkringskassan i Stockholm gjordes denna ändring i utbetalningen av pensionen på anmodan av överförmyndaren Lennart Fridén i Göteborg i en skrivelse till kassan 1987-04-10.

Enligt försäkringskassan kan de utbetalningar som gjorts direkt till Laila S. under tiden fram till och med april 1987 beräknas ha uppgått till sammanlagt omkring 39 700 kronor.

Avslutningsvis kan nämnas att socialförvaltningen i Göteborg i mars 1983 utfärdade anvisningar om att överförmyndaren skulle underrättas vid placering av barn utanför det egna hemmet i de fall barnet uppbar barnpension från ATP. Syftet med anvisningarna synes ha varit att motverka att en förälder disponerar barnets medel på ett för barnet otillfredsställande sätt och att ge överförmyndaren tillfälle att vid behov ta initiativ till att ATP-pensionen inbetalades på konto i bank i den underåriges namn med förbehåll om att medlen ej fick lyftas utan samtycke av överförmyndaren. —

Överförmyndarnämnden bereddes tillfälle att yttra sig över upplysningarna från stadskansliet och då särskilt uppgiften att Lennart Fridén i april 1987 skulle ha anmodat försäkringskassan att sätta in pensionen på ett spärrat konto. Skälet till detta var främst att Lennart Fridén i remissvaret hade gjort gällande att ärendet blev känt för honom först i juli 1989.

Nämnden yttrade sig genom Lennart Fridén, som anförde bl.a. följande.

Först måste konstateras att svaret till JO 1990 i detta ärende baserade sig på i härvarande akt ingående handlingar. Med tanke på de tusentals ärenden som överförmyndarna var och en har att ta ställning till varje år är det som regel omöjligt att erinra sig detaljer i enskilda ärenden. Några noteringar om åtgärder under 1987 fanns ej i akten. Denna synes fortfarande ha upprättats f f g 1989.

Vad som med största sannolikhet skett 1987 är att socialtjänstemän misstänkt att den underåriges medel missbrukats, och att man då kontaktat oss. För att göra ett snabbt ingripande har jag då sannolikt — som vid andra liknande fall — omgående ringt till försäkringskassan och/eller bank för att få kontot spärrat samma dag, och samtidigt

skriftligen per brev bekräftat min begäran. För att få en skriftlig dokumentation som underlag för upprättande av akt och ev. registrering hos tingsrätten — i vissa fall även med begäran om ekonomisk medförmyndare — har socialtjänstemännen uppmanats att formellt anmäla ärendet hos oss och i skrivelse redogöra för detsamma. Så har ej skett. —

1992/93:JO1

Bedömning

Enligt 12 kap. 1 § första stycket föräldrabalken (FB) gäller att inskrivning av förmynderskap skall ske, förutom när särskild förmyndare förordnas, då den underårige på annat sätt än genom lån förvärvar egendom som skall stå under förmyndares förvaltning och som till värdet överstiger två basbelopp eller när rätten av annan särskild anledning finner att inskrivning bör ske.

FB:s regler om förmyndares åligganden och om tillsyn över förmyndares förvaltning gör i allmänhet inte åtskillnad mellan inskrivna och icke inskrivna förmynderskap. Bestämmelserna om inskrivning innebär emellertid att samhällets kontroll över legala förmyndare (föräldrar) i huvudsak är inriktad på fall där barnets tillgångar uppgår till mer betydande värden. Detta betyder inte att förmyndaren har frihet att efter eget gottfinnande disponera den underåriges medel när förmynderskapet inte är inskrivet. Det innebär inte heller att överförmyndaren då saknar befogenheter att ingripa mot missförhållanden som uppdagats. I de fall det kan antas att en förmyndare tillägnat sig medel eller barnet eljest lidit skada, kan överförmyndaren med stöd av 17 kap. 3 § FB hos rätten begära förordnande av god man med uppgift att vidta nödvändiga åtgärder. Det kan då bli fråga om skadeståndsanspråk mot förmyndaren.

Av utredningen framgår att överförmyndarnämnden redan 1987 genom socialförvaltningen uppmärksammats på det aktuella förmynderskapet. Överförmyndarnämnden har inte dokumenterat vad som sagts vid kontakterna med socialförvaltningen, vilket för övrigt är en återkommande brist i nämndens handläggning. Det har dock uppenbarligen varit fråga om att socialförvaltningen misstänkte att Laila S. obehörigen tillgodogjort sig Fredriks pensionsmedel. Informationen ledde till att överförmyndarnämnden vidtog åtgärder för att spärra det konto där medlen sattes in. Nämndens kontakt med aktuella banker visade vidare att större delen av hans pensionsmedel förbrukats.

Enligt min mening borde överförmyndarnämnden inte ha nöjt sig med att vidta åtgärder för att spärra kontot. Omständigheterna har varit sådana att nämnden borde ha utrett förbrukningen av Fredriks medel, i första hand genom att infordra redovisning från Laila S. Det kan härvid särskilt anmärkas, att det rört sig om en förmyndare som inte haft sedvanliga, löpande utgifter för barnets underhåll. På grundval av utredningen hade nämnden därefter att ta ställning till om ytterligare åtgärder var nödvändiga. Inte heller när ärendet aktualiserades på nytt 1989 vidtog nämnden några åtgärder för att utreda förbruk-

ningen av medlen. Nämndens förklaringar till att underlåta detta — bl.a. slutsatsen att det var meningslöst att kontakta Laila S. — är anmärkningsvärda och kan inte godtas.

Ärendet skulle givetvis ha registrerats hos nämnden med anledning av åtgärderna under 1987, då nämnden bl.a. avgav en formell skrivelse till försäkringskassan i Stockholm. En kopia av skrivelsen samt tjänsteanteckningar över kontakterna med socialförvaltningen och banker skulle ha sammanförts till en akt. Skyldigheten att föra förteckning över ärenden rörande förmynderskap som ej inskrivits finns angiven i 19 kap. 17 § FB. Beträffande uppläggande av akt finns bestämmelser i 8 § överförmyndarkungörelsen (1974:1047). Som jag påpekat tidigare har nämnden i flera fall underlåtit att dokumentera muntliga sakuppgifter som varit väsentliga för nämndens ställningstagande i de frågor som kommit upp. Genom den bristfälliga dokumentationen har nämnden satt sig ur stånd att handlägga ärendet på ett korrekt sätt. Jag erinrar därför om vikten av att noggrann dokumentation sker. Tjänsteanteckningar med blyerts får självklart inte förekomma.

Att ärendet översändes till överförmyndaren i Järfälla har förklarats med att en socialsekreterare uppgett att ärendet sedan länge var aktuellt där. Inte minst av det skälet att ett förmynderskap enligt huvudregeln skall vara inskrivet hos rätten i den ort där förmyndaren har sitt hemvist — i detta fall Göteborgs tingsrätt — borde uppgiften givetvis ha kontrollerats innan ärendet översändes.

När det gäller socialförvaltningens handläggning har framkommit att förvaltningen i detta fall försummat att följa de anvisningar om under rättelse till överförmyndare, som utfärdades i mars 1983. Eftersom JO som regel inte skall utreda förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden, nöjer jag mig med detta påpekande. Jag har i denna del samrått med JO Gunnel Norell Söderblom, som har tillsyn över bl.a. socialtjänsten.

Kritik mot en överförmyndarnämnd och en tingsrätt för handläggningen av ett ärende om förvaltare

(Dnr 3938-1990)

I ett beslut den 30 augusti 1991 uttalade JO *Pennlöv* följande.

Rose-Marie Lundberg har kommit in med en skrift och diverse handlingar till JO och uppgett bl.a. att hon förordnats som förvaltare för en släkting. Med anledning av innehållet i skriften har akterna beträffande den aktuella personen hos överförmyndaren i Arvidsjaurs kommun och Piteå tingsrätt lånats in. Granskningen har inledningsvis föranlett en remiss till överförmyndaren för yttrande angående dennes överväganden mot bakgrund av bestämmelserna i föräldrabalken beträffande *dels* frågan om behovet att förordna förvaltare, *dels* personvalet.

Överförmyndaren, Rolf Ringström, har åberopat ett inhämtat yttrande av den tidigare förvaltaren och uttalat i huvudsak, att fortsatt behov

av förvaltare måste anses föreligga, att Rose-Marie Lundberg får fortsätta med förvaltarskapet och att omprövning kommer att ske om problem skulle uppstå i framtiden.

Ärendet har därefter remitterats till Piteå tingsrätt för yttrande. I svaret har tingsrätten genom lagmannen Göran Ljungberg anfört följande.

Den 29 januari 1948 förklarades T.Ö. omyndig jämlikt 1 kap. 2 § 1 förmynderskapslagen. Domen meddelades av Arvidsjaurs och Arjeplogs tingslags häradsrätt och grundades på ett den 6 november 1947 utfärdat intyg, varav framgick att T.Ö. på grund av sinnessjukdom var ur stånd att vårda sig och sin egendom.

Den 31 januari 1948 förordnades dåvarande socialvårdsassistenten, sedermera socialchefen i Arvidsjaurs kommun Folke Rydfjäll att vara förmyndare för T.Ö.

Enligt 2 p övergångsbestämmelserna till lagen (1988:1251) om ändringar i föräldrabalken övergick Folke Rydfjäll vid lagens ikraftträdande den 1 januari 1989 till att vara förvaltare utan begränsningar av uppdraget.

I ansökan, som inkom till tingsrätten den 15 oktober 1990 anhöll Folke Rydfjäll att bli entledigad från uppdraget på grund av ålderdom och sjukdom. I ansökan föreslog han Rose-Marie Lundberg till ny förvaltare. På ansökningen tecknades dels förklaring från den föreslagna förvaltaren Rose-Marie Lundberg att hon var villig att åta sig förvaltarskapet och dels tillstyrkan från överförmyndaren i Arvidsjaurs kommun, där T.Ö. är bosatt, i fråga om förordnandet av Rose-Marie Lundberg. Den 7 november 1990 inkom till tingsrätten yttrande från T.Ö. varav framgick att hon godkände Rose-Marie Lundberg att vara ny förvaltare.

Ärendena om entledigande av förvaltare och förordnande av ny förvaltare handlades gemensamt vid tingsrätten. Den 7 november 1990 beslöt tingsrätten entlediga Folke Rydfjäll och förordna Rose-Marie Lundberg som förvaltare för T.Ö. Rätten utgjordes vid handläggningen av ärendet, som således framstod som otvistigt, av tingsnotarien Karoline Boström. Beslutet fattades på handlingarna.

Vid prövningen av ärendet beaktades följande utredning, nämligen läkarintyget från 1947 och häradsrättens dom från 1948 om omyndigförklaring, den tidigare förvaltarens uppfattning om att fortsatt behov av förvaltarskap förelåg och överförmyndarens tillstyrkan av förordnandet av Rose-Marie Lundberg såsom ny förvaltare. Därjämte beaktades, förutom T.Ö:s höga ålder, det godkännande av förvaltarbytet som hon gjort.

Något skäl att ompröva behovet och omfattningen av förvaltarskap bedömdes ej föreligga på den utredning som sålunda fanns (prop 1987/88:124 s 178 ö).

I fråga om personvalet vid förordnande av ny förvaltare grundade tingsrätten, som ej äger personlig kännedom om Rose-Marie Lundberg, prövningen på Folke Rydfjälls förslag och på den kännedom som denne kunde antas besitta och på överförmyndarens tillstyrkan. Att Rose-Marie Lundberg, enligt vad som framgick av utredningen, var släkt med T.Ö., har vid den prövningen inte setts som en nackdel.

Ärendet kommer att tas upp till särskilt beaktande vid tingsrättens nära förestående inspektion hos överförmyndaren i Arvidsjaur.

Ärendet aktualiserar i huvudsak två frågor, nämligen vad som krävs för ett förordnande om förvaltare och vilket ansvar som i sammanhanget åvilar överförmyndaren respektive tingsrätten.

Vad som framkommit tyder på att varken överförmyndaren eller tingsrätten övervägt om någon annan form av hjälp och bistånd än ett förvaltarskap kunde ha varit aktuell för T.Ö. Vidare ger tingsrättens remissvar mig känslan av att något slags missförstånd angående innebörden av den åberopade p. 2 i övergångsbestämmelserna till lagen om ändringar i föräldrabalken (FB) föreligger.

När institutet omyndigförklaring avskaffades genom ändringen i föräldrabalken den 1 januari 1989 (SFS 1988:1251) har det ålegat överförmyndaren att före utgången av år 1990 gå igenom samtliga förordnanden om omyndigförklaring och vidta de åtgärder som erfordrades till följd av de nya bestämmelserna om förvaltarskap (övergångsbestämmelsen till SFS 1988:1347). I proposition 1987/88:124 s. 155 uttalade föredragande statsrådet följande: "Överförmyndarna bör emellertid vara skyldiga att så snart som möjligt gå igenom alla sina förmynderskapsärenden och ta ställning till vilka åtgärder som behöver vidtas. I många fall torde det bli aktuellt att ansöka hos domstolen om ett mera permanent förvaltarförordnande, eventuellt begränsat till viss egendom e.d. Det är också tänkbart att ett godmansförordnande är tillräckligt." Enligt p. 2 övergångsbestämmelserna till ändringarna i FB skall den tidigare förmyndaren tills vidare vara förvaltare enligt 11 kap. 7 § FB i dess nya lydelse med uppdrag att vårda den enskildes angelägenheter utan begränsning av uppdraget. Föredragande statsrådet ansåg, att överförmyndaren borde ha en övergångsperiod på två år på sig att ansöka om ett mera permanent förvaltar- eller godmansförordnande. Vid lagradsbehandlingen uttalades dock, att det inte kunde uteslutas att det vid den genomgång av de inskrivna förmynderskapen som förutsattes ha skett före 1990, kunde ha förbisetts något ärende. Lagrådet föreslog därför, att det inte skulle anges någon tidsgräns för tillsvidareförordnande av förvaltare, och föredraganden anslöt sig sedermera till detta förslag (s. 252).

Av 11 kap. 7 § FB framgår när tingsrätten får förordna förvaltare för en person. I nämnda proposition (s. 250) framhålls att en av de vägledande grundtankarna bakom de den 1 januari 1989 införda bestämmelserna i 11 kap. föräldrabalken är, att ingen människa skall utsättas för större ingrepp i den personliga integriteten än vad som är klart befogat i det enskilda fallet. Förvaltare får därför inte förordnas om det är tillräckligt att god man förordnas eller att den enskilde på något annat mindre ingripande sätt får hjälp. Vidare anges (s. 145) att förvaltarförordnande inte bör komma i fråga i de fall där den enskilde visserligen saknar förmåga att sköta sina angelägenheter men där det inte föreligger någon risk att han vidtar några dispositioner till skada för sig själv. Tanken är att domstolen först skall pröva om det är tillräckligt att förordna en god man innan ett förvaltarförordnande tillgrips. Det betonas dock, att innan denna prövning alls vidtar, skall det vara utrett att den enskildes hjälpbehov inte kan tillgodoses på något annat, mindre ingripande sätt, t.ex. genom någon anhörig eller

en fullmäktig. Härom sägs (s. 176) att rent allmänt bör utredningen i ärendet — i fall av förordnande av god man enligt 11 kap. 4 § FB eller förvaltare — ges en sådan omfattning att det står helt klart att förutsättningarna för ett förordnande är uppfyllda.

Domstolen är skyldig att ompröva omfattningen av ett förvaltarskap när förhållandena motiverar det. Vidare skall domstolen alltid vid sin prövning sörja för att ett godmanskap eller förvaltarskap har den vid varje tillfälle lämpligast möjliga omfattningen. En omprövning kan innebära att vidden av ett förordnande ökar eller minskar. Det kan också leda till att ett förvaltarskap upphör och ersätts med förordnande av god man eller omvänt. Självfallet skall en förvaltare liksom en god man alltid entledigas så snart han inte längre behövs (11 kap. 19 § FB).

Med beaktande av principerna för nu gällande lagstiftning kan man diskutera om förutsättningar över huvud taget förelegat att förordna om ett fortsatt förvaltarskap i det aktuella fallet. I remissvaren har anförts, att den som förvaltarskapet avser blev omyndigförklarad redan 1948 och att hon numera uppnått en anseelig ålder (f. 1900). Dessa omständigheter talar visserligen för att ett hjälpbehov föreligger. De ger emellertid samtidigt anledning att tro, att personen i fråga inte skulle företa några, ekonomiska eller andra, dispositioner till skada för sig själv. Hjälpbehovet skulle således kunna tänkas bli tillfredsställande uppfyllt utan ett förvaltarskap. För en bedömning av denna fråga krävs dock närmare kännedom om T.Ö:s ekonomiska och personliga förhållanden. Detta konstaterande ger mig anledning att gå vidare till den del av ärendet som rör utredningen.

Tingsrätten har i remissvaret redogjort för det underlag den haft för sitt beslut att förordna fortsatt förvaltarskap för T.Ö. Som framgår består detta endast av ett förslag till ny förvaltare, tillstyrkan från överförmyndaren och ett accepterande från dels Rose-Marie Lundberg, dels T.Ö. Underlaget, som således varken innehåller någon motivering till varför ett förvaltarskap krävs eller några vitsord om den föreslagna nya förvaltaren, uppfyller inte ens de lägst satta kraven på en utredning. Som tidigare antytts tycks överförmyndaren inte ha gjort någon bedömning av om ett fortsatt förvaltarskap var den lämpligaste formen av hjälp för T.Ö. Det framstår fastmer som om överförmyndaren — möjligen mot bakgrund av den långa tid som T.Ö. varit omyndigförklarad — förutsatt, när frågan om entledigande uppkom, att en ny förvaltare med automatik måste förordnas. Det framgår inte av utredningen i ärendet, om överförmyndaren gjort den prövning av sina tidigare förmynderskapsärenden som de nya bestämmelserna ålägger honom. Även om så skett, har dock givits ytterligare ett tillfälle att göra en bedömning av hjälpbehovet för T.Ö. mot bakgrund av de nya bestämmelserna och redovisa ställningstagandet för tingsrätten. Att inte överförmyndaren skall göra ansökan hos rätten utan ett tillförlitligt underlag säger sig självt. I detta fall saknas utredning såväl om hjälpbehovet som beträffande lämpligheten av den föreslagna nya förvaltaren (jfr 11 kap. 12 § FB). Det synes som om överförmyndaren utan närmare undersökning såsom förvaltare rekommenderat en för honom

tidigare okänd person. Detta finner jag klandervärt. Betänkligt är också att överförmyndaren av allt att döma inte ens vid avgivandet av sitt yttrande i detta ärende synes ha kommit till insikt om bristerna i handläggningen.

För tingsrättens vidkommande gäller officialprincipen i dessa slag av ärenden. Domstolen har således ett eget ansvar för att utredningen är betryggande. I det förevarande ärendet har tingsrätten enbart på grundval av ansökningshandlingarna från överförmyndaren förordnat den föreslagna förvaltaren. Tingsrätten får i viss mån anses ha rätt att utgå ifrån att överförmyndaren, innan han gör en ansökan, vidtagit erforderlig utredning. Dess värre kan man, som detta ärende visar, inte utan vidare utgå från att så alltid är fallet. De av överförmyndaren till rätten ingivna handlingarna ger inte något som helst stöd för antagandet att utredning gjorts. Tingsrätten kan därför inte undgå kritik för den bristfälliga beredningen av ärendet. Ärendet har av tingsrätten uppenbarligen framstått som rutinartat, och det har också handlagts av tingsnotarie. Vad som förekommit visar emellertid att tingsrätten alltid bör iakttä stor försiktighet i dessa ärenden och förvissa sig om, att erforderligt underlag föreligger för domstolens bedömning.

Kritik mot en tingsrätt och en överförmyndarnämnd med anledning av brister i tillsynen över god mans förvaltning m.m.

(Dnr 3753-1991)

I ett beslut den 16 juni 1992 anförde *JO Pennlöv* bl.a. följande.

Bakgrund m.m.

I ett tidigare ärende hos JO (dnr 3267-1990) utreddes klagomål avseende bl.a. överförmyndarnämndens i Härnösand tillsyn över ett förvaltar-skap. Vid den granskning av förvaltarskapet som gjordes av Härnösands tingsrätt under senhösten 1990 — efter det att JO remitterat ärendet dit — framkom att förvaltaren, N-E.W., hade gjort obehöriga uttag från bankkonton tillhöriga huvudmannen, Olof Bylund. I januari 1991 inledde överåklagaren Christer van der Kwast, regionåklagar-myndigheten i Härnösand, förundersökning mot bl.a. N-E.W. avseende misstänkt trolöshet mot huvudman. Sedan N-E.W. avlidit under som-maren 1991, lades förundersökningen mot honom ned.

I JO:s beslut i ärendet den 22 november 1991 riktades kritik mot såväl överförmyndarnämnden som Härnösands tingsrätt för brister i kontrollen av förvaltarens dispositionsrätt till Olof Bylunds bankmedel, och då främst det förhållandet att vissa av hans bankkonton inte varit försedda med s.k. överförmyndarspärr.

JO erhöll den 25 oktober 1991 kopia av vissa handlingar från Härnösands tingsrätt, däribland en skrivelse från överförmyndarnämnden till tingsrätten. I skrivelsen, som berörde två godmansuppdrag som N-E.W. innehaft (för G.H. och A.S.), anfördes bl.a. följande.

På grund av rubr. gode mans frånfälle har efterlevande änkan hos överförmyndarnämnden anhållit om biträde med att upprätta ännu ej verkställda årsräkningar för 1990 samt sluträkning för förfluten del av 1991. — — —

Genom — — — verkställda utredningar har, som framgår av bifogade PM:or, betr. H. daterad 910827 och betr. S. daterad 910910, konstaterats betydande medelsbrister för berörda år i båda godmanskapen, för H. ca. 213,7 tk och för S. ca. 77,2 tk. — — —

Medelsbristerna har enligt utredningarna uppstått genom att gode mannen vid olika tillfällen överfört medel från överförmyndarspärade konton till disponibla s.k. pensionskonton, varifrån sedan verkställts direkta uttag eller överföringar till gode mannens egna konton i berörd bank. Transaktionerna har pågått med början under 1:a halvåret 1990 t.o.m. 1:a halvåret 1991. — — —

De berörda utredningarna hade utförts av Nils-Gunnar Östlundh, vice ordförande i överförmyndarnämnden.

Utredning

Med anledning av innehållet i de ingivna handlingarna beslutade jag den 28 oktober 1991 att ett initiativärende skulle läggas upp mot bl.a. överförmyndarnämnden i Härnösand.

Genom en promemoria upprättad inom ämbetet den 22 november 1991, i vilken redogjordes för det tidigare JO-ärendet samt för innehållet i handlingarna som översänts av Härnösands tingsrätt, infordrades upplysningar och yttrande från överförmyndarnämnden och tingsrätten i följande avseenden.

1. Vidtogs några åtgärder, och i så fall när, för att närmare granska N-E.W:s övriga förvaltar- och godmanskap (däribland de nu aktuella ärendena)?

I överförmyndarnämndens skrivelse till tingsrätten 1991-10-11 har angetts, att bevis inhämtats att berörda konton var försedda med spärr. Överförmyndarnämnden skall i sitt yttrande redogöra för *hur* och *när* denna kontroll utförts.

2. Övervägdes det om N-E.W. över huvud taget var lämplig att inneha uppdrag som god man/förvaltare (11 kap. 20 § föräldrabalken)?

Avslutningsvis angavs att de ställda frågorna givetvis skulle ses mot bakgrund av vad som under hösten 1990 blev känt angående N-E.W:s förvaltning av Olof Bylunds egendom.

Överförmyndarnämnden yttrade sig genom ordföranden Yngve Löfgren. Han anförde därvid följande.

1. N-E.W. inkom 1990-11-20 med framställning om entledigande från uppdragen som god man för i ärendet berörda huvudmän. W. hade tidigare entledigats i sina två ytterligare uppdrag (bl.a. för Eder angivne Olof Bylund). Anskaffandet av nya uppdragstagare försvårades av mediakampanj mot W. i Bylund-affären och blev därför fördröjd, vartill kommer att nämndens förslag i det ena av huvudmannaskapen underkändes av huvudmannens släktingar, som därefter inkom med eget förslag. Med hänvisning till förestående avveckling av uppdragen medgavs W. anstånd utöver tidsgränsen 1991-03-01 med avgivande av årsräkning för 1990, för att sluträkning för uppdragen skulle kunna göras samtidigt med nyssnämnda årsräkning.

Kontroll av att huvudmännens konton varit försedda med spärr har bl.a. verkställts genom förfrågan till banken i samband med årsräkning för 1989, enär årsbesked för bankkontona inte innehållit uppgift härom. Härjämte har i september och november 1990 banken på förfrågan bekräftat befintlighet av spärr betr. båda huvudmannaskapen. Tidigare hade gode mannen behövt tillstånd för uttag, betr. H. senast 1988-01-11 och betr. S. 1989-01-18.

Då fortlöpande bevis således erhållits om spärr och vi under denna tidsperiod inte lämnat något medgivande till generell befrielse därifrån, finner vi att ansvaret för de utan tillstånd verkställda uttagen måste anses åvila berörd bank.

2. Med hänsyn till W:s under 1) ovan redovisade framställningar om entledigande från återstående uppdrag har ifrågasatt övervägande inte varit aktuellt.

Lagman Lars Olsgren avgav yttrande för Härnösands tingsrätt. Han anförde därvid bl.a. följande.

Vid tiden för den granskning av W:s förvaltarskap för Bylund som skedde efter remissen från JO i november 1990 innehade W. — utom detta förvaltarskap — uppdrag som god man enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken för G.H. och A.S. W. hade tidigare varit god man för Bylunds sambo K.N. men hade entledigats från detta uppdrag den 24 augusti 1990. Han entledigades från uppdraget som förvaltare för Bylund den 22 november 1990.

När det vid granskningen i november 1990 framkom att W. förfogat över Bylunds bankkonton på ett otillbörligt sätt, aktualiserades givetvis frågan om han kunde behålla sina övriga uppdrag. W. anmälde emellertid själv till överförmyndarmyndigheten att han ville bli entledigad från uppdragen som god man för G.H. och A.S. redan den 19 november 1990. Med hänsyn härtill ansåg jag att det inte fanns skäl att överväga ett ex officio-ingripande av tingsrätten med beslut om entledigande enligt 11 kap. 20 § föräldrabalken. Jag utgick då från att W:s begäran om entledigande hos överförmyndarnämnden skulle utan dröjsmål följas av en framställning från nämnden till tingsrätten om entledigande av W. och förordnande av nya gode män. I detta sammanhang upplystes också att man på nämndens kansli försäkrat sig om att G.H:s och A.S:s bankkonton var försedda med överförmyndarspärr. En tjänsteman på kansliet synes också i november 1990 ha fått muntlig bekräftelse från banken att kontona var spärrade. Några uttag från kontona borde därför — och särskilt med tanke på det uppseende som Bylundaffären väckt i Härnösand — rimligen inte ha kunnat ske utan överförmyndarnämndens medgivande. Med hänsyn härtill och då jag ansåg mig kunna utgå från att W:s återstående godmanskap skulle vara avvecklade inom en nära förestående framtid, fann jag inget skäl för tingsrätten att ta initiativ till en granskning av dessa godmanskap. Eftersom jag har åtskilliga andra arbetsuppgifter än sådana som rör förmynderskapsärenden bevakade jag i fortsättningen inte närmare vad som hände med de båda godmanskapen. Ärenden, som enbart rör byte av god man, kommer normalt under min handläggning endast om de är tvistiga.

Ansökan av överförmyndarnämnden om entledigande av W. och förordnande av en ny god man för G.H. inkom till tingsrätten den 23 maj 1991. Då ärendet var tvistigt — anhöriga till G.H. ville ha en annan god man än den som överförmyndarnämnden föreslagit — blev det nödvändigt med viss skriftväxling. Denna var avslutad med yttrande från överförmyndarnämnden den 3 juli 1991. W. hade då avlidit den 30 juni. — — — Beslut med förordnande av ny god man för G.H.

meddelades den 19 juli 1991. Ansökan om förordnande av ny god man för A.S. inkom till tingsrätten den 12 september 1991. Ny god man för henne förordnades, sedan en anhörig beretts tillfälle att yttra sig, den 25 i samma månad.

Med anledning av överförmyndarnämndens anmälan till tingsrätten i oktober 1991 beträffande W:s förvaltning av godmanskapen för G.H. och A.S., har tingsrätten beslutat granska överförmyndarnämndens akter rörande dessa båda godmanskap och godmanskapet för K.N. Granskningen har för tingsrättens räkning utförts av rådmannen Barbro Lindqvist. Kopior av protokoll med redovisning för hennes granskning bifogas för JO:s kännedom. — — —

Tingsrätten har granskat de berörda godmanskapen i deras helhet. Detta innebär att granskningen även avser förhållanden som ligger långt tillbaka i tiden; exempelvis har granskningen beträffande G.H. omfattat tiden från 1977 fram till N-E.W:s död.

Tingsrätten, som är den myndighet som i första hand har att utöva tillsyn över överförmyndarverksamheten, har i ett flertal hänseenden riktat kritik mot överförmyndarnämndens handläggning av godmanskapen. Jag har inte funnit anledning att kommentera samtliga de frågor som tingsrätten tagit upp. Följande avsnitt ur granskningsprotokollen skall emellertid redovisas.

Godmanskapet för G.H.

G.H. är änka efter J.H. som avled 1976. De har inga bröstarvingar. G.H. intogs i augusti 1977 på medicinsk klinik vid Härnösands sjukhus, där hon sedan dess vårdas. — — — N-E.W. — brorson till G.H. — förordnades den 30 december 1977 till god man för G.H. med förordnande att tillvarata hennes ekonomiska angelägenheter. W. var till sin död, den 30 juni 1991, god man för G.H.

Förteckning

En god man som förordnats att förvalta egendom skall inom två månader från det inskrivning av godmanskapet ägt rum ge in en förteckning till överförmyndaren över den egendom som omfattas av förordnandet. Erhåller huvudmannen senare egendom, som skall stå under förvaltning av god man, skall förteckning över denna egendom ges in till överförmyndaren inom en månad därefter. På förteckningen skall gode mannen teckna försäkran under edlig förpliktelse att uppgifterna är fullständiga och riktiga. Innehåller förteckningen uppgift om att medel inestår hos bank skall uppgift lämnas om den räkning varå medlen inestår. Vidare skall genom bevis från banken styrkas hur mycket som inestår och i vad mån förbehåll har gjorts att medlen får tas ut utan överförmyndarens samtycke (Föräldrabalken, FB, 16 kap. 2—3, 7—8 och 15 §§).

W. avgav varken vid förvaltningens början eller senare — fastän G.H. vid två tillfällen erhöill tillgångar genom arv samt nya bankräkningar, varav tre med bok, öppnades för henne — någon förteckning enligt FB 16:2 över den egendom han hade hand om.

I öfmsns akt finns en kopia av en efter J.H. upprättad bouppteckning med påskrift "Tas som förteck. enl. E.U.". Bouppteckningen kan ej ersätta en förteckning enligt FB 16:2.

I akten finns inte någon anteckning om att W. anmodats att inkomma med förteckning enligt FB 16:2. Öfmsn har härigenom bl.a. inte haft sådana noggranna uppgifter om bankräkningarna som krävts för

att öfmn skulle kunna dels kontrollera om uttagsförbehåll förelåg och dels bedöma från vilken räkning gode mannen eventuellt skulle få tillåtas göra uttag utan nämndens tillstånd.

1992/93:JO1

Kontroll av förbehåll

Även om en god man förordnas för en person som har medel inestående hos bank får huvudmannens bankmedel — såvitt ej annorlunda förordnats — lyftas endast av huvudmannen. Medlen är alltså automatiskt "spärrade". Uttag får göras av gode mannen endast om överförmyndaren lämnat tillstånd härtill (utom såvitt gäller ränta som inestått kortare tid än ett år). Bedöms det att bankmedel, som tillhör huvudmannen, bör hållas tillgängliga för bestridande av utgifter för huvudmannens underhåll eller egendomens vård, får medel sättas in på bankräkning med förbehåll om att medlen får tas ut utan överförmyndarens tillstånd. Sådant förbehåll kan göras av god man eller annan person som sätter in medel för sådant ändamål på bankräkningen. Vidare kan överförmyndaren lämna gode mannen tillstånd att tills vidare lyfta på viss bankräkning inestående medel utan särskilt medgivande av överförmyndaren. När skäl föreligger kan överförmyndaren förordna att förbehåll om uttag utan överförmyndarens tillstånd inte längre skall gälla. För överföring av medel från en bank till en annan bank behövs inte överförmyndarens tillstånd. Den bank hos vilken medlen inestått skall underrätta överförmyndaren om överföringen. Vid insättningen hos den andra banken får ej fogas förbehåll om rätt för gode mannen att ta ut medlen utan överförmyndarens tillstånd (FB 15 kap. 6, 9 och 20 §§ samt lagen (1924:322) om vård av omyndigs värdehandlingar, VL, 13 och 15 §§).

När gode mannen avger årsräkning skall han genom bevis från bank, hos vilken medel inestår, styrka i vad mån förbehåll gjorts att medel får tas ut utan överförmyndarens samtycke (FB 16 kap. 8 och 15 §§). — — —

Vid de av W. avgivna årsräkningarna för senare år har alla år utom två fogats besked av bank avseende vid årsskiftet inestående kapitalbelopp och ränta. Dessa besked saknar uppgift huruvida medlen får tas ut utan överförmyndarens tillstånd och om kontona är markerade med beteckningen "överförmyndarspärr".

Såvitt framgår av akten har öfmn första gången den 20 september 1990 hos Sparbanken gjort förfrågan — per telefon — om G.H:s konton hade överförmyndarspärr. Vid samtalet tycks banken ha anmodats att markera kontona med beteckningen "överförmyndarspärr". Den 19 november 1990 gjorde öfmn på nytt en förfrågan hos banken om överförmyndarspärren fanns åsatta.

Enligt tingsrättens mening borde öfmn varje gång ett nytt konto blivit känt för öfmn och därefter vid genomgång av varje årsräkning ha införskaffat antingen bankböckerna eller ett skriftligt besked från banken för kontroll av om förbehåll om uttag för annan än huvudmannen förelåg beträffande något konto.

Av W. avgivna årsräkningar

Av årsräkningen för 1989 framgår att behållningen på konto 3 per den 31 december 1989 var lägre än vid föregående årsskifte och att uttag skett med högre belopp än som motsvarade den under 1988 upplupna

räntan. Likaså framgår att allemanssparkkontot hade en 3 500 kr lägre behållning än vid föregående årsslut. Öfmn hade inte under år 1989 lämnat medgivande till uttag från dessa konton. Öfmn borde ha undersökt hur uttagen kunnat ske. W. borde ha ålagts att förklara uttagen. Vidare framgår av årsräkningen att 19 168 kr uttagits från konto 6, vilket belopp motsvarande föregående års sparränta. Förhållandet hade bort föranleda en förfrågan från öfmns sida om det uttagna beloppet behövts för bestridande av utgifter vid den tidpunkt då uttaget skedde.

Årsräkningen för 1989 har godkänts av öfmns ordförande. Så hade inte bort ske.

— — —

Årsräkning för 1990. W. skulle senast den 28 februari 1991 ha avgivit årsräkning för 1990. Så skedde inte och öfmn påminde honom inte genast om årsräkningen. Enligt en anteckning i akten frågade W. öfmn den 18 april 1991 om han kunde få uppskov med årsräkningen på grund av att "han hade så mycket jobb just nu". Anstånd med ingivande av årsräkningen medgavs honom utan att någon tidsfrist utsattes. Den 19 juni 1991 sände öfmn en skriftlig anmaning till W. att omgående inkomma med redovisning för år 1990. Årsräkning inkom inte före W:s bortgång den 30 juni 1991.

Enligt tingsrättens mening borde W. inte ha fått anstånd med ingivande av årsräkning för 1990. Han hade redan överskridit tiden härför då anstånd begärdes. W. hade av sagt sig uppdraget som god man i november 1990, varför uppdraget snarast borde avslutas. — — — Härtill kommer att det vid en utredning 1990 angående W:s förvaltning av en annan persons medel — Olle Bylund-ärendet — hade upptäckts vissa oegentligheter från W:s sida. En omedelbar granskning av W:s handhavande också av godmanskapet för G.H. borde därför ske. Om årsräkningen för 1990 blivit granskad av öfmn i början av 1991, torde de utan öfmns medgivande under 1990 gjorda uttagen från konto 3 och pensionskontot ha upptäckts och ytterligare uttag under 1991 ha förhindrats.

— — —

Godmanskapet för A.S.

För A.S. förordnades 1984 en god man enligt föräldrabalken (FB) dåvarande 18 kap. 3 § med uppdrag att bevaka hennes rätt och förvalta hennes egendom. Hennes tillgångar bestod bl.a. av en sommarstuga och medel inestående på sparkapitalkonto med bok hos Sparbanken, nr — — —. Hennes inkomster bestod av folkpension, bostadstillägg, livränta och avkastning på bankmedlen. Sedan den tidigare gode mannen begärt entledigande förordnades N-E.W. den 1 april 1986 till god man för A.S. med samma uppdrag som den tidigare gode mannen. A.S. bodde då i en förhurd lägenhet. Enligt den tidigare gode mannen omhändertog hon själv sin pension och hyresbetalningarna. Hon intogs på sjukhus 1987 (?) och vårdas sedan mars 1988 på sjukhemsavdelning vid Härnösands sjukhus. W. var intill sin död, den 30 juni 1991, god man för A.S.

Förteckning

— — —

W. ingav den 9 april 1986 till öfmn en förteckning, som upptog sommarstugan och sparkapitalkontot med uppgift om kontots nummer och inestående belopp, 111 457 kr. Vid förteckningen var inte fogat något bankbevis eller uppgift om huruvida bankmedlen fick tas ut utan öfmns samtycke.

Den 14 april 1986 öppnades för A.S. ett sparbankskonto (utan bok) hos Sparbanken med nr — — — . W. anmälde inte detta skriftligen till öfmn förrän i februari 1987 då kontot redovisades i årsräkningen för 1986.

I protokollet över en av tingsrätten gjord inspektion hos öfmn i december 1986 frågade tingsrätten om sparkapitalkontot — sparbankskontot var då inte känt — var försett med överförmyndarspärr. Vid inspektionen beslöts att de gode män som avgivit innehållsmässigt bristfälliga förteckningar genast skulle föreläggas att inkomma med nya förteckningar i föreskriven form. I akten finns ej någon anteckning om att W. anmodats att inkomma med en ytterligare förteckning och mer fullständiga uppgifter om bankkontona.

Kontroll av förbehåll

— — —

Vid de av W. avgivna årsräkningarna har fogats besked från Sparbanken avseende vid årsskiftet inestående kapitalbelopp och ränta. Dessa besked saknar uppgift huruvida medlen får tas ut utan överförmyndarens tillstånd och om kontona är markerade med beteckningen "överförmyndarspärr".

I maj 1987 såldes A.S:s sommarstuga och köpeskillingen sattes in på sparkapitalkontot. En av Sparbankens tjänstemän antecknade därvid den 1 juni 1987 på ett skriftligt meddelande till öfmn: "A.S:s bankkonton är spärrade".

Av akten framgår inte om öfmn härefter var verksam för att skaffa uppgifter om beträffande något av kontona gjorts förbehåll om rätt till uttag utan nämndens tillstånd. — — —

Öfmn gjorde den 20 september 1990 förfrågan hos Sparbanken — per telefon — om A.S:s konton hade överförmyndarspärr. Vid samtalet tycks banken ha anmodats att markera sparkapitalkontot med beteckningen "överförmyndarspärr".

— — —

Enligt tingsrättens mening borde öfmn vid genomgång av varje årsräkning ha införskaffat antingen bankboken eller ett skriftligt besked från banken för kontroll av om förbehåll om uttag för annan än huvudmannen förelåg beträffande något av kontona.

— — —

Av W. avgivna årsräkningar

— — —

I årsräkningen för 1988 anges utgifter till högre belopp än A.S:s inkomster exkl. vid årets slut upplupen ränta. W. hade inte under detta år ansökt om att få ta ut medel från sparkapitalkontot. Vid granskningen måste öfmn ha frågat sig hur W. fått medel för att betala utgifterna.

Av årsräkningen för 1989 framgår att behållningen på sparbankskontot vid årets slut var 42 064 kr. Detta är ett betydligt högre belopp än det som en överförmyndare brukar tillåta vara inestående på ett konto som en god man får använda för huvudmannens vanliga underhåll. En jämförelse med föregående års saldobesked visar att behållningen på sparbankskontot den 31 december 1988 var endast omkring 5 000 kr. Öfmn borde ha frågat sig varifrån tillskottet kommit. Saldobeskedet visade att behållningen på sparkapitalkontot under 1989 minskat med 43 113 kr. W. hade under 1989 endast medgivit att ta ut 24 720 kr från detta konto. Medel hade tydligen förts över från sparkapitalkontot till sparbankskontot. Det förefaller inte som om öfmn inhämtat någon förklaring från W. Årsräkningen godkändes den

21 maj 1990 av öfms ordförande Yngve Löfgren. Räkningen borde inte ha godkänts. En utredning om uttaget borde ha gjorts. Sparkapitalkontot hade kunnat spärras jämlikt FB 15 kap. 9 § sista stycket.

1992/93:JO1

— — —

Årsräkningen för 1990

W. skulle senast den 28 februari 1991 avge årsräkning för 1990. Så skedde inte och öfmn påminde honom inte genast om årsräkningen. Den 19 juni 1991 — samma dag som öfmn gav W. tillstånd att ta ut 13 156 kr från sparkapitalkontot — tillställde öfmn W. en skriftlig anmaning att omgående inkomma med redovisning för år 1990. Årsräkning inkom inte före W:s bortgång den 30 juni 1991.

Enligt tingsrättens mening borde W. genast i mars 1991 ha avkrävt årsräkning för 1990. W. hade av sagt sig uppdraget som god man i november 1990, varför uppdraget snarast borde avslutas. Årsräkningen för 1989 utvisade misstänkliga transaktioner. Sedan 1990 pågick en utredning angående W:s förvaltning av en annan persons medel — Olle Bylund-ärendet — varvid vissa oegentligheter från W:s sida hade upptäckts. En omedelbar granskning av W:s handhavande också av godmanskapet för A.S. borde därför ske.

— — —

Överförmyndarnämnden yttrade sig över resultatet av tingsrättens granskning av de berörda godmanskapen.

Bedömning

De redovisade avsnitten ur tingsrättens granskningsprotokoll ger anledning till följande uttalanden.

Förteckning enligt 16 kap. 2 § föräldrabalken (FB) m.m.

Tingsrätten har redogjort för lagregleringen vad gäller gode mäns m.fl. skyldighet att avge förteckning över tillgångar och skulder. Det finns inte anledning för mig att upprepa detta. Jag vill dock beträffande skyldigheten att avge förteckning för ny egendom (16 kap. 2 § andra stycket FB) påpeka, att denna skyldighet endast avser i verklig mening nya förvärv, inte omsättning av redan befintligt kapital eller placering av besparingar.

Utredningen visar att det vid flera tillfällen förekommit att förteckning enligt 16 kap. 2 § FB inte avgivits. Givetvis kan en bouppteckning eller andra handlingar — som i och för sig kan innehålla uppgifter om en huvudmans tillgångar — inte godtas som förteckning enligt 16 kap. 2 § FB. Förteckningen är ett inventarium över tillgångar och skulder, till vilken den fortsatta redovisningen genom årsräkningar och sluträkning anknytes. Saknas detta underlag svävar, som saken uttrycks, överförmyndarens kontroll i luften (se Walin, Föräldrabalken och internationell föräldrarätt, 4:e uppl., s. 412). Det skall vidare noteras, att förteckning enligt 16 kap. 3 § FB skall underskrivas av den gode mannen under edlig förpliktelse. Detta innebär att straffansvar kan utkrävas enligt 15 kap. 10 § brottsbalken för osann eller vårdslös för äkran om i handlingen lämnats oriktiga uppgifter.

Överförmyndarnämnden kan inte undgå kritik för att den inte sett till att vederbörliga förteckningar avgivits.

Frågan om överförmyndarens kontroll av att en huvudmans bankmedel är säkrade för obehöriga uttag var uppe till bedömning i det tidigare JO-ärendet rörande Olof Bylund, varvid redogjordes för de lagregler som är tillämpliga på området. Vidare har tingsrätten i sina granskningsprotokoll redovisat de aktuella bestämmelserna. Inte heller i denna del finns det därför anledning att på nytt redogöra för lagregleringen.

I det tidigare JO-ärendet uttalade jag bl.a. följande.

Såväl överförmyndaren som rätten skall utöva tillsyn över förvaltningen. Så sker bl.a. genom överförmyndarens granskning av ingivna årsräkningar samt, när det gäller rätten, i första hand genom de återkommande inspektionerna av överförmyndarens verksamhet. Beträffande bankmedel, skall överförmyndaren bl.a. tillse att det till årsräkningen fogats sådana intyg angående bankräkningar som anges i 16 kap. 8 § FB. Vidare skall tillses att det på konto som reserverats för utgifter för underhåll m.m. — konton som i regel är ospärrade — inte inestår högre belopp än som kan anses skäligt. När det gäller medel som inte behöver vara tillgängliga för sådana ändamål, skall kontrolleras att medlen är placerade enligt 15 kap. 4 § FB samt att medlen inte kan tas ut utan överförmyndarens tillstånd, d.v.s. att kontona är försedda med spärr.

Det bör tilläggas att intyg angående bankräkningar enligt 16 kap. 8 § FB även skall fogas till förteckning över tillgångar, om huvudmannen innehar bankmedel.

Av utredningen framgår att överförmyndarnämndens kontroll av huvudmannens bankmedel i det närmaste varit obefintlig (jag bortser nu från de kontroller som nämnden företog under hösten 1990, med all sannolikhet till följd av Olof Bylund-ärendet). De bankintyg som fogats till förteckningar och årsräkningar har utan undantag saknat uppgift om förbehåll för uttag för annan än huvudmannen eller om kontona är markerade med överförmyndarspärr. Vad överförmyndarnämnden anfört i ärendet utgör inte någon egentlig förklaring till den synnerligen bristfälliga kontrollen. Jag vill i detta sammanhang särskilt påpeka, att den omständigheten att banklagstiftningen innehåller regler som syftar till att säkra aktuella bankmedel, givetvis inte påverkar den skyldighet som finns för överförmyndare att, på de sätt som lagen anger, utöva tillsyn över gode mäns m.fl. förvaltning.

Tingsrätten har vid inspektion i december 1986 beträffande godmanskapet för A.S. uppmärksammat frågan om överförmyndarspärr på ett sparkapitalkonto. Av handlingarna framgår inte om tingsrätten följde upp denna fråga eller vad som i övrigt beslutades vid inspektionen — att vissa gode män skulle föreläggas att inkomma med nya förteckningar. Möjligen erhöll tingsrätten besked om att banken — i samband med försäljningen av A.S:s sommarstuga — till nämnden meddelat att hennes konton var spärrade. Underlag för kritik mot tingsrätten i denna del saknas.

Jag delar i allt väsentligt den allvarliga kritik som tingsrätten framfört. Som särskilt anmärkningsvärd vill jag dock framhålla överförmyndarnämndens handläggning av frågan om årsräkningarna för 1990.

Överväganden om den gode mannens lämplighet att fortsättningsvis inneha godmansuppdrag m.m. (frågorna i JO:s remisspromemoria)

Enligt 11 kap. 20 § första stycket FB skall en god man eller förvaltare entledigas, om han gör sig skyldig till missbruk eller försummelse vid utövandet av sitt uppdrag eller kommer på ekonomiskt obestånd och på grund därav är olämplig för uppdraget eller av någon annan orsak inte längre är lämplig att inneha detta.

Av bestämmelsens andra stycke framgår att rätten har möjlighet att fatta interimistiskt beslut om entledigande.

En god mans m.fl. förvaltning skall granskas av överförmyndaren i första hand med ledning av ingiven förteckning samt års- och sluträkningar. Genom bestämmelsen i 17 kap. 2 § FB har överförmyndaren dessutom möjlighet att verkställa revision av förvaltningen i dess helhet. Överförmyndaren kan därvid uppdra åt annan att utföra revisionen.

Överförmyndarens skyldighet att vidta åtgärder mot en god man är inte inskränkt till vad som framkommit vid granskning av årsräkningar m.m. Denna skyldighet kan givetvis aktualiseras genom andra upplysningar, som kommit till överförmyndarens kännedom.

Granskningen av förvalterskapet beträffande Olof Bylund, som Härnösands tingsrätt företog i slutet av 1990, gav vid handen att förvaltare gjort ett flertal obehöriga uttag på förhållandevis stora belopp från bankkonton tillhöriga huvudmannen. Uttagen upptäcktes vid en genomgång av kontoutdrag, avseende uttag och insättningar dag för dag under vissa år.

De angivna förhållandena borde givetvis ha lett till att överförmyndarnämnden omedelbart granskade N-E.W:s förvaltning av de övriga uppdrag han innehade. Som anförts tidigare hade det därvid varit möjligt att genomföra en total revision av förvaltningen. En kontroll av G.H:s och A.S:s bankkonton, liknande den som företagits beträffande Olof Bylund, hade med all säkerhet visat att det även från dessa konton skett obehöriga uttag. Även N-E.W:s egna ekonomiska förhållanden hade bort granskas.

Vidare borde överförmyndarnämnden — oavsett nämndens kontroll av spärar på de aktuella bankkontona — ofördröjligen vid tingsrätten ha väckt frågan om N-E.W:s entledigande på grund av olämplighet. De förklaringar som överförmyndarnämnden lämnat i denna del kan inte godtas. Jag vill här särskilt peka på möjligheten att meddela interimistiskt beslut, såväl i fråga om entledigande som förordnande av ny god man. I fråga om kontrollen av spärar på bankkontona skall tilläggas att nämnden endast fick muntliga besked från banken. Nämnden fick först långt senare skriftlig dokumentation beträffande spärarna.

Rätten har ett självständigt ansvar, som bestäms av officialprincipen, i frågor angående ingripanden mot gode män m.fl. I detta fall har omständigheterna uppenbarligen varit sådana att det inte kan råda något tvivel om att tingsrätten utan dröjsmål bort agera dels för att en granskning av godmanskapen kom till stånd, dels att frågan om N- E.W:s entledigande prövades. Jag är självfallet kritisk mot tingsrätten för att den inte — så snart anledning till detta förelåg — vidtog de angivna åtgärderna.

De brister i handläggningen som förekommit från såväl överförmyndarnämndens som tingsrättens sida är av allvarlig beskaffenhet. Mitt intryck är att överförmyndarnämnden inte till fullo insett vikten av att tillsynsskyldigheten utövas enligt gällande bestämmelser och på sådant sätt att huvudmännens rätt inte äventyras. Med betydande tvekan har jag trots det nu angivna beslutat att inte gå vidare i saken.

Kritik mot en tingsrätt och en överförmyndarnämnd för åtgärder och handläggning i samband med avvecklingen av ett dödsbo

(Dnr 3867-1991)

I ett beslut den 15 juni 1992 anförde *JO Pennlöv* följande.

Anmälan

Sture Nordlander har i en anmälan till JO framfört klagomål mot överförmyndarnämnden i Kramfors kommun och Härnösands tingsrätt beträffande åtgärder och handläggning i samband med avvecklingen av dödsboet efter fadern, som avled i december 1988. Klagomålen innefattar *dels* kritik mot tingsrätten, som förordnade en god man att bevaka hans rätt i dödsboet trots att han var folkbokförd i Sverige (Gällö) sedan i början av 1987, *dels* invändningar i flera avseenden mot överförmyndarnämndens, och även gode mannens, handlande. I sistnämnda hänseende har han gjort gällande, bl.a. att tillstånd felaktigt givits till försäljningen av en dödsboet tillhörig fastighet, att åtgärder hade bort vidtas för boets avträdande till förvaltning av boutredningsman och att banktillgodohavanden inte placerats på konto med skälig ränta. Vidare har han anfört att avvecklingen av dödsboet dragit ut på tiden. Sammantaget har han hävdade att han åsamkats betydande ekonomisk skada.

Utredning

Överförmyndarnämndens akt beträffande dödsboet och tingsrättens handlingar rörande bouppteckningsärendet har hämtats in och granskats. Av handlingarna framgår bl.a. följande.

Bouppteckning, förrättad den 30 maj 1989, gavs in till tingsrätten den 29 juni 1989. Sture Nordlander är upptagen som dödsbodelägare, med anteckningen "Okänd ort i USA". Som bilaga till bouppteckning-

en återfinns en ansökan till tingsrätten om förordnande av god man att bevaka Sture Nordlanders rätt i boet, undertecknad av en av förrättningsmännen. Tingsrättens beslut om förordnande av god man är daterat den 22 augusti 1989. En tilläggsbouppteckning, upprättad den 15 november 1989, kom in till tingsrätten den 4 januari 1990. Tingsrätten utfärdade annonsorder och manus om arvskungörelse till Post- och Inrikes Tidningar den 28 februari 1990. — Sedan överförmyndarnämnden den 25 oktober 1989 erhållit kopia av bouppteckningen från tingsrätten, skickade nämnden samma dag en anmodan till gode mannen att inkomma med arvskifte. Påminnelser utgick den 7 mars och den 25 april 1990. I en skrift den 28 maj 1990 begärde gode mannen överförmyndarnämndens tillstånd till försäljning av boets fastighet, vilket nämnden beviljade den 20 juni 1990. Handlingar avseende företaget delarvskifte kom in till överförmyndarnämnden den 15 oktober 1990. Anmodan om slutligt skifte utsändes till bouppgivaren dels den 16 maj dels den 5 juli 1991. En redogörelse över slutlig avveckling av boet kom in till överförmyndarnämnden den 16 september 1991, vilken godkändes av gode mannen den 9 oktober 1991. — Från Sture Nordlander inkom till Härnösands tingsrätt den 22 oktober 1991 en skrift med yrkande om bl.a. "omedelbart upphävande" av godmanskapet. Tingsrätten beslöt den 26 november 1991, sedan gode mannen beretts tillfälle att yttra sig, att entlediga gode mannen.

Ärendet har remitterats till överförmyndarnämnden i Kramfors kommun och Härnösands tingsrätt för yttrande.

Överförmyndarnämnden har i sitt remissvar beträffande Sture Nordlanders vistelseort anfört, att eftersom boet uppgivits av en broder hade nämnden skälig anledning att utgå ifrån att de lämnade uppgifterna stämde med verkligheten och att det därför inte förelåg någon omständighet som medförde skyldighet att vidta extra kontrollåtgärder. I övrigt har nämnden uttalat, att ärendet med hänsyn till omständigheterna handlagts i föreskriven ordning.

Tingsrätten har i sitt svar uttalat bl.a. följande.

Sture Nordlander riktar i sin skrivelse till JO kritik mot tingsrätten endast såvitt gäller själva godmansförordnandet. Han anser att tingsrätten alltför lättvindigt godtagit uppgiften i bouppteckningen och ansökan om förordnande av god man, att han vistades på okänd ort i USA. Härtill är att säga att någon närmare kontroll av sådana uppgifter inte brukar ske i samband med godmansförordnanden av förevarande slag. De godtas och läggs till grund för beslut på samma sätt som uppgifter i bouppteckningen om vilka som är delägare i boet normalt godtas utan närmare kontroll. Ansökan om förordnande av god man har i detta fall på sedvanligt sätt gjorts i samband med att bouppteckningen lämnades in för registrering. Det kan inte anses att handläggaren, assistenten Inga Persson, som beslutat i godmansärendet med stöd av delegationsförordnande, förfarit felaktigt. Hon har handlat i överensstämmelse med den rutin som tillämpades vid tingsrätten och har inte haft anledning att ifrågasätta riktigheten av uppgiften i bouppteckningen — lämnad under edlig förpliktelse av en bror till Sture Nordlander — att Sture Nordlander vistades på okänd ort i USA. Det som inträffat i det aktuella fallet ger emellertid anledning att överväga en ändring av rutinen vid förordnande av god man enligt 11 kap. 3 § 1

st 1 p föräldrabalken. Förfrågan hos länsstyrelsens dataregister bör kunna ge besked huruvida en till namnet känd person, som påstås vara bosatt utomlands, är folkbokförd i Sverige och har en känd adress här. En sådan kontroll hade i detta fall sannolikt lett till att Sture Nordlanders adress i Gällö blivit känd och att god man inte förordnats. Tingsrätten kommer därför i fortsättningen att i ärenden om godmansförordnanden av här aktuellt slag tillämpa den ordningen, att förfrågan görs hos länsstyrelsens dataregister innan godmansförordnande meddelas. Härigenom bör det i varje fall kunna undvikas att god man förordnas för en person som är folkbokförd i Sverige och har en känd adress här.

— — —

Tingsrätten konstaterar att det efter överförmyndarnämndens första påminnelse om arvskifte gått tämligen lång tid utan att Frans Lidholm, trots nya påminnelser, avhört med besked om anledningen till att arvskifte ej förrättats. Nämnden borde möjligen ha agerat mera energiskt för att få fram besked och hade kanske kunnat överväga en framställning till tingsrätten om vitesföreläggande. Tillräcklig anledning att utverka förordnande av boutredningsman har dock enligt tingsrättens mening inte förelegat. För genomförande av arvskifte krävdes tydligen i detta fall att boets fastighet försålles. Vid försäljning av en fastighet, som tillhör ett dödsbo med många delägare, kan det ta lång tid att ordna formaliteterna bl.a. med samtycke av alla delägarna. Dröjsmålet med skiftet behövde därför inte betraktas som något alarmerande. Det finns inte heller anledning till antagande att Sture Nordlander därigenom lidit ekonomisk förlust. Det får närmast ses som en ordningssak att nämnden bort se till att gode mannen, i enlighet med bestämmelsen i 14 kap. 9 § föräldrabalken, lämnade besked om anledningen till dröjsmålet med skiftet. Sedan det genom Stig Thors' i september 1991 avgivna redogörelse framkommit att den efter delskiftet återstående behållningen var obetydlig, har det inte funnits skäl för nämnden att vidare efterlysa slutligt skifte.

— — —

Sture Nordlander har kommenterat remissvaren och vidhållit sin anmälan.

Bedömning

Jag delar uppfattningen att varken tingsrätten eller överförmyndarnämnden hade anledning att misstro den i bouppteckningen lämnade uppgiften att Sture Nordlanders vistelseort var okänd. Någon grund för kritik i denna del föreligger därför inte. Tingsrättens avsikt att i kommande ärenden om godmansförordnanden av aktuellt slag göra en förfrågan genom länsstyrelsens dataregister för att söka förhindra ett upprepande av det inträffade ställer jag mig positiv till.

Tingsrätten har dröjt över en månad med att fatta beslut om gode mannens entledigande sedan begäran om detta kommit in från Sture Nordlander. Enligt 11 kap. 19 § föräldrabalken (FB) skall entledigande ske så snart den som förordnandet avser begär det. Eftersom en sådan begäran är tillräcklig grund för entledigande, behöver rätten inte göra någon närmare prövning. Till följd därav bör inte den gode mannen beredas tillfälle att yttra sig — såsom skett i detta fall — eftersom ett sådant förfarande i onödan fördröjer beslutsprocessen. Det är av stor

vikt att tingsrätten iakttar den nämnda bestämmelsen, då faran för kolliderande rättshandlingar blir aktuell så snart en bortovarande återkommer och innan entledigande av den gode mannen skett.

Av 14 kap. 1 och 4 §§ FB följer att god man som har att förvalta del i oskiftat bo skall se till, att skifte förrättas så snart det kan ske. Om dödsboet ej skiftats inom sex månader från det bouppteckning förrättades, skall gode mannen inom nämnda tid avge redogörelse till överförmyndaren för det hinder som mött för skifte, 14 kap. 9 § FB. Om gode mannen försummar detta skall överförmyndaren enligt 10 § samma kapitel anmäla försummelsen hos rätten, som äger att genom vite tillhålla gode mannen att fullgöra sitt åliggande. Innan sådan anmälan görs, skall överförmyndaren, där det lämpligen kan ske, erinra gode mannen om hans skyldighet. En anmälan om försummelse skall ske utan dröjsmål.

Gode mannen skulle lämna redogörelse till överförmyndarnämnden senast den sista november 1989, eftersom bouppteckning förrättades den 30 maj samma år. Först den 15 oktober 1990 kom handlingar in till nämnden utvisande att delarvskifte skett. Av handlingarna framgår att överförmyndarnämnden vid upprepade tillfällen tillskrivit gode mannen i frågan om arvskifte. Denne har, såvitt framgår, inte svarat på dessa skrivelser.

Utredningen ger inte något besked om anledningen till att överförmyndarnämnden inte ansökte om vitesföreläggande sedan gode mannen inte avhört med besked om orsaken till att arvskifte inte skett. Enligt min uppfattning borde sådan ansökan gjorts. Överförmyndarnämnden kan inte undgå kritik för sin underlåtenhet härvidlag.

Vad gäller beslutet om tillstånd till försäljningen av fastigheten, har överförmyndarnämnden gjort den bedömningen att förutsättningar för tillstånd förelåg. JO prövar som regel inte myndigheternas ställningstaganden i de sakfrågor som det ankommer på dem att avgöra. Skäl i detta fall att frågå denna princip föreligger inte.

Beträffande Sture Nordlanders kritik mot gode mannen får jag anmärka att gode män som sådana inte står under JO:s tillsyn. Vad som i övrigt förekommit i ärendet ger inte anledning till några åtgärder eller uttalanden från min sida.

Kritik mot en överförmyndare för handläggningen av ett förmynderskapsärende

(Dnr 997-1992)

I ett beslut den 15 juni 1992 anförde *JO Pennlöv* följande.

Inledning

Med anledning av iakttagelser vid inspektion av överförmyndaren i Upplands Väsby kommun i februari 1992 beslutade jag att fortsätta granskningen inom ramen för fyra särskilda initiativärenden. Dessa ärenden remitterades till överförmyndaren.

I förevarande ärende, som rör förmynderskapet för en pojke född 1985, har överförmyndaren anmodats att yttra sig enligt följande promemoria.

Modern beviljades den 20 april 1990 tillstånd att ta ut 8 000 kr från sonens konto. I den skriftliga begäran som låg till grund för beslutet uppgav modern, att hon hade räkningar som "släpar" efter avseende el, dagis, studielån och hyra om tillsammans 7 681 kr. Hon uttalade vidare, att hennes enda hopp var att få låna 8 000 kr av sin son och att pengarna skulle betalas tillbaka. Tilläggas kan att modern beviljats tillstånd till ett uttag om 5 000 kr den 15 februari 1990, vilket belopp enligt ansökan skulle användas till kläder, skor etc. under året och att hon dessförinnan lånat 7 000 kr av sonens räntepengar.

Överförmyndaren bör anmodas att yttra sig över vilka överväganden som föregått besluten om uttag i detta ärende mot bakgrund av bestämmelsen i 13 kap. 3 § föräldrabalken.

I en skrift ankomststämplad den 13 november 1990 berättade modern om sina ekonomiska problem och bad att få ta ut 10 000 kr från sonens konto. Överst i högra hörnan på skriften finns antecknat "Avslag". Ingen uppgift finns om vem som gjort anteckningen eller när den har gjorts. Skriften finns inte diarieförd på dagboksbladet i akten. Såvitt framgår har den inte heller behandlats/besvarats på annat sätt än genom nämnda anteckning.

Överförmyndaren bör anmodas att yttra sig över utformningen av "beslutet" om avslag mot bakgrund av bl.a. bestämmelsen i 20 kap. 6 § föräldrabalken.

I remissvaret, som har avgivits av Eyvind Löfving, överförmyndare t.o.m. 1991, och Lars Eklund, överförmyndare fr.o.m. 1992, uttalas följande.

Modern har lånat 8 000 kr den 20/4 1990. Pengarna har under året återbetalts till kontot varför de inte redovisats på årsräkningen som inkomst/utgift.

De 7 000 kr som modern "lånat" av räntemedel torde hon ha rätt att disponera för sonens räkning. I årsräkningen redovisas utgifter med 18 692 kr som bör anses ha använts i överensstämmelse med FB 13:3.

Eftersom de "lånade" pengarna använts för gemensamma hushållskostnader under en period när modern haft särskilda svårigheter har överförmyndaren ansett det rimligt att tillåta transaktionerna. I annat fall fanns risk att moderns ekonomiska problem skulle drabba även barnet.

Vad avser avslag på framställningen 90-11-12 har anteckningen "Avslag" gjorts av överförmyndaren Eyvind Löfving. Avslagsbeslutet har meddelats muntligen och modern har låtit sig nöja härvid. Beslutet har antecknats på handlingen. Eftersom modern inte visade missnöje med avslagsbeslutet fann överförmyndaren inte anledning att lämna skriftlig besvärshänvisning i efterskott.

Bedömning

I 19 kap. 13 § andra stycket föräldrabalken (FB) stadgas följande:

För varje beslut av en överförmyndare eller en överförmyndarnämnd i ett ärende enligt denna balk skall finnas en handling av vilken framgår vem som har fattat beslutet, vem som har varit föredragande samt beslutets dag och dess innehåll.

Av 20 § förvaltningslagen (1986:223) framgår att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende skall, med vissa undantag, innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Enligt 20 kap. 6 § FB kan ett beslut av överförmyndaren i ett ärende enligt balken överklagas till tingsrätt inom två veckor från den dag klaganden fick del av beslutet. Av 21 § förvaltningslagen följer att överförmyndaren är skyldig att meddela part besvärshänvisning om beslutet går denne emot. Av samma paragraf framgår, att underrättelse om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ett ärende kan ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Om part begär det skall dock underrättelsen alltid ske skriftligt.

Av handlingarna framgår att förmyndaren den 13 november 1990 till överförmyndaren kommit in med en skrift och begärt att få ta ut pengar från sonens konto.

En förmyndare kan givetvis vara intresserad av att få veta vilken inställning överförmyndaren har till vissa tänkta uttag/utgifter. För det fall det rör sig om mer allmänna förfrågningar torde det inte vara nödvändigt att överförmyndaren fattar ett formellt beslut i saken. Om förmyndaren däremot inte nöjer sig med överförmyndarens besked eller om det redan från början står klart, att det är fråga om en regelrätt uttagsbegäran, skall ett formellt beslut meddelas.

Såvitt utredningen ger vid handen har den aktuella skriften från förmyndaren betraktats som en begäran om uttag, vilken överförmyndaren meddelat ett beslut om avslag på. Förhåller det sig på detta sätt och är det alltså inte tal om en förfrågan av den allmänna karaktär som nyss nämnts kan slås fast att beslutet inte till någon del uppfyller lagtextens krav på hur ett beslut av en överförmyndare skall vara utformat. Överförmyndaren kan då inte undgå kritik.

Enligt 13 kap. 1 § FB åligger det förmyndaren att sörja för myndlingens person samt att förvalta myndlingens förmögenhet och företräda honom i angelägenheter som rör denna. Förmyndarens förvaltningsrätt är emellertid begränsad bl.a. genom regler om plikt för förmyndare att i vissa fall inhämta överförmyndarens tillstånd till särskilda åtgärder. Så t.ex. stadgas i 15 kap. 9 § FB att omyndigs medel i bank inte får tas ut utan överförmyndarens tillstånd med undantag för ränta som inestått kortare tid än ett år. Inskränkningarna i förvaltningen av den omyndiges medel syftar i främsta hand till en kontroll av att förmyndare sköter sina åligganden. Det är således av väsentlig betydelse att överförmyndaren noggrant prövar exempelvis uttagsframställningar och andra åtgärder som fordrar hans tillstånd.

Enligt 13 kap. 3 § FB skall en förmyndare med omsorg och nit vårda myndlingens rätt och främja hans bästa. Härvid skall förmyndaren se till att myndlingens medel i skälig omfattning används till nytta för myndlingen. Med det sistnämnda avses att även kapitalet får och vid behov bör konsumeras. Frågan om i vilken utsträckning en omyndigs kapital får, och bör, användas kan inte entydigt och uttömmande besvaras. Meningslösa utgifter bör naturligtvis inte förekomma men

däremot behöver sparsamhet inte iakttas med tanke på arvingar (prop. 1974:142 s. 132). Hur vid ramen mellan dessa två ytterlighetspunkter får vara måste bedömas mot bakgrund av de individuella förutsättningarna, såsom den omyndiges ålder, familjens levnadsvillkor i övrigt, särskilda behov på grund av sjukdom och handikapp med flera sådana omständigheter. I den nämnda propositionen (s. 136) uttalas att en underårigs tillgångar helt eller delvis kan behöva användas för att skaffa honom en utbildning.

Av handlingarna framgår att överförmyndaren den 20 april 1990 givit förmyndaren tillstånd att ta ut 8 000 kr från sonens bankräkning. Överförmyndaren har i remissvaret anfört att det var rimligt att tillåta transaktionen, eftersom pengarna skulle användas för gemensamma hushållskostnader under en period när förmyndaren hade särskilda svårigheter, vilka annars skulle drabba även barnet. Yttrandet får uppfattas så att överförmyndaren anser att användningen av medlen varit förenlig med barnets bästa. Förmyndaren har ett generöst utrymme för egna bedömningar vid handhavandet av omyndigs medel (jfr JO:s uttalanden i ämbetsberättelsen 1980/81 s. 20 f.). Enligt min mening torde det dock kunna diskuteras, om det i detta fall varit förenligt med barnets bästa att hans kapital använts till sådana löpande utgifter som el, studielån och hyra. Tillräcklig grund för kritik mot den bedömning som överförmyndaren gjort i denna del föreligger emellertid inte.

Med anledning av att det aktuella uttaget har, av såväl förmyndaren som överförmyndaren, betecknats som lån får jag framhålla följande. Av 13 kap. 2 § FB framgår, att förmyndaren inte har rätt att företräda den omyndige i rättshandlingar mellan den omyndige och förmyndaren. Ett låneavtal mellan förmyndaren och den omyndige kan således endast slutas under medverkan av god man enligt 11 kap. 2 § FB. Därutöver fordras att rättshandlingen kommer till uttryck i en formaliserad handling som återger de villkor som skall gälla för avtalet.

Fråga om kravet på saklighet och opartiskhet åsidosatts i ett ärende om tillsättning av kommunal skolledartjänst

(Dnr 1962-1991)

I en JO-anmälan anförde Sonja Holmedal, att hon vid tillsättning av skolföreståndartjänster ställts åt sidan för mindre meriterade sökande, vilket bl.a. motiverats med att hon gjort illojala uttalanden i pressen.

Skolstyrelsen hänvisade i infordrat yttrande till de synpunkter skolchefen Torsten Falk lämnat i en redogörelse, innefattande bl.a. en beskrivning av förfarandet för tillsättningar och meritvärderingar. Han anförde avslutningsvis följande:

Den andra frågan gäller rätten att uttala sig kritiskt i massmedia angående den egna organisationen. Givetvis har alla den rätten och skall kunna göra det utan risk för repressalier.

I detta fall handlar det heller inte om repressalier mot Sonja Holmedal i hennes tjänst som lärare i kommunen. Det handlar däremot om en del i bedömningen av en internsökandes lämplighet som ledare utifrån det motsatsförhållande som ligger i att ena stunden underkänna skolledningens och skolstyrelsens inriktning och strategi för skolans utveckling och i nästa stund själv vilja ingå i ledningen för att genomföra den planerade verksamheten.

Sonja Holmedal lämnade synpunkter i anledning av remissvaret.

JO Ragnemalm anförde i beslut den 13 januari 1992 följande.

Tillsättningen av kommunala skolledartjänster tillhör i allt väsentligt den kommunala självstyrelsesektorn, inom vilken JO:s tillsyn är begränsad (3 § lagen, 1986:765, med instruktion för riksdagens ombudsmän); den rättelsemöjlighet som står till buds är anförande av besvär enligt kommunallagens regler. Ytterligare bör beaktas att JO i regel — oavsett om verksamheten är statlig eller kommunal — saknar anledning att gå in på sådana lämplighetsbedömningar som uppkommer vid tjänstetillsättningar; det sammanhänger med att olika uppfattningar kan framföras i sådana frågor, utan att någon av dessa uppfattningar kan betecknas som felaktig från rättsliga utgångspunkter. Det finns emellertid inget hinder mot att JO granskar, om det grundläggande kravet på saklighet och opartiskhet uppfyllts (se 1 kap. 9 § regeringsformen).

Offentlig förvaltning får naturligtvis inte bedrivas på ett sätt, som är ägnat att undertrycka eller försvåra den fria debatten i samhällsfrågor. Vad gäller offentliganställdas möjligheter att, utan att drabbas av efterräkningar från myndighets sida, uttala kritik mot arbetsgivarens sätt att

fullgöra sina uppgifter förhåller det sig ingalunda så — som hävdas i remissvaret — att skyddet för yttrandefriheten endast innefattar ett förbud mot repressalier i ett bestående anställningsförhållande. Principen har också betydelse, då ett anställningsförhållande skall etableras. Vid meddelande av gynnande beslut av typ tjänstetillsättning får en kritisk inställning från sökandens sida till myndighetens sätt att organisera och handha den verksamhet i vilken tjänsten ingår normalt inte diskvalificera honom för denna tjänst. Det betyder emellertid inte, att en myndighet i ett sådant ärende alltid skulle vara nödsakad att bortse från en sökandes inställning till den verksamhet i vilken arbetet skall utföras. Avgörande är om denna hans inställning kan befaras inverka på hans förmåga att sköta tjänsten väl. (Se JO 1988/89 s. 391.)

Även om jag således finner skolchefens och skolstyrelsens inställning i den nu berörda principfrågan felaktig och vittnande om bristande respekt för de i regeringsformen fastlagda grundsatserna om saklighet och opartiskhet — och indirekt även för den grundlagsfästa yttrande- och tryckfrihetsrätten — saknar jag fog för att hävda, att man i det konkreta fallet förfarit felaktigt. Som framgått, skulle detta nämligen fordra, att sökandens inställning till verksamheten uppenbarligen saknade betydelse för hennes förmåga att sköta tjänsten väl, varvid måste beaktas inte bara hennes beredvillighet att lojalt verkställa arbetsgivarens/myndighetens beslut utan också kompetens och ambition vad gäller självständig ledning och initiativförmåga inom fastlagda ramar. Att jag saknar grund för att hävda, att själva tillsättningsbeslutet är felaktigt, följer redan därav, att det rört sig om en konkurrenssituation, där sökandenas meriter mera i detalj måste vägas mot varandra, något som inte ankommer på JO.

Fråga om arbetsförmedlares bisyssla såsom ordförande i kommunalnämnds sociala utskott kunde anses vara förtroendeskadlig

(Dnr 1522-1991)

I två skrivelser till JO ifrågasattes om arbetsförmedlaren vid arbetsförmedlingen Söder City i Helsingborg, Gerd Johansson, borde ha givits uppdrag att vara ordförande i sociala utskottet, kommunalnämnden Söder i Helsingborgs kommun.

Genom remiss infordrades yttrande från länsarbetsnämnden i Malmöhus län. Remissen begränsades till att avse frågan om förtroendeskadlig bisyssla — "efter vederbörandes hörande". I yttrandet bemötte länsarbetsnämnden (länsarbetsdirektören Gert Korths-Aspegren) olika punkter i skrivelserna. Beträffande den remitterade frågan anförde nämnden följande.

Tilläggas bör, att enligt Åke Runebjärd har Gerd Johansson alltid uppträtt och handlagt ärenden korrekt och varit mycket noga med att skilja på rollen som arbetsvägledare och rollen som politiker. Åke Runebjärd har vidare av Gerd Johansson informerats om det politiska uppdraget, innan hon åtog sig detsamma.

Länsarbetsnämnden avvisar därför påståendet i nämnda JO-anmälan, att Gerd Johanssons uppdrag som ordförande i Kommundel Söders Sociala Utskott skulle innebära förtroendskadlig bisyssla och strida mot gällande lagstiftning och kollektivavtal.

Med anledning av remissvaret infordrades yttrande från arbetsmarknadsstyrelsen. Av yttrandet skulle framgå — förutom AMS ställningstagande i frågan om förtroendskadlig bisyssla — vilka arbetsuppgifter Gerd Johansson hade vid arbetsförmedlingen. I yttrandet, till vilket fogades redogörelser för Gerd Johanssons arbetsuppgifter, anförde arbetsmarknadsstyrelsen (generaldirektören Göte Bernhardsson) följande.

Enligt 6 kap 1 § lagen om offentlig anställning (LOA) får en arbetstagar hos staten inte inneha anställning eller uppdrag eller utföra verksamhet som kan rubba förtroendet till hans eller annan arbetstagaras opartiskhet i tjänsteutövningen eller skada myndighetens anseende. Det ankommer i första hand på arbetstagaren själv att bedöma om en bisyssla kan anses tillåten eller ej. Gerd Johansson har — som framgår av bl a handlingarna i ärendet — själv gjort den bedömningen att det inte kan anses vara fråga om en otillåten bisyssla i hennes fall.

Den enskilda arbetstagaren har också rätt att få arbetsgivarens besked om arbetsgivaren anser att en viss bisyssla är tillåten enligt LOA eller ej. I detta fall är det Länsarbetsnämnden i Malmöhus län som lämnar ett sådant besked. Nämndens besked kan överklagas till AMS och AMS beslut kan överklagas till regeringen. Gerd Johansson har såvitt känt ännu inte begärt något sådant besked från Länsarbetsnämnden.

Om en arbetstagar inte begär ett besked i frågan om en bisyssla är tillåten eller ej kan den statlige arbetsgivaren ingripa mot en bisyssla, som kan tänkas vara förtroendskadlig, genom att inleda ett disciplinförfarande m m mot arbetstagaren. Om i ett sådant förfarande arbetsgivaren kommer fram till att det är fråga om en förtroendskadlig bisyssla kan disciplinpåföljd åläggas eller arbetstagaren i sista hand skiljas från tjänsten. Inom arbetsmarknadsverket är det AMS personalansvarsnämnd som beslutar om disciplinpåföljder och skiljande från tjänsten.

AMS har inte för avsikt att inleda något disciplinförfarande el dyl mot Gerd Johansson för hennes bisyssla eftersom AMS anser att den inte kan anses förtroendskadlig. Skälen för detta är följande. Bisysslan avser ett politiskt förtroendeuppdrag. Enligt AMS mening måste man när det gäller sådana uppdrag tillåta stor rörelsefrihet även för stats-tjänstemän (jämför SAV:s cirkulär 1986 A 10 Bisysslor sid. 12). Arbetet på såväl Gerd Johanssons arbetsplats som inom den politiska nämnden är så organiserat att Gerd Johansson i sin tjänst inte handlägger ärenden av det slag som hon sysslar med i sin egenskap av förtroendevald. Risker för att hon skulle kunna hamna i en jävssituation är därför mycket liten och skulle detta mot förmodan hända har hon förklarat sig vara medveten om att hon inte kan handlägga ärendet utan får lämna över det till en kollega. Genom det sätt på vilket arbetet på Gerd Johanssons arbetsplats är organiserat finns det enligt AMS mening inte fog för misstanken att allmänhetens förtroende för Gerd Johansson och hennes arbetskamrater skulle rubbas eller myndighetens anseende skadas (jämför SAV:s cirkulär 1986 A 10 Bisysslor sid. 14).

Intet tyder på att Gerd Johansson inte skulle ha varit valbar till sitt kommunala uppdrag enligt därom gällande regler. Som framgår av remissförfarandet, har jag inte funnit anledning att gå vidare vad gäller anmälningarna. Beträffande den centrala frågan om statsanställds möjligheter att inneha bisyssla vill jag anföra följande.

6 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA) lyder sålunda:

Arbetstagare får ej inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet, som kan rubba förtroendet till hans eller annan arbetstagares opartiskhet i tjänsteutövningen eller skada myndighetens anseende. Närmare föreskrifter om detta förbud meddelas för vissa fall i lag och i övrigt av regeringen.

Till LOA anknyter anställningsförfordningen (1965:601), vars 37 § stadgar följande:

Myndighet skall på lämpligt sätt informera arbetstagarna om vilka bisysslor eller slag av bisyssla som enligt myndighetens bedömande ej äro förenliga med 6 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning.

Myndighet skall vidare på begäran av arbetstagare lämna honom skriftligt besked huruvida viss bisyssla enligt myndighetens bedömande är förenlig med nämnda bestämmelse. Sådant besked om bisyssla lämnas av den myndighet som tillsätter tjänsten. I fråga om tjänst, som regeringen tillsätter, lämnas besked av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer.

Motiven till bestämmelsen i 6 kap. 1 § LOA återfinns i förarbetena till vissa ändringar i den genom LOA upphävd statstjänstemannalagen (prop. 1970:72; jfr prop. 1975/76:105, bilaga 2, s. 250). I lagstiftningsärendet hade bisysseutredningen anført en rad synpunkter på hur en bisysslas tillåtlighet enligt lagrummet i fråga borde bedömas; enligt föredraganden syntes dessa synpunkter kunna bli till god ledning vid bedömningen i framtiden (prop. 1970:72 s. 58 f. resp. s. 75). Föredraganden underströk särskilt följande (s. 75 f.): Inom ramen för prövningen av risken för förtroendeskada skall hänsyn tas också till omfattningen av en tjänstemans bisysslor och till om bisysslan berör myndighetens arbetsområde. Bland bisysslor som mindre ofta torde omfattas av förbudet kan nämnas fackliga, politiska eller andra ideella förtroendeuppdrag, uppdrag på grund av domstols förordnande enligt föräldrabalken och statliga eller kommunala uppdrag i allmänhet.

I departementsrapporten Ds 1988:14 Samverkan mellan socialtjänst och arbetsförmedling beskrivs olika typer av försöksverksamhet, som — bl.a. i Helsingborgs kommun (s. 57—59) — bedrivs för att utveckla socialtjänstens metoder vad gäller stöd- och behandlingsarbete för vissa kategorier hjälpsökande. Den i Helsingborg utarbetade samarbetsmodellen beskrivs i rapporten på följande sätt (s. 58):

Praktiskt genomfördes detta så att en ansvarig socialsekreterare varje månad träffade sektionschefen på af, och vid varje tillfälle diskuterade handläggningen av 15—20 ärenden. Sammanträdesprincipen är "få men intensiva kontakter" och regelbundet.

I speciellt angelägna ärenden har handläggarna en gemensam diskussion för att upprätta en handlingsplan. Diskussionerna har förts i form av trepartssamtal klient-socialsekreterare-arbetsförmedlare.

Vidare hade dessa möten till uppgift att klargöra respektive myndighets resurser och målsättning. Af har svarat för direkt arbetsförmedling och arbetsanskaffning och socialtjänsten för ekonomiskt stöd och planering. Gemensamt har soc-af även kunnat ta upp gamla ärenden "som glömts bort" eller där man slutat göra ansträngningar för att verkligen bryta en problemsituation. Genom ett direkt möte soc-af har en ansvarsfördelning kunnat klargöras och konkretiseras.

Av redogörelsen angående Gerd Johanssons arbetsuppgifter framgår att det vid AF Söder City finns en vägledare med särskild uppgift att handha arbetsförmedlingen i samverkansfallen, och att Gerd Johansson därför inte deltar i sådan handläggning. Mot bakgrund bl.a. härav finner jag uppfattningen, att hennes bisyssla inte kan anses förtroendeskadlig, kunna godtas. Enligt min mening är saken emellertid knappast så uppenbar som länsarbetsnämnden och arbetsmarknadsstyrelsen tycks vilja göra gällande; oklarheter synes således kunna uppstå, då Gerd Johanssons överordnade sektionsschef skall "samverka" med henne i egenskap av ordförande i sociala utskottet underställd socialsekreterare.

Avslutningsvis vill jag tillägga, att jag finner arbetsmarknadsstyrelsens i remissvaret framförda uppfattning om hur man bör förfara, om en arbetstagare inte begär besked om en bisysslas tillåtlighet, ytterst egendomlig. Finner arbetsgivaren, att en bisyssla i visst fall är att betrakta som förtroendeskadlig, bör den omedelbara reaktionen självfallet inte vara att inleda ett disciplinärt förfarande utan att enligt 37 § anställningsförfordningen informera arbetstagaren om sin inställning. Först om arbetstagaren vägrar att efterkomma en rekommendation härvidlag, kan det bli aktuellt att överväga disciplinära åtgärder.

Socialtjänst samt hälso- och sjukvård

Daghempersonals yttrandefrihet

(Dnr 802-1991)

Bakgrund

Den 9 mars 1991 förekom i Göteborgs-Posten en artikel med rubriken Illojal daghemsprotest. Enligt artikeln skulle arbetsledare på daghem och fritidshem inte ha rätt att demonstrera mot besparingar inom barnomsorgen — inte ens i egenskap av föräldrar. Stadsdelschefen i stadsdelen Majorna skulle ha uttalat att det ingår i yrkesrollen att vara lojal mot sin arbetsgivare, varför arbetsledare som deltog i demonstration mot stadsdelsnämndens besparingsbeslut visade illojalitet.

Utredning

JO beslöt med anledning av de uppgifter som lämnades i artikeln att inhämta yttrande från stadsdelsnämnden Majorna i Göteborg. Nämnden återopade som eget yttrande ett av stadsdelschefen upprättat tjänsteutlåtande jämte bilagor till detta. Av tjänsteutlåtandet framgår bl.a. att artikeln skrivits med anledning av de anteckningar som gjorts vid sammanträde med en ledningsgrupp inom förvaltningen. Anteckningarna, som bifogats tjänsteutlåtandet, har i nu ifrågavarande del följande lydelse.

3. Budget 1991 SDF MAJORNA Vid sammanträdet 29/1 beslutade nämnden om budgeten för 1991. Det nämnden ändrade från förslagen i tjänsteutlåtandet var ang. öppen förskola samt deltidsförskola för 6-åringar.

Vid nämndens sammanträde uppvaktades nämnden av en demonstration med föräldrar, barn och personal i barnomsorgen, där även arbetsledare var med.

Ledningsgruppen fastslår: Arbetsledare som deltar i demonstration mot SDN Majornas politiker (således ej de kommuncentrala politikererna) visar en ILLOJALITET. Som arbetsledare har man valt sida och skall lojalt ställa upp bakom de förslag som förvaltningen föreslår. Detta gäller även om arbetsledaren uppger sig protestera i egenskap av förälder eller dylikt, då ju både övrig personal, föräldrar har svårt att se arbetsledarens roll. Övrig personal kan man inte hindra att demonstrera, men arbetsledare bör för dessa peka på möjligheten att via sina fackliga företrädare argumentera mot förslag.

I tjänsteutlåtandet hänvisas vidare till en insändare av stadsdelschefen i personaltidningen nr 6/1991. Där anför

Med anledning av den diskussion som förts i massmedia beträffande ledningsgruppens uttalande angående "illojal daghemsprotest" vill jag göra följande förtydligande:

Stadsdelsnämnden beslöt 1990-11-27, § 319, att fastställa planeringsföresättningar för fortsatt arbete med anpassning av budget 1991 till den av kommunfullmäktige fastställda ekonomiska ramen för stadsdelsnämnden Majorna. I beslutet ingick att för bl.a. de pedagogiska enheterna föreslå åtgärder motsvarande 5,7 Mkr. Åtgärdsförslag presenterades för stadsdelsnämnden i tjänsteutlåtandet "Budget 1991 för stadsdelsnämnd Majorna", daterad 1991-01-22. Stadsdelsnämnden fastställde budgeten vid sitt sammanträde 1991-01-29 (§ 21).

Demonstration

Vid nämndens sammanträde 1991-01-29 förekom uppvaktning och demonstration av personal och föräldrar till barn inom barnomsorgen. Man protesterade mot den nedskärning som föreslogs inom barnomsorgen. Protesterna handlade bl.a. om att nämnden inte skulle acceptera den av kommunfullmäktige anvisade ramen utan i stället skulle uppvakta regeringen för att förmå staten att bidra med ytterligare resurser till Göteborgs stad. Demonstrationen skedde under ordinarie arbetstid, kl. 16.00, inom förvaltningens lokaler. Jag förutsätter att berörd personal som deltog i demonstrationen gjorde detta på sin fritid.

Ledningsgruppens uttalande

Eftersom arbetsledare deltog i demonstrationen 1991-01-29 har ledningsgruppen diskuterat lämpligheten av detta. Som arbetsledare är man arbetsgivarens förlängda arm och skall, enligt min uppfattning, lojalt verkställa politiskt fattade beslut. I detta fallet gällde det att föreslå åtgärder och konsekvensbeskriva dessa. Att vara arbetsledare är en oerhört svår roll. Det gäller att agera som arbetsgivare men att också lyssna och framföra personalens åsikter. Enligt regeringsformens 2:a kapitel läggs vår yttrandefrihet fast. Den innebär att den enskilde har rätt att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt lämna upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Yttrandefriheten kan endast begränsas genom lag som riksdagen stiftar. En sådan begränsning är de tystnadsplikter som finns i sekretesslagen. En myndighet, t.ex. stadsdelsförvaltningen, eller någon chefsperson på en myndighet kan inte ålägga de anställda någon tystnadsplikt om den ej har stöd i lag.

Diskussionen i ledningsgruppen har inte handlat om att begränsa den enskildes yttrandefrihet. Däremot vill vi ifrågasätta lämpligheten att som arbetsledare tillsammans med övrig personal deltaga i demonstrationer inför stadsdelsnämnden. Som arbetsledare bör man först och främst påverka närmaste chef. Alla förslag som läggs till nämnden är jag som förvaltningschef ansvarig för. Får man inte stöd för sina åsikter hos närmaste chef finns alltid möjligheten att framföra dessa till mig. Förslag till nämnden skall kunna ifrågasättas och debatteras intill dess nämnden fattar sitt politiska beslut. Därefter är vår uppgift som tjänstemän att lojalt arbeta med verkställigheten. Stadsdelsnämnden i Majorna har fastställt att ledningsfilosofin skall utgöras av mål- och ramstyrning. Detta innebär att verksamheten skall styras genom gemensamma värderingar och mål, genom decentralisering och genom uppföljning och utvärdering. Vi håller på att bygga upp organisationen med denna utgångspunkt vilket innebär att arbetsledaren, genom långtgående delegation av beslutanderätt från nämnden, förfogar över de resurser nämnden ställer till förfogande och med ansvar och befogenheter kan fatta erforderliga beslut.

Inom ledningsgruppen förs inga protokoll. Däremot sker anteckningar som stöd för minnet för den enskilde ledamoten. Anteckningarna, som således ej är justerade och formellt godkända, har i all välmening kopierats och lämnats ut till någon personalgrupp. Därefter har anteckningarna hamnat i "Vi Majbor".

Sammanfattning

Oavsett vilken befattning vi innehar inom förvaltningen har vi yttrandefrihet enligt regeringsformens 2:a kapitel. Som arbetsledare gäller att med sunt förnuft bedöma lämpligheten till olika ageranden med hänsyn till såväl arbetsgivaren som personalgruppen. Under hösten kommer en arbetsledarutbildning att genomföras inom vår förvaltning. Arbetsledarrollen kommer då att belysas. Låt oss tillsammans, inom "arbetsgivarkollektivet", utarbeta en gemensam policy som stöd för agerande i olika situationer!

Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i beslut i ärendet den 23 mars 1992 följande.

Arbetsledare inom barnomsorgen har tillsammans med föräldrar i socialförvaltningens lokaler "demonstrerat" mot beslutade nedskärningar inom barnomsorgen.

Som framgår av 2 kap. 1 § regeringsformen hör till de grundläggande fri- och rättigheterna friheten att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor.

Yttrandefriheten får — utom i fall som här saknar betydelse — inte begränsas. Det innebär bl.a. att arbetsgivare inom den offentliga förvaltningen inte genom generella uttalanden eller genom kritik i enskilda fall får söka påverka arbetstagare i fråga om det sätt på vilket yttrandefriheten används.

Att bedöma de uttalanden en tjänsteman gör i kraft av sin yttrandefrihet med utgångspunkt i frågan om hans lojalitet inför arbetsuppgifterna, innefattar enligt min mening en otillbörlig påverkan. Det ankommer inte på ledningsgrupp/arbetsgivare att göra värderande uttalanden beträffande den som tar yttrandefriheten i anspråk.

I en kommun bildades en grupp med representanter från flera olika myndigheter, bland andra socialförvaltningen, för att samordna insatserna mot missbruket av narkotika. Gruppen uppdrog åt en utomstående person att göra en kartläggning av narkotikamissbruket i kommunen. Den rapport som utredaren utarbetade har ansetts utgöra en till socialförvaltningen inkommen och därmed allmän handling, när förvaltningens företrädare i samordningsgruppen mottog rapporten, oaktat rapporten inte färdigbehandlats i samordningsgruppen

(Dnr 3777-1991)

I en anmälan till JO klagade Annika Östman, Radio Gotland, på Socialförvaltningen i Gotlands kommun. Hon gjorde därvid gällande att avdelningschefen Sören Söderstrand, socialförvaltningen i Gotlands kommun, vägrat att till henne lämna en rapport rörande missbruket av narkotika på Gotland och att rapporten inte diarieförts vid socialförvaltningen.

Socialnämnden i Gotlands kommun anförde i yttrande till JO följande.

Det aktuella ärendet är en rapport om kartläggning av narkotikabruket på Gotland. Kartläggningen har på uppdrag av SAMO-G (Samordningsgruppen för missbruksvård på Gotland) genomförts av socionom Inger Klintlöf. SAMO-G består av representanter från socialförvaltningen, sjukvårdsförvaltningen, psykiatriska kliniken, BUP, polismyndigheten, skyddskonsulenten, Västerbyhemmet samt länsstyrelsen. Bakgrunden till kartläggningen var att missbruket av narkotika enligt uppgift från olika myndigheter tycktes ha ökat, men att det fanns ringa kunskap om narkotikasituationen, omfattningen av det mera frekventa missbruket etc. Syftet framgår i övrigt av bilagda rapport (rapporten här utelämnad). SAMO-G beviljades 30.000 kronor av Hälso-politiska kommittén för att genomföra kartläggningen, vilket skedde under perioden april—juli 1991.

Rapporten skulle behandlas av SAMO-G vid dess sammanträde 1991-11-27 för att sedan överlämnas till berörda myndigheter för vidare åtgärder. Materialet hade före sammanträdet utsänts till representanter i samordningsgruppen.

Journalisten Annika Östman vid Radio Gotland begärde 1991-11-22 att få del av det aktuella materialet. Hennes begäran avslogs skriftligt av avdelningschef Sören Söderstrand samma dag med stöd av 2 kap 7 § tryckfrihetsförordningen med hänvisning till att materialet icke var att anse som allmän handling utan som arbetsmaterial.

Avslaget ovan grundas på följande. Den aktuella handlingen, dvs rapporten, hade upprättats på uppdrag av SAMO-G, vilket är ett organ som inte är att betrakta som en myndighet utan är en samordningsgrupp mellan olika förvaltningar och myndigheter. Rapporten överlämnades för beredning till SAMO-G. I detta skede kunde rapporten inte anses färdigställd, då uppdragsgivaren ännu inte berett och godkänd den. Rapporten ansågs därför som arbetsmaterial och sålunda icke som allmän handling. Vid sammanträde 1991-11-27 gjordes vissa revideringar enligt bilagt protokoll (protokollet här utelämnat). Efter avslutat sammanträde överlämnades samma dag rapporten till social-

nämnden varvid förvaltningen registrerade ärendet på sedvanligt sätt. I sammanhanget kan nämnas att presskonferens hölls efter SAMO-G:s sammanträde.

Åberopande ovanstående hävdas sålunda att det inte brustit i det rättsliga förfarandet vare sig vad gäller diarieföring eller utlämnande av allmän handling. Någon sekretessbeläggning i lagens mening har i detta fall inte varit aktuell utan enbart frågan om allmän eller icke allmän handling. Handlingen diariefördes vid den tidpunkt då den var färdigberedd av den beredande arbetsgruppen och var därefter tillgänglig som allmän offentlig handling.

Annika Östman bereddes tillfälle att inkomma med påminnelse.

I beslut den 26 juni 1992 anförde JO Norell Söderblom följande.

Till främjandet av ett fritt meningsutbyte och allsidig upplysning skall varje svensk medborgare enligt 2 kap 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) ha rätt att taga del av allmän handling. Begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar finns i sekretesslagen. En allmän handling som får lämnas ut skall genast eller så snart det är möjligt utan avgift tillhandahållas den, som önskar taga del därav (2 kap. 12 § TF). Den som önskar taga del av allmän handling har även rätt att mot fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen (2 kap. 13 § TF).

En handling är enligt 2 kap. 3 § första stycket TF allmän om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 §§ samma kapitel är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet. I 6 § TF sägs att en handling anses inkommen till en myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare tillhanda. En handling anses upprättad hos myndighet, när den har expedierats. Handling, som ej har expedierats, anses upprättad när det ärende till vilket den hänför sig är slutbehandlat hos myndigheten eller, om handlingen ej hänför sig till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts (2 kap. 7 § TF). Om de nu angivna förhållandena inte föreligger utgör handlingen inte en allmän handling. Någon skyldighet för myndigheten att enligt TF lämna ut annat än allmänna handlingar finns inte.

I samordningsgruppen fanns tjänstemän från flera olika myndigheter. Gruppen i sig har inte utgjort någon myndighet. Gruppens medlemmar får ses enbart som företrädare för sin respektive myndighet.

Såvitt utredningen ger vid handen lämnade samordningsgruppen uppdrag till socionomen Inger Klintlöf att göra en utredning rörande bruket av narkotika på Gotland. Inger Klintlöfs rapport är daterad den 7 november 1991. I förordet står endast Inger Klintlöf som författare. Utredningen ger inte stöd för annat än att hon i huvudsak självständigt utarbetat rapporten. Enligt min bedömning är omständigheterna sådana att Inger Klintlöf vid utarbetandet av rapporten får anses ha intagit en så fristående ställning i förhållande till de uppdragsgivande myndigheterna, bland dem socialförvaltningen, att rapporten inte kan anses ha framställts inom någon av de aktuella myndigheterna (jfr bl.a. RÅ 1987:1). Rapporten får därför anses ha inkommit till respektive myndighet när myndighetens företrädare i samordningsgruppen erhållit ett exemplar av rapporten (se 2 kap. 7 § TF).

Utredningen ger inte något klart besked när Sören Söderstrand fick ett exemplar av utredningen. Såvitt jag förstått hade han dock fått den vid den tidpunkt då Annika Östman begärde att få ta del av den. Sören Söderstrand måste anses ha mottagit rapporten i sin egenskap av representant för socialförvaltningen i samordningsgruppen. Enligt min uppfattning får rapporten därför anses ha inkommit till socialförvaltningen när Sören Söderstrand mottog den (2 kap. 7 § TF). Den borde då ha diarieförts vid förvaltningen. Någon grund för att sekretessbelägg rapporten synes inte ha förelegat. Sören Söderstrand borde således ha lämnat rapporten till Annika Östman när hon begärde att få ta del av den.

Frågor av det slag som aktualiserats i detta ärende är inte ovanliga. JO har vid flera tillfällen uttalat sig rörande när en handling är att anse som allmän. Jag kan härvid hänvisa till JO:s ämbetsberättelse bl.a. 1970 s. 312, 1977-78 s. 255, 1978-79 s. 224 och 1988-89 s. 250. På detta område ställs man emellertid ofta inför tveksamma rättsliga bedömningar. Jag har här gett uttryck för min uppfattning i det fall som anmälan avser. Det finns dock anledning att erinra om att en auktoritativ bedömning av frågan om en handling är allmän ytterst ankommer på de högsta domstolarna.

Socialförvaltnings utlämnande av uppgift om kvinnas bostadsadress

(Dnr 1178-1991)

I en anmälan till JO anförde Cecilia Önfelt, ordförande i Alla Kvinnors Hus (AKH), följande.

Socialsekreterare Britt-Marie Zetterholm, socialdistrikt 4, har mot vårt uttryckliga önskemål avslöjat en boende kvinnas vistelseort för den våldsamme man hon flytt från. Därmed har Britt-Marie Zetterholm försatt denna kvinna, de andra hjälpsökande kvinnorna samt jourkvinnorna för fara att utsättas för mannens hot och repressalier.

Förloppet: M.S. kom till jouren på AKH tillsammans med sina två barn den 6 februari. Hennes man är sedan många år alkoholmissbrukare och just denna kväll hade han varit högradigt berusad. M.S. hade blivit mycket rädd och kontaktat socialjouren som hjälpte henne till AKH.

M.S. har redan vid tidigare tillfällen varit i kontakt med de sociala myndigheterna för att få råd i sin svåra situation. Sedan flykten hemifrån har hon kontakt med socialsekreterare Britt-Marie Zetterholm.

M.S. har två barn med mannen och de har gemensam vårdnad. Fadern har under M.S:s boende här haft tillfälle att träffa barnen, mamman har aldrig nekat honom detta. Däremot har hon inte velat tala om var hon befunnit sig.

Polisen brukar, då de fått veta att en kvinna bor på AKH, kontrollera att barnen inte far illa på något sätt och meddela mannen detta.

De lämnar däremot inte ut kvinnans adress eller telefonnummer.

Vi rekommenderade ett liknande förfaringssätt i detta fallet och motsatte oss kraftigt att socialsekreteraren lämnade ut M.S:s adress.

Genom att trots detta meddela mannen var kvinnan finns riskerar nu jourkvinnorna på AKH att besväras av mannen. Enligt M.S. är han mycket oberäknelig och hotfull då han är berusad.

Risken att möta en hotfull, berusad man utanför AKH är mycket besvärande för våra jourkvinnor. Vi önskar därför uttröna om socialsekreteraren har rätt att med stöd av lagen inför mannen avslöja något hon fått veta i förtroende.

Sociala distriktsnämnden 4 i Stockholm inkom med yttrande, vilket Cecilia Önfelt kommenterade. I yttrandet anfördes bl.a. följande.

Beträffande faderns (T:s) begäran att av oss få uppgift om var barnen vistades beslöts 91 03 15 att ej lämna ut uppgifter till honom om barnens vistelseort, trots att T. i egenskap av vårdnadshavare i princip har rätt att ta del av dessa uppgifter. Motivet till detta beslut var att vi vid denna tidpunkt var osäkra på om det kunde föreligga en nödsituation. Vi hade vid denna tidpunkt inte nog kunskap att bedöma hans missbruk och hur detta skulle kunna påverka hans beteende gentemot barnen. Vi kunde inte heller bedöma hur han i övrigt kunde väntas handla i förhållande till hustrun och barnen. Detta beslut fattades efter konsultationer med tjänstemän på socialstyrelsen och JO och dessa hade inte något att invända mot vårt beslut.

En knapp vecka senare, 91 03 19, inleddes samarbetssamtal med T. och M. De kunde då göra en överenskommelse om hur umgänget med barnen för var och en av dem skulle se ut för en period på två veckor då nästa samtal på byrån skulle ske. Överenskommelsen innebar att barnen bodde några dagar i taget hos respektive förälder. De skulle också återgå till sitt ordinarie daghem. Det framgick då att T. inte hade något pågående missbruk. Situationen var nu sådan att M. ansåg sig kunna lita på denna överenskommelse och hon ville inte förhindra T:s och barnens kontakt. M. önskade dock att hennes vistelseort inte blev känd för T., då det skulle hota hennes integritet och hon var rädd för att han inte skulle lämna henne ifred. Hon hade tagit för givet att uppgifter som hon givit socialsekreteraren inte skulle föras vidare utan hennes medgivande.

91 03 20 upphävdes beslutet att ej utlämna barnens vistelseadress och T. delgavs denna uppgift. Det förelåg inte någon situation som medgav att denna uppgift undanhölls honom. Vi har funnit stöd för detta i uttalanden som JO tidigare gjort. I uttalanden 20 maj 1985 och 28 september 1987 har JO anfört att för att socialdistriktet ska kunna hemlighålla den underåriges adress krävs att den underårige är omhändertagen enligt LVU. Visst sekretesskydd för underårig gentemot vårdnadshavare infördes i sekretesslagen 1 juli 1989.

JO har i ett tidigare uttalande anfört att "även om en vårdnadshavare i princip har rätt att få veta var hans barn vistas kan dock undantagsvis sådana omständigheter föreligga att uppgiften om vistelseorten ej lämnas ut. Sådan nödsituation kan vara för handen när det gäller att avvärja fara för någons liv eller hälsa". (JO 1983/84 s 249). Vi bedömde efter det andra mötet med makarna att det inte fanns tillräckliga skäl att vägra lämna ut uppgiften om barnens adress. Nödsituation bedömde vi ej förelåg. T. missbrukade just nu ej alkohol. Modern hade gått med på hans kontakt och boende med barnen. T. hade ej begått något allvarligt fysiskt våld mot hustru eller barn. M. framförde nu inte heller någon sådan oro eller rädsla utan hänvisade enbart till sin integritet. Det obehag det kunde medföra för M. och övriga som vistats på Alla Kvinnors Hus kunde vi inte betrakta som en situation jämförbart med den som JO åsyftat i sitt uttalande. I enlighet med detta gavs fadern, vårdnadshavaren, den information vi ansåg honom ha rätt till om barnens vistelseadress.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 26 februari 1992 följande.

1992/93:JO1

Som framhålls i remissvaret har en vårdnadshavare i princip rätt att få del av alla uppgifter som rör barnet. Detta kan i vissa fall också innebära en rätt att erhålla uppgifter om annan person, t.ex. om den som har den faktiska vårdnaden. Adressuppgifter anses i allmänhet kunna utlämnas utan risk för men. Men i det inte alldeles ovanliga fallet att barnens mor löper risk att misshandlas av barnens far kan hon åtnjuta sekretesskydd för sin adress enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen i sin egenskap av en barnen närstående person (jfr regeringsrättens årsbok (RÅ) 1984 2:24).

I förevarande fall framgår av utredningen att socialförvaltningen gjort en sekretessprövning och därvid inte funnit tillräcklig materiell grund föreligga för att vägra lämna ut barnens adress.

JO:s granskning avser i första hand en kontroll av att myndigheterna i sin verksamhet följer lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Granskningen är av rättslig art och avser främst tillämpningen av gällande förfaranderegler. JO brukar däremot inte pröva myndigheternas ställningstagande i sak, såvida inte dessa står i strid mot gällande lagstiftning. Så är inte fallet här.

Handläggning av frågor om utlämnande av allmänna handlingar och om fullföljdshänvisning då faderskapsutredning läggs ned

(Dnr 3661-1990)

Anmälan

I en anmälan till JO anförde B.M. bl.a. att han hos socialförvaltningen i Sandvikens kommun muntligen och skriftligen begärt att få ut handlingar ur bl.a. en faderskapsutredning beträffande sin son M., men bara fått det beskedet, att faderskapsutredningen blivit nedlagd.

Utredning

Utredning och yttrande över handläggningen av begäran om utfående av allmänna handlingar inhämtades från socialnämnden. B.M. inkom med påminnelser och ett antal skrifter.

Utredningens resultat

M. är född i äktenskap mellan B.M. och Å.M. Efter äktenskapsskillnad sökte B.M. socialförvaltningens hjälp i fråga om umgänget med M. I samband därmed uppkom fråga om faderskapet till M., och ett faderskapsärende öppnades i november 1988. Blodundersökningar gjordes beträffande M. samt Å.M. och hennes sambo. Den senare uteslöts därvid från faderskapet. Utredningen nedlades därefter den 20 september 1990 utan att fullföljdshänvisning lämnades.

I april 1990 begärde B.M. att länsstyrelsen i Gävleborgs län skulle utreda vissa frågor rörande socialförvaltningens handläggning av ären-

593

dena om umgänge och faderskap. En av frågorna gällde B.M:s möjligheter att få del av handlingar hos socialförvaltningen. Länsstyrelsen tog upp frågorna i form av ett tillsynsärende. I yttrande angav nämnden bl.a. att B.M. hade delgivits visst utredningsmaterial i faderskapsärendet, men inte begärt att få kopia av blodundersökningsprotokollet. Beslut i tillsynsärendet meddelades den 31 augusti 1990. Länsstyrelsen riktade kritik mot att B.M. delgivits resultatet av blodundersökningen per telefon. Länsstyrelsen antecknade också att, för den händelse B.M. begärde att få ta del av handlingar hos socialförvaltningen, begäran då skulle prövas.

I brev som inkom till socialförvaltningen den 20 september 1990 begärde B.M. kopia på blodundersökningsprotokollet och andra protokoll samt att få ta del av brevväxling och journalanteckningar avseende vårdnad och faderskap. Samma dag nedlades, som ovan framgått, faderskapsutredningen.

B.M:s framställning besvarades i ett brev den 15 januari 1991. Det angavs att faderskapsutredningen omfattade vissa protokoll, resultat av blodundersökning och beslut om nedläggning av ärendet, samt att B.M. under hand fått del av handlingarna och deras innehåll enligt gängse praxis. Efter beslutet om nedläggning av utredningen, vilket beslut inte överklagats, gällde enligt skrivelsen särskilda regler som inskränkte möjligheterna att få ut uppgifter i ärendet. Sekretess gällde vidare för mottagna brev i umgängesärendet.

I skrivelse den 24 januari 1991 avlog socialnämnden framställningen såvitt avsåg handlingar i faderskapsärendet. Besvärshänvisning lämnades. Sedan B.M. överklagat beslutet undanröjde kammarrätten detta med motiveringen att han var part i faderskapsärendet, vilket kunde komma att tas upp på nytt. Målet återförvisades för ny handläggning till socialnämnden, som enligt kammarrätten också hade att ta ställning till begäran om utfående av handlingar som ej hänförde sig till faderskapsärendet. Socialförvaltningen har därefter meddelat att B.M. medgavs att ta del av befintligt aktmaterial i faderskaps- och umgängesärendena.

Socialnämnden hänvisade som sitt yttrande till JO till skrivelser från socialkontoret. I skrivelserna angavs bl.a. att B.M. vid besök på socialkontoret delgivits vissa handlingar, och att han för övrigt inte annat än genom brevet i september 1990 begärt att få del av handlingar. Att svar på denna begäran inte gavs förrän i januari 1991 berodde bl.a. på oplanerade personalförändringar. Svaret dröjde därför onormalt lång tid. Genom ett förbiseende lämnades ej fullföljdshänvisning då socialnämnden beslöt att lägga ned faderskapsutredningen. Socialkontoret hade därför biträtt B.M. i att hos regeringsrätten ansöka om återställande av försutten tid.

B.M. vidhöll i sina påminnelser att han inte sett de handlingar som han skulle ha delgivits.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 12 augusti 1991 bl.a. följande.

I frågan om B.M. muntligen begärt att få kopior av handlingar står uppgift mot uppgift, och jag förutser inte att ytterligare utredningsåtgärder kan bringa klarhet. B.M. har emellertid genom brev som inkom till förvaltningen den 20 september 1990 begärt att få kopior på vissa handlingar och att få ta del av andra.

Allmän handling som får lämnas ut skall på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Den som önskar ta del av handlingen har också rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut (2 kap. 12 och 13 §§ tryckfrihetsförordningen). Om en viss befattningshavare vid myndigheten svarar för vården av handlingen, ankommer det i första hand på honom att pröva frågan om handlingens utlämnande. I tveksamma fall skall han hänskjuta frågan till myndigheten, om det kan ske utan omgång. Vägrar han att lämna ut handlingen, skall han om sökanden begär det hänskjuta frågan till myndigheten. Sökanden skall underrättas om att han kan begära detta och att beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas (15 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100)).

Mot bakgrund av det allmänna skyndsamhetskrav som gäller i fråga om handläggningen av detta slags ärenden borde framställningen ha besvarats utan annat dröjsmål än som kunde förorsakas av att andra brådskande arbetsuppgifter måste utföras. Svaret dröjde emellertid närmare fyra månader, vilket går långt utöver de tidsfrister som kan godtas.

Det första svaret, den 15 januari 1991, var vidare bristfälligt på så sätt att det saknade den lagstadgade upplysningen om rätt att begära att frågan hänsköts till myndigheten som sådan och att detta krävdes för ett eventuellt överklagande. Bristen i fråga om överklagandemöjlighet såvitt gäller handlingar i faderskapsärendet har avhjälpits genom det beslut som fattades den 24 januari 1991, men inte ens då har frågan om utfående av övriga handlingar besvarats på ett korrekt sätt. Så har skett först sedan kammarrätten i dom den 11 mars 1991 påpekat bristen. Påpekas kan i sammanhanget att B.M:s begäran att erhålla kopior av vissa handlingar inte ens därefter besvarades på annat sätt än att han erbjöds att själv komma och ta del av akterna.

Handläggningen av B.M:s begäran om att utfå handlingarna har alltså varit på ett flertal sätt bristfällig, och socialnämnden kan inte undgå allvarlig kritik för det inträffade.

Beslut att lägga ned en faderskapsutredning enligt 2 kap. 9 § föräldrabalken får enligt 3 st. samma paragraf överklagas hos länsstyrelsen genom besvär. Om en part kan överklaga ett visst beslut skall han underrättas härom. I socialnämndens yttrande till JO anges att det var genom ett förbiseende som fullföljdshänvisning inte lämnades då nämnden beslöt att lägga ned utredningen. Av handlingarna i ärendet

framgår att man anser att förbiseendet skett hos socialkontoret, som inte skickade med någon fullföljdshänvisning, och att man där vidtagit åtgärder för att förhindra ett upprepande. Beslutet att lägga ned utredningen har emellertid fattats av nämnden vid sammanträde, och protokollsutdraget saknar beslut om fullföljdshänvisning. Jag finner mot bakgrund härav anledning att påpeka, att det är beslutsfattaren, i detta fall nämnden själv, som har att ta ställning till om fullföljdshänvisning skall lämnas. Sedan bristen upptäckts efter klagomål från B.M. har socialförvaltningen emellertid hjälpt honom att komma till sin rätt i detta avseende, och jag finner därför inte anledning till annat uttalande än att jag är kritisk till att nämnden inte beslöt om fullföljdshänvisning.

Vad som i övrigt förekommit föranleder mig inte till någon åtgärd eller något uttalande, varför jag avslutar ärendet här.

Frågor om rätt till insyn i egen socialakt och om "gamla" uppgifter till ny akt

(Dnr 3230-1989)

Bakgrund

T.S., född 1969, uppsökte den 20 juni 1989 socialkontoret i Biskopsgården. Han ansökte om och beviljades ekonomiskt bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen (SoL). En utredning enligt 50 § SoL gjordes över T.S:s aktuella situation och en ny personakt upprättades. I personakten lades — förutom aktuell utredning — journalanteckningar från tiden 1982—1987 och sociala utredningar enligt barnavårdslagen, socialtjänstlagen och lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. Utredningarna rörde T.S:s uppväxt och hemmiljö samt placeringar utanför hemmet.

Vid ett besök på socialkontoret den 26 juli samma år upptäckte T.S. en felaktig uppgift i utredningen. Han ville därför ta del av allt material som fanns i hans personakt vid socialförvaltningen. Vid ett nytt besök den 4 augusti läste han igenom de handlingar som fanns i hans personakt och fick senare på egen begäran kopior av materialet.

Klagomål

Sonja G.R., mor till T.S., anförde hos JO klagomål mot socialdistriktet Biskopsgården. Hon hävdade bl.a., att socialdistriktet lämnat ut personliga uppgifter om henne till sonen trots att hon förbjudit distriktet att göra det.

Yttrande infordrades från distriktsnämnden. I remissvaret anförde denna bl.a. följande.

Bemötande av klagomålen

T.S. var aktuell i barnavård från 1974. Han var omhändertagen för samhällsvård jml § 25 a) från 1979-10-16 till 1983-05-31. Under 1986 och 1987 var T.S. aktuell för bistånd i samband med familjebehandling vid barnpsykiatrisk klinik.

Eftersom T.S. varit aktuell under de närmast föregående två åren vid besöket i juni 1989 fanns handlingarna kvar i registret och hans tidigare "barnavårdsakt" blev insorterad i hans nya personakt vid uppläggning av ny handling. T.S. har tagit del av allt material i sin personakt. Han har härigenom tagit del av de uppgifter, som rör hans tidigare hemförhållanden och hans mor och syster, som finns i de utredningar som låg till grund för beslut om hans samhällsvård. T.S. har däremot inte tagit del av vare sig modern Sonja G.R:s eller systemens personakter och sociala utredningar.

Bedömning

Sonja G.R. gör i sin anmälan gällande att förvaltningen förfarit felaktigt när T.S:s personakt lämnades ut till honom.

Personakten innehåller — förutom aktuell utredning i T.S:s socialbidragsärendet — i huvudsak journalanteckningar från tiden 1982—1987-10-01 samt socialutredningar under tiden 1979—1987 rörande T.S:s uppväxt och hemmiljö samt placeringar utanför hemmet.

Sistnämnda handlingar rör således sådana förhållanden som T.S. har erfarit och upplevt som barn samt utredningar och beslut som legat till grund för hans placeringar utanför det egna hemmet. Det ligger i sakens natur att handlingarna därmed också innehåller upplysningar om hans nära anhöriga, nämligen hans mor, Sonja G.R., och hans syster.

Uppgifterna omfattas av sekretess enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen. Det innebär att uppgifterna normalt inte får röjas för utomstående utan att den eller de personer som uppgifterna rör samtycker till det.

Frågan gäller om sekretess enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen utgör hinder mot att T.S. i vuxen ålder får läsa handlingarna i sin egen personakt i de delar som rör moderns och systemens förhållanden under den aktuella tiden.

Enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen gäller att uppgifter som omfattas av sekretess enligt bestämmelsen i fråga får röjas, om det står klart att det kan ske utan att någon enskild lider men.

Avgörande för bedömningen av sekretessfrågan är således, huruvida utlämnandet av uppgifterna till T.S. kan anses ha medfört att Sonja G.R. lidit men i den bemärkelse ordet har i 7 kap. 4 § sekretesslagen.

Förvaltningen anser att denna fråga bör bedömas mot bakgrund av att uppgifterna i fråga rör händelser och förhållanden som haft stor betydelse för T.S:s barndom och uppväxt. Enligt förvaltningens upp-

fattning hade det från rent mänskliga och socialpsykologiska synpunkter varit fel att förmena T.S. rätten att ta del av dessa uppgifter som är så nära förknippade med hans egen barndom och uppväxt. Dessa överväganden ledde förvaltningen till slutsatsen, att uppgifterna kunde lämnas ut till T.S. utan att Sonja G.R. kunde anses lida men i sekretesslagens mening.

Här bör också tilläggas att förvaltningslagens bestämmelse om partsinsyn som regel medför att en klient har rätt till full insyn i den egna socialakten. Denna bestämmelse torde i och för sig i första hand ha avseende på pågående ärenden. I rättspraxis förekommer emellertid fall där rätt till partsinsyn föreligger även sedan ärendet har avslutats.

Den omedelbara orsaken till att T.S. ville ta del av handlingarna i sin socialakt var att han upptäckt en felaktig uppgift i socialbidragsutredningen och att han av den anledningen ville kontrollera vilka uppgifter som fanns dokumenterade om honom i akten. Mot den bakgrunden anser förvaltningen att T.S. även med hänsyn till reglerna om partsinsyn haft rätt att utan hinder av sekretess ta del av samtliga handlingar i sin socialakt.

Sonja G.R. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 30 september 1991 följande.

Enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Innebörden av att sekretess råder är att uppgiften inte får röjas vare sig för andra myndigheter eller för privatpersoner. Det förtjänar i sammanhanget att understrykas, att regleringen innebär att sekretess råder i de allra flesta fall. Utrymmet för att lämna ut uppgifter efter en skadeprövning är mycket begränsat, och torde närmast omfatta fall i gränzonen till ett antaget samtycke från den enskilde.

Sekretessen gäller dock inte i förhållande till den enskilde själv (14 kap. 4 § sekretesslagen), vilket medför att en person, med vissa undantag som här saknar intresse, i normalfallet medges att fritt ta del av innehållet i den socialakt som kan finnas beträffande honom. Likaså kan en vårdnadshavare i de allra flesta fall få ta del av sitt barns socialakt.

Ett problem som ibland uppkommer, och som det aktuella ärendet är ett exempel på, består i att en socialakt som angår en person innehåller känsliga uppgifter om en eller flera andra personer, uppgifter som enligt den ovan nämnda huvudregeln omfattas av sekretess. Frågan blir då om socialakten i dessa delar måste hemlighållas för den person, som akten egentligen rör.

Det kan genast sägas att den som är sökande, klagande eller annars part i ett ärende hos en socialförvaltning enligt 14 kap. 5 § sekretesslagen har rätt att ta del av allt utredningsmaterial i ärendet, även om

detta skulle innebära att han får del av uppgifter som rör en annan person. Från denna rätt finns bara vissa undantag, som här bortses från. Som exempel på uppgifter som en part kan få del av kan nämnas att parten i ett ärende som rör vårdnad om barn tillåts ta del av uppgifter i utredningen som beskriver den andre förälderns förhållanden, och en part i ett ärende om tvångsvård av barn kan ta del av uppgifter som rör övriga familjemedlemmar.

Problemet avgränsas alltså till den situationen att en person utan direkt samband med ett pågående ärende vill ta del av sin eller sitt barns socialakt, och det i akten finns känsliga uppgifter om någon annan person, t.ex. om en förälder eller ett syskon, eller om förhållanden som rör barnets familjehem. Om denne andre person eller familjehemmet inte har eftergett sekretessen blir alltså frågan, om akten i denna del måste hemlighållas för den som akten rör eller för hans vårdnadshavare.

I propositionen (1979/80:2) med förslag till sekretesslag framhölls att bestämmelsen i 14 kap. 4 § sekretesslagen hade nära samband med den rätt till insyn för part som avses i 14 kap. 5 §. Det konstaterades också att regeln om verkan av samtycke ger upphov till ett ganska stort antal rättsliga problem och att flertalet av dessa måste lösas med tillämpning av allmänna rättsgrundsatser. Vidare anfördes bl.a.

I allmänhet är det den person, om vilken information finns hos en myndighet, som förfogar över sekretessen. Så behöver dock inte alltid vara fallet. Sekretessen kan gälla till förmån också för tredje man, t.ex. någon som har gjort anmälan mot den andre eller som annars kan bli utsatt för hot från denne. I så fall kan inte den som i första hand berörs av uppgifterna utan vidare få kännedom om dem. Och för att sekretessen skall vika i förhållande till utomstående behövs samtycke från båda de nämnda personerna. Motsvarande gäller om en uppgift i annat fall angår mer än en person, t.ex. någon som har sökt hjälp hos socialvården och anhörig till denne.

Regeringsrätten har i ett antal avgöranden prövat frågor av denna art. I ett fall (RÅ 1987 not 543) hade en kvinna begärt att få ta del av en faderskapsakt som gällde henne. Faderskapet var inte fastställt. Kvinnan fick inte del av de uppgifter som gällde namnet på den uppgivne fadern och hans anhöriga. Liknande utgång blev det i ett fall (RÅ 1989 not 241) där en kvinna begärde att få ta del av en uppgift rörande henne som fanns i en s.k. barnavårdsombudsakt. Hon hade önskat ta del av uppgiften för att kunna ta reda på vem hennes verkliga far var. I ett annat fall (RÅ 1989 not 124) hade kammarrätten under hänvisning till 7 kap. 4 § sekretesslagen nekat ett barn att ta del av alla uppgifter i en nedlagd faderskapsutredning avseende barnet själv. Regeringsrätten fann emellertid att faderskapsärendet skulle kunna tas upp på nytt om nya omständigheter framkom, och att barnet var att anse som part i ärendet. Han ägde följaktligen ta del av alla handlingar.

Den samlade slutsatsen av de nämnda avgörandena blir att domstolarna anser att sekretess hindrar att en person får del av uppgifter inom socialtjänsten om en annan person, även då uppgifterna finns i

en akt som rör faderskapet till den person som vill se uppgifterna. Endast om den som vill se uppgifterna kan sägas ha ställning som part, kan han få del av dem.

Av förarbeten och rättsfall framgår alltså att tredje man i princip skall ha ett sekretesskydd även gentemot den som handlingarna direkt berör. Härav följer att en person inte utan vidare kan få ta del av sin egen socialakt i dess helhet såvida den inte hänför sig till ett pågående ärende. Den enskildes rätt att få del av uppgifter om sig själv blir härigenom i praktiken väsentligt beskuren. En vuxen som t.ex. bott i fosterhem och söker uppgifter om sin barndom och ungdom kan med hänsyn till de biologiska föräldrarnas integritet inte få dessa uppgifter. En person som har anledning misstänka att hans biologiska far inte är den som angetts i kyrkoböckerna kan inte få del av sin barnavårdsakt i dess helhet om det i denna finns uppgifter om att en annan namngiven man varit aktuell som far. Först om han på andra vägar kan få sådan kunskap att han kan inleda en rättegång kan han i sin egenskap av part i princip få del av uppgifterna.

Följden av dessa överväganden om innebörden av gällande lagstiftning blir att jag anser att socialnämnden inte borde ha lämnat ut de ifrågavarande uppgifterna till sonen utan moderns samtycke. Det var tveklöst fråga om uppgifter som allmänt sett kunde bedömas medföra men för modern om de lämnades ut. Inte heller kan jag godta resonemanget att sonen i sin egenskap av part i ett pågående bistånds-ärende skulle få partsställning i ett sedan länge avslutat äldre social-ärende. Jag finner emellertid med hänsyn till att lagreglerna inte kan anses otvetydiga inte skäl att inleda förundersökning för brott mot tystnadsplikt.

En särskild fråga som aktualiseras i detta ärende är i vilken utsträckning äldre socialakter för den berörde personen bör tas med i nya ärenden. Den frågan kan inte besvaras generellt. Det får bedömas från fall till fall om den gamla akten har sådant samband med det nya ärendet att det är motiverat att bifoga den. Det ärende om T.S. som var aktuellt vid socialförvaltningen var ett biståndsärende. Till denna akt fogades emellertid ett tämligen omfattande material rörande en samhällsvård, föranledd av moderns förhållanden, vilken upphört år 1983 då T.S. var 14 år gammal. Materialet härrörde från vad som enligt nämndens yttrande benämns en föräldrahandling. Ingenting i handlingarna tyder på att materialet varit erforderligt för en bedömning av T.S:s aktuella biståndsbehov. Det borde därför enligt min mening inte ha tillförts akten. Eftersom kretschefen Lena Mårtensson i nämndens utredning inför yttrandet hit anfört att det var emot förvaltningens rutiner, som en vikarie på kontorssidan lade med materialet i T.S:s akt, nöjer jag mig med det påpekande som ligger i det nu sagda.

Sonja G.R. har i sin anmälan hit ifrågasatt om inte uppgifterna borde ha varit utgallrade. Bestämmelser om gallring ges i 60 § socialtjänstlagen. Där stadgas att anteckningar och andra uppgifter i en personakt som tillhör socialnämnds personregister skall gallras ut fem år efter det sista anteckningen gjordes i akten. Eftersom det i materialet från "föräldrahandlingen" finns anteckningar från åren 1983, 1985

och 1987 såväl som från tidigare år, har det inte funnits anledning för den nämnd som för akten att företaga någon gallring. Härtill kommer numera att gallring enligt 62 § 1 st. 3 inte får omfatta handlingar som har samband med att en underårig placerats i ett familjehem.

Med det allmänna synsätt som vi i det svenska samhället har på den enskildes rätt att få fullständig insyn i sina egna förhållanden, kan de inskränkningar i denna rätt som illustreras i detta ärende inte anses tillfredsställande. Eftersom problemet enligt erfarenheterna inom JO-ämbetet är ofta återkommande, avser jag att översända ett exemplar av detta beslut till justitiedepartementet för kännedom.

I övrigt föranleder vad som förekommit mig inte till något uttalande, varför jag avslutar ärendet här.

Fråga om en socialförvaltning ägt översända en anmälan rörande en persons hälsotillstånd m.m. till en läkare samt medta läkaren på ett hembesök hos den berörda personen utan att kontakt först erhållits med denne. Förfarandet har i frågasatts från såväl sekretessynpunkt som med hänsyn till principerna i socialtjänstlagen men har i visst fall godtagits. Tillika fråga om sekretess för anmälare och utlämnande av allmänna handlingar samt underrättelse om avskrivningsbeslut m.m.

(Dnr 2130-1991)

Den 21 februari 1991 inkom till socialförvaltningen Centrum i Malmö kommun en anmälan från en bostadsrättsförening i Malmö. I anmälan påtalades vissa missförhållanden hos en av lägenhetsinnehavarna i föreningens fastighet, B.L. Anmälan var undertecknad av en kvinna, A.G.P. Ärendet kom vid socialförvaltningen att handläggas av socialsekreteraren Hanna Johansson.

Med anledning av anmälan inleddes den 26 februari 1991 utredning enligt 50 § socialtjänstlagen. Samma dag tog Hanna Johansson kontakt med en läkare samt med företrädare för kommunens hemtjänst. Hanna Johansson översände också en kopia av anmälan till läkaren. Tillsammans med läkaren och en hemtjänstassistent besökte Hanna Johansson B.L. i hemmet den 4 mars 1991. Anmälan lästes därvid upp för honom. Enligt en anteckning i socialakten begärde B.L. då att få veta namnet på den person som undertecknat anmälan. Hanna Johansson förklarade därvid att hon först måste få tillstånd härtil av anmälaren. B.L. avböjde vid besöket framställda erbjudanden om bistånd.

Den 6 mars 1991 tog Hanna Johansson kontakt med A.G.P. per telefon bl.a. för att efterhöra om A.G.P:s namn fick lämnas ut till B.L. A.G.P. kunde därvid inte lämna besked men lovade att återkomma i frågan.

I en skrift daterad den 3 april 1991 och ställd till socialdirektören i Malmö kommun begärde B.L. att utföra ifrågavarande anmälan och socialförvaltningens eventuella skriftliga svar på denna. Handlingarna begärdes till en boxadress i Malmö "f.v.b." på grund av resa. Enligt en

av B.L. i kopia ingiven skrift från socialdirektören daterad den 4 april 1991 skulle B.L:s begäran översändas till socialförvaltningen Centrum för handläggning. Så skedde också och B.L:s begäran inkom till socialförvaltningen Centrum samma dag, dvs. den 4 april 1991, enligt uppgift från socialförvaltningen. I bl.a. en ytterligare skrift till socialdirektören daterad den 27 april 1991, angav sig B.L. ännu ej ha erhållit de begärda handlingarna. Även denna skrift översändes till socialförvaltningen Centrum.

Den 21 maj 1991 medgav A.G.P. vid samtal mellan henne och socialsekreteraren Detlef Schultze vid socialförvaltningen Centrum att kopia av anmälan fick tillställas B.L. Vid samma tillfälle begärde A.G.P. en skriftlig redogörelse från förvaltningen över vidtagna åtgärder i ärendet. Samma dag översändes en kopia av anmälan till B.L. samt ett skriftligt svar till A.G.P. I sistnämnda handling, som var undertecknad av Detlef Schulze, angavs bl.a. att den vid hembesöket hos B.L. medföljande läkaren inte hade bedömt B.L. vara i behov av läkarvård.

Den 22 maj 1991 erhöll B.L. den till honom översända kopian av anmälan.

Efter ytterligare en skrift från B.L. till socialdirektören, översändes från förvaltningen den 11 juni 1991 till B.L. en kopia av det skriftliga svar som förvaltningen den 21 maj samma år hade tillställt A.G.P. Kopian ställdes dock till B.L:s bostadsadress. Försändelsen återkom därför senare till förvaltningen såsom ej utlöst.

Den 13 juni 1991 avskrevs ärendet vid socialförvaltningen.

I en skrift som inkom till aktuell enhet vid socialförvaltningen Centrum den 2 juli 1991 begärde B.L. utfående bl.a. av kopior av samtliga handlingar i ärendet. Redovisning tillställdes honom samma dag. B.L. erhöll dock ej — med något undantag — kopior av de av honom själv ingivna handlingarna.

I en anmälan till JO riktade B.L. kritik mot socialförvaltningen i Malmö kommun och anförde därvid bl.a. följande: Socialförvaltningens ingrepp i hans privatliv utgjorde en mycket grov personlig kränkning. Man borde inte urskillningslöst ha godtagit anmälan. — Hans skrifter har lämnats obesvarade och han har först efter lång tid erhållit del av de handlingar han begärt. Hans skrifter ställda till socialdirektören har inte redovisats till honom, trots att han begärt att utfå samtliga handlingar i ärendet. Det var felaktigt att göra utlämnandet av anmälan beroende av anmälarens samtycke. Han var part i ärendet. En sådan har alltid — med vissa undantag om vilka här ej är fråga — rätt att ta del av en anmälan. — Vidare har det visat sig att socialförvaltningen inte har erhållit någon redovisande handling från den läkare som deltog i hembesöket hos honom. Det är anmärkningsvärt att socialförvaltningen låtit sig nöja härmed. — Att uppgifter om hans hälsotillstånd utlämnats till anmälaren genom det skriftliga svaret till henne utgör ett brott mot sekretesslagen. — Han borde slutligen ha delgivits beslutet om att avskriva ärendet, vilket ej skedde.

Anmälan remitterades till socialförvaltningen Centrum i Malmö kommun för upplysningar. I remissvaret anförde förvaltningen bl.a.

följande: Före det beslutet om att inleda utredning fattades gjordes försök — både per telefon och vid besök — att nå B.L. vilket misslyckades. Med tanke på B.L:s ålder och de misslyckade försöken att nå honom, blev utredaren orolig för hans hälsa. Anmälaren hade också uppgivit att B.L. for mycket illa och även vid telefonsamtal presenterat ärendet på ett panikartat sätt. Utredaren uppfattade därför saken så att det förelåg risk för B.L:s liv. Man ansåg därför att ärendet skulle utredas omedelbart och att det var "relevant" att läkaren följde med vid hembesöket. Anledningen till läkarens och hemtjänstassistentens närvaro förklarades också för B.L. vid besöket. Han accepterade då förklaringen. Den medföljande läkaren ansåg emellertid inte att B.L. var i behov av läkarvård och stannade endast en kvart i lägenheten. Utredaren och hemtjänstassistenten stannade längre och erbjöd B.L. bistånd. Vid besöket lästes anmälan upp för B.L. Han uppgav då sin version av händelserna, vilken accepterades av utredaren. B.L. önskade endast erhålla uppgift om någon lämplig städfirma. Man kom också överens om att ett ytterligare hembesök skulle äga rum hos honom. Man tvingade sig således inte på B.L. — Skriftväxlingen finns bevarad i personakten. B.L. erhöll de begärda handlingarna efter relativt kort väntetid. Anmälaren önskade vara anonym. Utredaren uppfattade att hon var rädd för repressalier från B.L., inte bara för egen utan även för övriga grannars del, de flesta äldre kvinnor. Frågan om utlämnande av anmälares namn skulle därför "utredas vidare". — Läkaren, som ej ansåg att B.L. var i behov av vård, ansåg ej heller att det förelåg behov av något läkarintyg eller yttrande. — B.L. uppgav vid hembesöket att förvaltningen fick upplysa anmälaren om att någon åtgärd från förvaltningens sida inte var aktuell. Redogörelsen till anmälaren av den 21 maj 1991 upprättades efter en s.k. men-bedömning. Enligt förvaltningens uppfattning innehåller den inget som strider mot sekretesslagens regler. — Vad gäller delgivning av avskrivningsbeslutet, behövde sådan ej "fullföljas" eftersom B.L. i rekommenderad försändelse tillställdes samtliga handlingar den 2 juli 1991.

B.L. yttrade sig över remissvaret.

Detlef Schultze uppgav vidare vid telefonsamtal med föredraganden i ärendet att anledningen till att B.L. i juli 1991 inte tillställdes kopior av samtliga de av B.L. själv ingivna handlingarna var att man ej ansåg detta vara behövligt.

Socialakten lånades in för granskning.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 31 januari 1992 följande.

Frågan om de av socialförvaltningen inledningsvis vidtagna åtgärderna

En av de grundläggande principer som anges i 1 § socialtjänstlagen (SoL) är att socialtjänsten skall bygga på respekt för människornas självbestämmande och integritet. Lagstiftningen förutsätter således som huvudregel att alla insatser sker på frivillighetens väg.

Enligt 50 § SoL skall socialnämnden utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. När nämndens bistånd påkallas av någon annan än den hjälpbehövande själv, måste den första utredningsåtgärden bli att kontakta den som har uppgetts behöva hjälp. Vad nämnden då kan göra är att erbjuda stöd och hjälp. Avvisar den hjälpbehövande erbjudandet, kan någon ytterligare åtgärd som regel inte vidtas av nämnden. Undantag härifrån torde enbart komma i fråga om det ej kan uteslutas att den enskilde är i behov av vård oberoende av eget samtycke.

Av bestämmelserna i sekretesslagen följer att samråd eller kontakter med andra myndigheter eller enskilda under utredningen som regel inte får ifrågakomma utan den hjälpbehövandes samtycke. Sekretessen får dock i vissa fall brytas t.ex. om kontakten är nödvändig för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter (1 kap. 5 § sekretesslagen).

Det var — som framgår av det föregående — riktigt av socialförvaltningen att söka upp B.L. med anledning av anmälan. Hanna Johanssons åtgärder att redan före besöket och utan B.L:s medgivande översända anmälan till läkaren samt att medta läkaren på besöket kan dock ifrågasättas från såväl sekretesssynpunkt som med hänsyn till de nyssnämnda principerna i socialtjänstlagen. Jag kan dock inte bortse ifrån vad man från socialförvaltningens sida uppgivit om att situationen framstod som ytterst allvarlig och att man uppfattade saken så, att det förelåg risk för B.L:s hälsa. Innehållet i anmälan talar i sig också för denna uppfattning. Mot bakgrund härav och med beaktande av bestämmelsen i 1 kap. 5 § sekretesslagen får därför åtgärderna anses försvarliga. Jag vill dock påpeka att, när personlig kännedom om förhållandena saknas, sådana åtgärder endast får förekomma i rena undantagsfall. Jag vill också påpeka att de av socialförvaltningen beskrivna försöken att i inledningsskedet få kontakt med B.L. borde ha antecknats i socialakten, vilket inte har skett.

Frågan om sekretess vad gäller anmälarens namn och utlämnande av allmän handling

Sekretess gäller jämlikt 14 kap. 5 § sekretesslagen i regel inte i förhållande till en part i ett ärende hos en myndighet. Bestämmelsen reglerar emellertid inte myndighetens skyldighet att på begäran lämna ut uppgifter till en part utan anger endast när sekretessen viker för en parts rätt till insyn. De skyldigheter socialnämnden har i nu aktuellt hänseende regleras i stället i förvaltningslagen. Enligt 16 § sistnämnda lag har en part rätt att — med vissa begränsningar — ta del av det som har tillförts ett ärende, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Bestämmelsen om att sekretessen viker för en parts rätt till insyn gäller emellertid såsom nyss antytts inte undantagslöst. Enligt 14 kap. 5 § sekretesslagen får i vissa fall en uppgift inte lämnas ut om det med hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerligt vikt att den

sekretessbelagda uppgiften inte röjs. Detta kan t.ex. enligt 7 kap. 6 § sekretesslagen gälla en anmälarens namn och andra uppgifter om det kan antas att fara uppkommer för anmälaren eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Enligt 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen äger den som önskar ta del av allmän handling rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran skall enligt lagrummet behandlas skyndsamt. Av 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen framgår att en fråga om utlämnande av allmän handling till enskild skall prövas av den myndighet som förvarar handlingen, om det inte är föreskrivet att prövningen skall ankomma på annan myndighet. Enligt 15 kap. 6 § sekretesslagen gäller vidare följande. Om en viss befattningshavare vid en myndighet svarar för vården av en handling, ankommer det på honom att i första hand pröva frågan om handlingens utlämnande till enskild. I tveksamma fall skall han hänskjuta frågan till myndigheten, om det kan ske utan omgång. Väger han att lämna ut handlingen skall han, om sökanden begär det, hänskjuta frågan till myndigheten. Sökanden skall underrättas om att han kan begära detta och att beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas.

Beslut varigenom myndigheten har avslagit enskilds begäran om att få ta del av en handling får överklagas av sökanden. Vad gäller beslut fattade inom socialtjänsten, sker överklagandet genom besvär hos kammarrätten. Enbart en vägran att muntligen lämna ut en uppgift — som ju inte direkt berörs av bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen eller 15 kap. 6 § sekretesslagen — kan inte överklagas.

Utredningen ger vid handen att B.L. redan vid hembesöket krävde att få reda på anmälarens namn. Han fick då beskedet att anmälaren måste lämna sitt medgivande härtill. Det är inte klarlagt att B.L. vid besöket också begärde att utfå själva handlingen eller kopia härav. Hanna Johansson kontaktade efter besöket A.G.P. i frågan. A.G.P. bad då att få återkomma med besked. Enligt anteckningarna i socialakten erhöles besked först den 21 maj 1991.

Även om det är lämpligt att efterhöra anmälarens ståndpunkt i sekretessfrågan, vill jag understryka att tjänstemannen/förvaltningen har att ta självständig ställning i frågan. Om man som i detta fall väljer att inte lämna ut uppgiften, bör anledningen härtill noga dokumenteras i socialakten, vilket inte har skett i detta fall. Av myndigheters allmänna serviceskyldighet, varom stadgas i 4 § förvaltningslagen, måste anses följa att den som begär uppgiften också bör upplysas om sin möjlighet att begära att själva handlingen utlämnas, för att därigenom få till stånd ett överklagbart avgörande. Inte heller detta har skett i ärendet. Förvaltningen kan således inte undgå kritik i denna del.

B.L. begärde i skrift av den 3 april 1991 att utfå anmälan och förvaltningens eventuella svar till A.G.P. Först den 21 maj 1991 översändes en kopia av anmälan till B.L. med angivande av att A.G.P. nu gett sitt tillstånd härtill. Den skriftliga redogörelsen som sistnämnda

dag upprättades och tillställdes A.G.P., skickades då ej till B.L. utan översändes först i juni månad till denne. Försändelsen återkom dock senare såsom ej utlöst eftersom den var ställd till fel adress.

Som nyss angivits skall frågan om utlämnande av allmän handling behandlas skyndsamt. Den tid som B.L. fick vänta på de begärda handlingarna, särskilt vad avser kopian av anmälan, var oacceptabelt lång och innebar ett allvarligt avsteg från tryckfrihetsförordningens krav på en skyndsam handläggning. Förvaltningen har i denna del hänvisat till att frågan skulle "utredas vidare". Vilken form denna utredning har tagit har emellertid inte närmare angivits. Ej heller finns det någon som helst anteckning härom i socialakten förutom förfrågan till A.G.P. den 6 mars 1991. I stället för att avvakta besked från A.G.P., som enligt socialakten inte hördes av förrän den 21 maj 1991, skulle man ha vidtagit de åtgärder som anges i 15 kap. 6 § sekretesslagen och som tidigare redovisats. På detta sätt hade man möjliggjort för B.L. att föra frågan vidare till högre instans. Jag låter bero med den allvarliga kritik som ligger i det sagda och förutsätter att förvaltningen fortsättningsvis kommer att efterleva tryckfrihetsförordningen.

Jag vill i denna del även tillägga att det inte ankommer på myndigheten att bedöma sökandens behov av de handlingar han begär utlämnade. Eftersom B.L:s senare framställda begäran om att utfå kopior av samtliga handlingar i ärendet var fullständigt klar och otvetydig, skulle socialförvaltningen således, då man i juli 1991 tillställde B.L. kopior av handlingarna i ärendet, även bifogat kopior av befintliga skrifter som ingivits av B.L.

Frågan om sekretessbrott

Den uppgift om B.L:s hälsotillstånd, som intogs i redovisningen till A.G.P., torde i och för sig omfattas av sekretess. B.L. kan dock med hänsyn till uppgiftens innehåll ej anses ha lidit något men av att uppgiften röjdes. Jag finner således inte anledning till kritik i denna del.

Frågan om delgivning av beslutet om avskrivning

Ärendet avskrevs vid socialförvaltningen den 13 juni 1991. Såvitt framgår av socialakten fick B.L. kännedom härom först genom att han efter begäran i juli 1991 tillställdes kopior av handlingarna i akten. Emellertid hade det ålegat socialförvaltningen att i enlighet med bestämmelserna i 21 § förvaltningslagen självant utreda B.L. om beslutet. Någon särskild form för en sådan underrättelse är emellertid inte föreskriven.

Jag finner inte någon anledning att utöver nu gjorda uttalanden vidta ytterligare åtgärder i denna del.

(Dnr 1686-1991)

Anmälan

I en anmälan till JO anförde B.W. i huvudsak följande. Den 12 april 1991 begärde han skriftligen hos ortopedkliniken vid Centrallasarettet i Eskilstuna att få ut vissa delar av sin journal, bl.a. röntgenbilder. Journalkopiorna fick han efter cirka en månad. Röntgenbilderna hade inte kommit den 29 maj.

Utredning

Anmälan remitterades till direktionen för norra sjukvårdsdistriktet, Södermanlands läns landsting för utredning och yttrande. I remissvaret redogjordes inledningsvis för rutinerna på området. Begäran om journalutdrag utgör en betydande belastning för den administrativa personalen vid ortopedkliniken. Detta arbete kan endast undantagsvis prioriteras. Handläggningen av begäran om utbekommande av kopia av allmän handling angavs som längst ta tre till fyra veckor i anspråk, i brådskande fall klarades ansökan av inom en vecka. Beträffande det aktuella fallet lämnades i huvudsak följande uppgifter. B.W. har tidigare begärt vissa kopior som översänts efter tre respektive fyra dagar. I detta fall har de begärda handlingarna, inklusive röntgenutlåtande, expedierats den 2 maj. Den aktuella handläggningstiden, tre veckor, innefattar även fyra helger.

B.W. har bemött remissvaret varvid han bl.a. påtalade att han ännu inte fått del av röntgenbilderna.

Bedömning

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 30 september 1991 följande.

En begäran om utbekommande av kopia av en allmän handling skall enligt 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen (TF) handläggas skyndsamt. Härmed förstås att myndigheten omgående måste ta itu med arbetet att kopiera de begärda handlingarna. Själva handläggningstiden blir sedan beroende på hur omfattande framställningen är. I flertalet fall torde det inte innebära något problem för myndigheten att handlägga en begäran om utbekommande av kopia av allmän handling på sådant sätt att expedieringen kan ske inom någon eller några dagar. En längre handläggningstid kan emellertid vara ofrånkomlig även i andra fall. Omfattas den aktuella handlingen av sekretess, har myndigheten rätt till skäligt rådrum för den föreskrivna sekretessprövningen. Vidare kan rent praktiska problem utgöra hinder för ett uppfyllande av skyndsamhetskravet; den efterfrågade handlingen kan exempelvis inte återfinnas på plats. Inom sjukvården är efterforskningar efter försvunna journaler ett lika stort som välkänt problem.

Direktionen har i detta fall inte närmare angett om arbetet med framtagningen av de begärda kopiorna försvårats på något sätt. Tvärt-

om antyder yttrandet att den aktuella handläggningstiden väl rymts inom den normala handläggningstiden för journalkopiering på tre till fyra veckor som direktionen för sin del anser vara rimlig.

Det i TF grundlagsfästa skyndsamhetskravet för handläggningen av en begäran om utbekommande av kopia av allmän handling innebär emellertid att sådan verksamhet måste ges företräde framför annan administrativ verksamhet inom ortopedkliniken. Den handläggningstid på maximalt en vecka som anges råda för brådsakande fall är enligt min mening den handläggningstid som närmast kan anses stå i samklang med skyndsamhetskravet i TF. Den handläggningstid för normalfall på tre till fyra veckor som direktionen anser rimlig är således inte alls godtagbar, och jag får därför anmoda direktionen att omgående vidta erforderliga ändringar i handläggningsrutinerna så att dessa bringas i överensstämmelse med kraven i TF.

Handläggningstiden i detta fall står således inte i överensstämmelse med TF:s regelsystem. Då tidsutdräkten mest synes vara en följd av de nuvarande rutinerna, finner jag det inte påkallat med någon särskild åtgärd eller uttalande i den saken. Jag förutsätter emellertid att direktionen omgående kontrollerar B.W:s påstående om att han ännu inte fått begärda kopior på röntgenbilderna.

Med den kritik som ligger i dessa uttalanden avslutas ärendet här.

Brott mot tystnadsplikt? Fråga bl.a. annat om sekretess enligt 7:1 sekretesslagen gällt för uppgift om patients vårdkostnad och om det s.k. meddelarskyddet

(Dnr 3046-1991 och 3154-1991)

F. och R. ifrågasatte i brev till JO om Jan-Olof Colliander, som är ordförande i styrelsen för Enköping-Håbo sjukvårdsdistrikt, brutit mot sin tystnadsplikt. De anförde därvid i huvudsak följande: Den 12 september 1991 fanns i Enköpingsposten en artikel där Jan-Olof Colliander uttalade sig om underskottet i sjukvårdsdistriktets verksamhet. Han uppgav därvid tre orsaker till underskottet. En av dessa var att en patient på Enköpings lasarett krävde extra mycket resurser i form av teknisk utrustning och respiratorvakter. Han uppgav vidare att patienten var förlamad från halsen och nedåt och att behandlingen av henne kostade 1,2 milj.kr. om året.

Yttrande inhämtades från styrelsen för Enköping-Håbo sjukvårdsdistrikt. F. och R. bereddes tillfälle att inkomma med påminnelse.

JO tog del av den aktuella artikeln i Enköpingsposten och en artikel i Expressen den 30 augusti 1991.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 12 februari 1992 följande.

Enligt 1 kap. 1 § 4 st. tryckfrihetsförordningen (TF) står det envar fritt att lämna uppgifter till en tidningsjournalist om syftet är att denne skall offentliggöra uppgifterna i tidningen (s.k. meddelarfrihet). I

7 kap. 3 § TF finns dock vissa begränsningar i denna frihet. Där sägs i punkt 3 att undantag görs för uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt som anges i särskild lag.

Regler om tystnadsplikt finns i sekretesslagen (1980:100). I 7 kap. 1 § sekretesslagen sägs att sekretess, med visst undantag, gäller inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskildas hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Enligt 16 kap. 1 § sekretesslagen gäller den ovan nämnda meddelarfriheten i TF inte för uppgifter som skyddas av sekretess enligt det angivna stadgandet.

Till den grupp som har tystnadsplikt enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen hör bland annat förtroendevalda i hälso- och sjukvårdens styrelser och motsvarande.

Som framgår av 7 kap. 1 § sekretesslagen är en av förutsättningarna för att sekretess gäller att det inte kan uteslutas att den enskilde eller honom närstående lider men om uppgiften lämnas ut. Huruvida så skulle vara fallet är givetvis alltid en bedömningsfråga men konstruktionen av det aktuella stadgandet är sådan att det föreligger en presumtion för sekretess.

För att en person skall anses lida men av att uppgifterna om honom lämnas ut, måste det vara möjligt att hänföra uppgifterna till honom. I allmänhet kan man således lämna ut s.k. avidentifierade uppgifter utan att risk för skada eller men uppkommer. Enligt förarbetena till sekretesslagen kan det dock i enstaka fall tänkas att en avidentifiering inte är tillräcklig för att hindra att sambandet mellan individen och uppgiften spåras (prop. 1979/80:2 s. 84).

I förevarande fall har Jan-Olof Colliander i ett visst sammanhang förklarat orsaken till ett underskott i myndighetens budget och då angett tre orsaker därtill. Hans uppgifter beträffande patienten har varit sådana att normalt ytterst få personer borde ha kunnat finna ett samband mellan uppgiften och en viss person. De som ändå skulle ha kunnat gissa vem som avsetts måste ha haft särskild insikt i ärendet och röjandet av uppgiften för dem kan inte anses för patienten ha inneburit något sådant men som avses i 7 kap. 1 § sekretesslagen. I detta fall var det dock sannolikt möjligt för en större grupp att förstå vem Jan-Olof Colliander avsåg med sitt uttalande på grund av en artikel om patienten i tidningen Expressen den 30 augusti. I den artikeln hade patienten medverkat under sitt eget namn och lämnat en redogörelse för sina förhållanden. Patientens eget initiativ att skriva till tidningen Expressen visar att hon inte motsatt sig att uppgifter om hennes förklaring kom till allmän kännedom. Till den del Jan-Olof Collianders uppgifter berört detta förhållande får han därför anses ha haft visst fog för att han haft patientens samtycke att uttala sig i frågan. Jag vill emellertid understryka att med den stränga sekretess som gäller för offentliga funktionärer inom sjukvården för uppgifter, hänförliga till viss patient, är huvudregeln att ingenting får yppas utan patientens direkta medgivande.

I ett hänseende gick Jan-Olof Collianders uttalande i Enköpingsposten längre än patientens egna uppgifter, nämligen omnämmandet av den årliga sjukvårdskostnaden för patienten. Även denna uppgift omfattas av sekretessskyddet i 7 kap. 1 § sekretesslagen. Genom att lämna ut uppgiften får Jan-Olof Colliander anses ha åsidosatt bestämmelserna i sekretesslagen. Det finns emellertid inte anledning anta annat än att detta skett av oaktamhet. Vid sådant förhållande har uppgiftslämnandet omfattats av meddelarfriheten och är således inte straffbart. Det finns alltså inte anledning för mig att gå vidare i saken.

Ifrågasatt brott mot tystnadsplikt

(Dnr 451-1992)

I en anmälan begärdes JO:s utredning i ett fall där överläkaren Anna Häggmark vid Täby PBU-mottagning per fax lämnat ut sekretessbelagda uppgifter angående en 14-årig flicka Lisa till TV 3.

Anmälan remitterades till Omsorgsnämnden inom Stockholms läns landstings nordöstra omsorgsområde för utredning och yttrande. I remissvaret anfördes bl.a. följande.

Av anmälan framgår bl.a. följande. "I programmet medverkade flickan själv, polis, advokat m.fl. Socialtjänsten och familjehemmet varifrån flickan rymt ville inte uttala sig. Däremot faxade överläkare Anna Häggmark, på Täby PBU-mottagning uppgifter om Lisas förhållanden till programmet. Faxet lästes upp och det framgick att flickan varit föremål för behandling på mottagningen under 8 år, samt att orsaken till omhändertagande inte berodde på föräldrarnas bristande förmåga, utan p.g.a. flickans egna stora psykiska problem."

Anmälaren anser att en behandlande läkare inte har rätt att utan patientens godkännande lämna ut uppgifter och begär att JO utreder sekretessförhållanden i ärendet, — — —

Läkaren har beskrivit bakgrunden till den anmälda händelsen enligt följande. "Undertecknad blev den 21/1 92 kontaktad av K.M. per brev, då K.M. önskade tid hos mig snarast. — K.M:s och J.M:s adoptivdotter Lisa hade då varit i kontakt med en reporter på TV 3 som hade gjort ett reportage om henne. K.M. och J.M. fick en tid den 29/1 och då ber de mig att skriva ett brev till TV 3 för att försöka förmå dem att avstå från att sända reportaget. De löser mig uttryckligen från tystnadsplikten. Lisa som är på rymmen kan inte tillfrågas. Enligt adoptivföräldrarna skall reportaget sändas på följande måndag och för att brevet säkert skall komma fram ombeds jag skriva via fax. — Med kännedom om att Lisa tidigare farit illa av att många människor agerat omkring henne i skilda sammanhang, bl a på olika behandlingshem, och efter diskussion i mottagningens fallgrupp/handledningsgrupp formulerar jag ett fax som jag sänder till TV 3 — Göran Rosenberg den 30/1 92.", — — —

K.M. och J.M. har skriftligen bekräftat den anmälda läkarens version, — — —

Inledningsvis kan konstateras att meddelarfrihet ej omfattar sådana uppgifter inom hälso- och sjukvården (16 kap 1 § 3 p. sekretesslagen) som läkaren lämnat ut.

Sekretess gäller inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilda hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men (7 kap 1 § sekretesslagen).

Av 14 kap 4 § sekretesslagen framgår att sekretess till skydd för enskild helt eller delvis kan efterges av honom. I prop 1979/80:2 s 330 anförS här om följande. "Ett annat problem är vad som gäller när den till vars förmån sekretessen är uppställd har en legal ställföreträdare. Problemet torde vara mest uttalat när sekretessen avser personliga förhållanden. Tre fall torde kunna urskiljas. I fråga om den som på grund av bristande mognad eller rubbning av sJälsverksamheten saknar all förmåga till bedömning av sekretessfrågan gäller att ställföreträdarens samtycke till utlämnande krävs och är tillräckligt. Beträffande t.ex. ungdomar måste å andra sidan, beroende på ålder och utveckling, vederbörandes eget samtycke många gånger vara tillräckligt. Häremlan ligger de fall då samtycke för utlämnande bör krävas både från den omyndige och hans ställföreträdare."

Av utredningen framgår att Lisas föräldrar löst läkaren från tystnadsplikten men att Lisa inte blivit tillfrågad. Lisa var 14 år gammal och får anses ha uppnått sådan ålder och utveckling att även hennes samtycke erfordrats för utlämnande av uppgifter till TV 3. Av de utlämnade uppgifterna framgår att Lisa omhändertagits enligt lagen om vård av unga 3 §. Sådan uppgift är ej sekretessbelagd inom socialtjänsten enligt undantagsregler i 7 kap 4 § sekretesslagen.

Sammanfattningsvis finner landstinget att läkaren — under förutsättning att uppgifterna i telefaxmeddelandet inte tidigare var kända för TV 3:s reporter — brutit mot tystnadsplikten genom att till TV 3 utlämna uppgifterna att Lisa sedan 8 år p.g.a. personliga problem varit patient på Täby PBU. Att detta skedde på föräldrarnas begäran förändrar inte landstingets bedömning.

Till remissvaret bifogades ett brev från Lisas föräldrar K.M. och J.M. Brevet, som var ställt till Anna Häggmark, hade följande lydelse.

Om det framöver uppstår några missförstånd runt Ditt brev ang Lisa till TV 3 vill vi lämna följande information.

Vid ett besök den 29 jan, initierat av oss, hos Anna Häggmark på PBU i Täby diskuterade vi den oro vi kände för Lisas medverkan i TV 3. Vi bad om hjälp och önskade att Anna Häggmark skulle kontakta TV 3 för att om möjligt få dem att besinna sig. Vi befriade henne från tystnadsplikt. Då Lisa var på rymmen och vi inte visste var hon fanns kunde hon inte tillfrågas.

Det var också vårt förslag att brevet skulle faxas till TV 3 då vi befann oss i tidsnöd. Programmet skulle enligt planerna sändas redan den 3 februari.

JO tog vidare del av innehållet i det ifrågavarande telefaxmeddelandet. I detta angavs att Anna Häggmark haft kännedom om Lisa sedan åtta år tillbaka på grund av hennes stora svårigheter i livet och att Lisa var omhändertagen för samhällsvård på grund av sina egna svårigheter och inte på grund av olämpliga familjeförhållanden. Telefaxmeddelandet avslutades med Anna Häggmarks bedömning att det utifrån hennes kännedom om Lisa och hennes familj vore ytterst skadligt för Lisa att framträda i TV och att det dessutom var oetiskt att använda sig av ett minderårigt barns olyckliga historia.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 22 maj 1992 följande.

Inledningsvis kan konstateras att uppgifterna i telefaxmeddelandet om att överläkaren Anna Häggmark sedan åtta år tillbaka har känne-

dom om Lisa på grund av Lisas stora svårigheter i livet och att anledningen till omhändertagandet av Lisa är hennes egna svårigheter omfattades av sekretess enligt 7 kap. sekretesslagen.

Uppgifterna har Anna Häggmark lämnat till TV 3 på Lisas föräldrars uppdrag i syfte att förmå programledningen att avstå från att sända det aktuella TV-programmet då det, enligt föräldrarnas och Anna Häggmarks bedömning, vore ytterst skadligt för Lisa att framträda i TV. Lisas föräldrar har därvid uttryckligt befriat Anna Häggmark från tystnadsplikten.

Anna Häggmark har uppenbarligen gjort den bedömningen att det för utlämnandet av uppgifterna var tillräckligt att föräldrarna i egen-skap av vårdnadshavare för Lisa hade befriat henne från tystnadsplikten och att Lisas samtycke inte var erforderligt.

Huvudregeln när det gäller förhållanden mellan en underårig och hans vårdnadshavare är enligt 6 kap. 11 § föräldrabalken att vårdnadshavaren har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Vårdnadshavaren skall dock enligt stadgan-det i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål.

Ifrågavarande bestämmelse i föräldrabalken infördes så sent som 1983 och avser enligt förarbetena (prop. 1981/82:168) att slå fast som en självklar utgångspunkt vårdnadshavarens rätt och skyldighet att bestämma i frågor rörande barnets personliga angelägenheter; därmed markeras vårdnadshavarens ansvar för att barnets behov tillgodoses och vårdnadshavaren ges stöd för att hävda barnets intressen. I propositionen anføres vidare:

Samtidigt som vårdnadshavarens principiella bestämmanderätt slås fast är det naturligtvis viktigt att också barnet ges möjlighet att självt komma till tals i frågor som rör dess person. Genom att uppmuntra barnet till att uttrycka en egen åsikt tränas barnet, som utredningen har uttryckt det, till att bli en självständig och ansvarskännande människa. Jag anser därför att den nyss förordade regeln om vårdnadshavares bestämmanderätt bör kompletteras med en bestämmelse som anger att vårdnadshavaren skall ta hänsyn till barnets egna önskemål och synpunkter. En sådan skyldighet får emellertid inte utformas så att vårdnadshavaren skulle vara förhindrad att sätta sig över barnets vilja i de fall då barnets bästa kräver det. Barnets behov av att med tiden alltmera frigöra sig från sina föräldrar får naturligtvis inte medföra överdrivna hänsynstaganden till barnets önskemål.

Såväl angelägenhetens beskaffenhet som varje enskilt barns individuella förutsättningar varierar så starkt att det knappast är möjligt att i lagtexten annat än i mycket allmänna ordalag ge uttryck för det ökande hänsynstagande till barnets synpunkter och önskemål som bör följa med barnets personliga utveckling. Jag anser därför att bestämmelsen bör ges det innehållet att en vårdnadshavare skall i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål.

I vissa fall kan den fråga det gäller vara av sådan art att det ter sig naturligt att barnet får bestämma självt, utan att vårdnadshavaren lägger sig i saken. Det gäller framför allt i enkla och vardagliga frågor som rör barnets personliga förhållanden. Den bestämmelse som jag nyss har förordat innebär också att vårdnadshavaren bör låta barnet bestämma självt i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till

frågans beskaffenhet och barnets mognad. Någon uttrycklig föreskrift om barnets bestämmanderätt behövs därför inte. I sammanhanget bör dock understrykas att den möjlighet som vårdnadshavaren sålunda har att ge barnet rätt att självt bestämma inte bör få leda till att vårdnadshavaren övervältrar sitt ansvar som beslutsfattare på barnet. För barnets trygghet är det väsentligt att barnet inte tvingas att självt fatta beslut som barnet inte känner sig moget för.

Det nu förda resonemanget kan väsentligen tillämpas också vad gäller föräldrarnas — vårdnadshavarnas — rätt att förfoga över sekretesskyddade uppgifter som rör barnet. Det är sålunda beroende av den unges utvecklingsgrad och mognad om han eller vårdnadshavaren eller eventuellt båda i förening disponerar över sekretessen (jfr vad omsorgsnämnden anfört i sitt remissvar angående uttalanden i förarbetena till sekretesslagen, prop. 1979/80:2 s. 330).

När det gäller det i detta ärende aktuella problemet, har flickan visserligen varit så gammal som fjorton år, men omständigheterna i fallet är enligt min mening sådana att vårdnadshavarens samtycke till att uppgifterna lämnades ut bör ha varit till fyllest. Anna Häggmark kan således inte anses ha förfarit felaktigt genom att utlämna uppgifterna utan flickans samtycke.

Användning av sekretesstämpel

(Dnr 134-1991)

Vid granskning av kopior av journalhandlingar, vilka infordrats från socialnämnden i Strängnäs kommun, observerade JO Norell Söderblom att en del av handlingarna försetts med stämpelmärkning med texten SEKRETESS inom ram.

JO Norell Söderblom tog på eget initiativ upp saken i ett tillsyns-ärende och infordrade under hänvisning till bestämmelsen i 2 kap. 16 § tryckfrihetsförordningen (TF) upplysningar från förvaltningen om stämpelns användning.

Förvaltningen visade att stämpeln inte förekom på originalhandlingarna och anförde: Såvitt här har kunnat utrönas har sekretesstämpeln felaktigt kommit till användning vid expediering av kopia. I de fall sekretessbelagda uppgifter skulle förekomma i allmän handling kan dessa påföras sekretesstämpel för att uppmärksamma, att sådana uppgifter icke utan särskild prövning utlämnas.

JO Norell Söderblom anförde i sitt beslut i ärendet den 12 augusti 1991 följande.

Anteckning om hinder att lämna ut allmän handling får göras endast på handling som omfattas av särskild sekretessbestämmelse (2 kap. 16 § TF). Det råder ingen tvekan om att de nu aktuella handlingarna omfattas av sådan sekretessbestämmelse.

En sekretessanteckning skall emellertid utformas på visst bestämt sätt. Enligt 2 kap. 16 § TF skall tillämplig bestämmelse anges. Ytterligare föreskrifter ges i 15 kap. 3 § första stycket sekretesslagen (1980:100). Där stadgas: Kan det antas att hinder mot utlämnande av uppgift i allmän handling föreligger enligt sekretessbestämmelse i

denna lag eller annan författning, får myndighet utmärka detta genom särskild anteckning. Sådan anteckning skall innehålla beteckningen hemlig samt ange tillämplig bestämmelse, dagen för anteckningen och den myndighet, som har låtit göra den.

En hemligstämpling, vilken alltså i och för sig är tillåtlig i fråga om en sådan handling som nu är i fråga, skall alltså utformas på visst sätt. Den skall innehålla ordet "hemlig". Andra motsvarande beteckningar får inte förekomma. Den använda stämpeln är alltså felaktigt utformad både i fråga om texten och på så sätt att den inte lämnar utrymme för anteckning om lagrum, datum eller beslutande myndighet.

Åtal mot ledamot i övervakningsnämnd för brott mot tystnadsplikt

(Dnr 780-1990)

Ulf Svensson frigavs villkorligt den 18 oktober 1989 med en prøvotid om ett år. Med anledning av att skyddskonsulenten i Västerviks distrikt bedömde att han undandragit sig övervakningen, föreslog skyddskonsulenten att övervakningsnämnden i Västervik skulle meddela honom en varning. Frågan om varning prövades vid övervakningsnämndens sammanträde den 31 januari 1990. Nämnden bestod vid tillfället av ordföranden, lagmannen Anders Wijkström, samt tre ledamöter, däribland läraren Kerstin Persson. Det kan nämnas att övervakningsnämnden några dagar före sammanträdet hade beslutat om omhändertagande av Ulf Svensson. Han hade gripits av polisen den 26 januari 1990. Omhändertagandebeslutet kom dock att hävas samma dag, sedan skyddskonsulenten haft ett samtal med Ulf Svensson hos polisen. Enligt övervakningsnämndens protokoll från det aktuella sammanträdet inleddes ärendet rörande Ulf Svensson med föredragning av vederbörande handläggare hos skyddskonsulenten, varefter Ulf Svensson hördes. Enligt vad som antecknats i protokollet uppgav han bl.a. att han innan han flyttat till Västervik hade arbetat som timanställd lärarvikarie i Norrköping samt att han nyligen hade sökt olika anställningar som lärare inom Västerviks kommun. Sedan Ulf Svensson hörts, meddelade övervakningsnämnden beslut, enligt vilket nämnden på anförda skäl fann att han skulle meddelas varning.

I en anmälan till JO uppgav Ulf Svensson bl.a. att Kerstin Persson i ett brev till skolstyrelsen i Västerviks kommun lämnat ut uppgifter om brott för vilka han dömts och dessutom felaktigt påstått att han dömts för rån.

Efter remissförfarande och sedan viss kompletterande utredning skett beslutade JO Pennlöv den 18 september 1991 om åtal mot Kerstin Persson enligt följande gärningsbeskrivning.

Kerstin Persson har som ledamot i övervakningsnämnden i Västervik deltagit i nämndens sammanträde den 31 januari 1990. Vid sammanträdet har hon fått kännedom om vissa uppgifter angående en klient, Ulf Svensson, som vid tillfället företrätt inför nämnden. Uppgifterna har gällt Ulf Svenssons tidigare kriminalitet och de påföljder han dömts till. För uppgifterna har gällt sekretess enligt 7 kap. 21 § SekrL. Kerstin Persson har enligt lag varit pliktig att hemlighålla uppgifterna. Trots sin tystnadsplikt har Kerstin Persson av oaktsamhet röjt uppgifterna genom att ta in dem i ett brev, som hon samma dag har skrivit till skolstyrelsen i Västervik. Brevet inkom till styrelsen den 5 februari 1990.

Västerviks tingsrätt dömde den 28 november 1991 Kerstin Persson för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § andra stycket brottsbalken till 30 dagsböter å 100 kr. Tingsrättens domskäl hade följande lydelse.

Kerstin Persson har förnekat brott.

Åklagaren har till utveckling av åtalet anfört följande:

Kerstin Persson var under större delen av 1980-talet ledamot i övervakningsnämnden i Västervik. Hon var fram till någon gång under 1988 nämndeman i hovrätt. Hon avlade domarexamen 1979. Hon är lärare till professionen och har sen 1964 tjänstgjort inom Västerviks och Gamleby kommun. Hon arbetade en längre tid som tillsynslärare i Gamleby och hade då ansvar för bl.a. vikarieanskaffningen.

Västerviks kommuns skolväsende har, inom grundskolan, sju rektorsområden varav fyra finns i centralorten och övriga på landsbygden. Grundskolan har drygt 4 000 elever och 450 lärare. Gymnasieskolan, en enhet, har omkring 1 000 elever och knappt 100 lärare. Skolkontoret samordnar kommunens skolverksamhet och är serviceorgan för skolstyrelsen. Biträdande skolchefen, vid tidpunkten Lennart Fredriksson, är ansvarig för administrationen. När det gäller personalfrågor biträds han av en assistent, Barbro Broo, som bl.a. sysslar med vikariefrågor. Det finns en fast vikariekadern om cirka tio personer. Därutöver måste extravikarier anlitas. Cirka 75 personer har normalt anmälan om intresse för vikarietjänstgöring inlämnad till skolkontoret. Dessa anmälningar har utan någon egentlig kontroll lämnats vidare till respektive rektorsområde.

Kerstin Persson deltog vid sammanträde med övervakningsnämnden i Västervik den 31 januari 1990. Hon kände dessförinnan inte till målsäganden Ulf Svensson. Ulf Svensson var kallad till nämnden och redogjorde där bl.a. för sin bakgrund. Vidare föredrogs uppgifter om Ulf Svensson. Nämnden meddelade följande beslut: Svensson har misskött kontakten med skyddskonsulenterna och har därigenom åsidosatt sina åligganden som villkorligt frigiven. Varning skall därför meddelas honom.

I brev daterat den 31 januari 1990 tillskriver Kerstin Persson skolstyrelsen i kommunen. I brevet sägs: "*Ang rutiner vid vikarieanskaffning*

Undertecknad har i ca 12 år varit tillsynslärare mestadels i Gamleby men även vid Skogshagaskolan i Västerviks kommun. Jag hade då bl.a. ansvar för vikarieanskaffningen. Med den bakgrunden blev jag milt sagt förvånad och förskräckt vid dagens sammanträde med Övervakningsnämnden, där jag är ledamot sen många år.

En av våra klienter, som förra veckan begärdes omhändertagen, av polisen, berättar som svar på vår fråga — om, vad han arbetar med — att han arbetar som timlärare på grundskolan. Han har haft timmar både i Gamleby och i staden. Tidigare även i Norrköping. Han påstår att man aldrig begärt att få se något intyg eller betyg eller frågat efter referenser.

Det hör till saken att han förekommer i *11 avsnitt* i kriminalregistret för stöld, rån, bedrägeri och förskingring m.m. Har även suttit i fängelse.

Kan det vara riktigt att en person med denna bakgrund ska undervisa på våra grundskolor. Kan man inte kräva att de, som ska vara föredöme för och fostra våra barn ska ha respekt för lag och ordning och själva ha hög moral?

Jag hemställer därför att skolstyrelsen ser över rutinerna för vikarieanskaffning och — om behov finns — utarbetar riktlinjer för desamma."

Brevet innehåller felaktig uppgift så till vida att Ulf Svensson inte har dömts för rån. Han vikarierade som lärare inom kommunen under slutet av 1989 och början av 1990; dels den 8 och 15 december, dels den 1, 2 och 6 februari, dels den 24 april. Tjänstgöringen var på fyra olika rektorsområden och omfattade totalt drygt 30 timmar, varav fyra timmar i april. Härefter har Ulf Svensson inte fått tjänstgöra. Anledningen till detta är att skolkontoret/skolstyrelsen efter någon dag kunnat fastställa Ulf Svenssons identitet samt därefter meddelat ansvariga inom respektive rektorsområde att denne inte bör anlitas. Det görs inte gällande att röjandet skett efter kontakter med övervakningsnämnden.

Åklagaren har som skriftlig bevisning åberopat ett flertal handlingar; Ulf Svenssons anmälan till lärarvikariat, uppgift om de vikariat Ulf Svensson hade, föredragningslista vid övervakningsnämndens sammanträde, det PM som föredrogs vid sammanträdet, utdrag ur kriminalregistret beträffande Ulf Svensson, Kerstin Perssons brev, Skolstyrelsens i Västerviks kommun sammanträdesprotokoll den 10 februari 1990, samt artikel i Expressen den 15 mars 1990.

Kerstin Persson har i allt väsentligt vitsordat och berättat i enlighet med åklagarens uppgifter. Hon har till grund för sin inställning till åtalet anfört dels att hennes brev inte har röjt Ulf Svenssons identitet utan att röjandet berott på olyckliga omständigheter, möjligen innefattande andras brott mot tystnadsplikt, dels att menet för Ulf Svensson varit så begränsat att uppgifterna inte omfattas av sekretess, dels att hon skulle vara fri från ansvar med stöd av den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § 1 st sekretesslagen, dels att gärningen skall bedömas som ringa och hon därför skall gå fri från ansvar.

Kerstin Persson har vidare uppgett: Ingen på skolkontoret kopplade själv ihop brevet med Ulf Svensson trots att en av dem, Rolf Skogö, kände till denne från frivården. Rutinerna för vikarieanskaffning har ändras med anledning av brevet.

Dessa uppgifter har vitsordats av åklagaren.

Hon har även uppgett att hon numera förstår att det var lätt att få fram Ulf Svenssons identitet. Hon tänkte dock inte på att han kunde komma att avslöjas. Syftet var att påtala bristerna och få en ändring till stånd eftersom hon ville värna barnen. Hon var även mycket upprörd när hon skrev brevet. Brevet skickades troligen med skolkontorets internpost.

På åklagarens och Kerstin Perssons begäran har vittnesförhör hållits med biträdande skolchefen Lennart Fredriksson, född 1944. På Kerstin Perssons begäran har hållits vittnesförhör med studierektorn Eivor Bäck, född 1947, och rektorn Hans Gunnar Kramstig, född 1947.

Tingsrättens bedömning.

I 1 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100) stadgas:

Förbud att röja eller utnyttja sekretessbelagd uppgift gäller för myndighet där uppgiften är sekretessbelagd samt för person som på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund för det allmännas räkning deltar eller har deltagit i myndighetens verksamhet och därvid fått kännedom om uppgiften.

I 7 kap. 21 § av samma lag sägs:

Sekretess gäller inom kriminalvården för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut av kriminalvårdsstyrelsen eller någon av kriminalvår-

dens nämnder och inte heller annat beslut i ett kriminalvårdsärende enligt brottsbalken eller lagstiftningen om kriminalvård i anstalt. I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

1992/93:JO1

I lagens 14 kap. 3 § sägs:

Utöver vad som följer av 1 och 2 §§ får sekretessbelagd uppgift lämnas till myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda.

— — —

I brottsbalkens 20 kap. 3 § sägs:

Röjer någon uppgift, som han är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning, eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller utnyttjar han olovligen sådan hemlighet, dömes, om ej gärningen eljest är särskilt belagd med straff, för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år. Den som av oaktsamhet begår gärning som avses i första stycket, dömes till böter. I ringa fall skall dock ej dömas till ansvar.

För de uppgifter, angående Ulf Svensson, vilka Kerstin Persson erhållit vetskap vid nämndsammanträdet är 7 kap. 21 § sekretesslagen tillämplig. Vissa av dessa uppgifter har Kerstin Persson tillkännagjort för skolstyrelsen. Enligt tingsrättens mening har Ulf Svensson lidit inte oväsentligt men därav. Detta kunde även antas av Kerstin Persson vid tiden för brevet.

Fråga är om brevet som inte innehållit Ulf Svenssons namn inneburit ett röjande. Det har i målet inte klargjorts hur skolstyrelsen/skolkontoret kunnat koppla samman uppgifterna med Ulf Svenssons person. Det har i vittnesförhören gjorts gällande att kopplingen kan ha skett efter samtal med antingen en polisman man har mycket kontakter med eller en på socialkontoret anställd som tidigare tjänstgjort inom frivården. Av vad som framkommit framgår dock att identiteten var känd inom mycket kort tid, någon dag, för någon på skolkontoret. I förarbetena till sekretesslagen (prop 1979/80:2) sas i den allmänna motiveringen på sid 84, överst, följande:

För att en enskild person skall lida skada eller men krävs givetvis att uppgifterna är hänförliga till en viss individ. Det innebär att man i allmänhet bör kunna lämna ut s.k. avidentifierade uppgifter utan att risk för skada eller men uppkommer. I enstaka fall kan det emellertid tänkas att en avidentifiering inte är tillräcklig för att hindra att sambandet mellan individen och uppgiften spåras. Huruvida en sådan risk föreligger får givetvis bedömas efter omständigheterna i det enskilda fallet.

Justitieombudsmannen har i ärende rörande förhållanden inom hälso- och sjukvården — för vilka i och för sig gäller starkare sekretess — JO:s ämbetsberättelse 1984-85 sid 271, nederst, sagt följande:

Det är därför i och för sig önskvärt att myndigheterna lämnar ut eljest sekretesskyddade uppgifter, då det är möjligt att avidentifiera dessa. Det kan dock många gånger vara en vanskelig uppgift att avgöra om en avidentifiering är tillräckligt effektiv.

Tingsrätten finner med hänvisning till vad som sålunda antecknats att det förhållandet att namnet inte satts ut inte i sig kan frita Kerstin Persson från ansvar. Vidare har avidentifieringen, med hänsyn bl.a. till att identifieringen kunde göras så snabbt, inte varit tillräcklig. Det torde för övrigt ha varit möjligt för i stort sett vem som helst, som hade tillgång till uppgifter om kommunens vikarier, att kunna göra

denna identifiering inom en relativ kort tidsrymd. Kerstin Perssons förtroget med skolans och kriminalvårdens verksamhet gör att det i denna del inte finns några förmildrande omständigheter.

Kerstin Persson har vidare gjort gällande att hon med stöd av den s.k. generalklausulen skall gå fri från ansvar. I förarbetena har angående syftet med regleringen i 7 kap. 21 § sekretesslagen sagts:

Enligt promemorian bör en gemensam sekretessregel till skydd för enskilda som behandlas inom kriminalvården tillgodose två huvudintressen. Det ena intresset är att ingenting bör lämnas ut till utomstående angående klienterna som kan försvåra deras rehabilitering. Från denna synpunkt anses det angeläget att såvitt möjligt hemlighålla bl.a. vad klienten har dömts för och påföljden. Att uppgifter härom återfinns i handling som är offentlig på annat håll, t.ex. vid domstol, bör inte leda till annan bedömning. Kontrollen över att rättskipningen bedrivs korrekt kan utövas vid domstolarna med stöd av där gällande, långtgående offentlighet. Däremot är det enligt promemorian angeläget att beslut inom kriminalvården som närmare bestämmer omfattning och innehåll i en ådömd påföljd blir tillgängliga för offentligheten. Detta är det andra intresse som bör tillgodoses vid sekretessregelns utformning. Prop. sid. 219.

Rehabiliteringsintresset skall vägas mot skolans, däri inbegripet elevernas intresse. Endast om skolans intresse uppenbart går före får alltså uppgifter lämnas ut. Det har i målet inte framkommit eller ens gjorts gällande att Ulf Svensson vid något tillfälle dömts för våld mot person. Enligt tingsrättens mening är kriterierna i generalklausulen inte uppfyllda. Vid en annan bedömning torde det vara så att de flesta som står under övervakning skulle kunna förlora sina arbeten utan att det föregåtts av otillåtet utlämnande av sekretessbelagd uppgift.

Slutligen har tingsrätten att ta ställning till om brottet varit ringa. Härvid skall göras en helhetsbedömning. Omständigheter som är av betydelse är bl.a. vilken uppgift som röjts och vilken skada detta kan ha medfört och vilka krav som rimligen kan ställas på den som utlämnar uppgifter med hänsyn till dennes möjligheter att bedöma den rättsliga situationen. De uppgifter som röjts är sådana som speciellt avsetts skyddas med regleringen. Skadan är enligt tingsrättens mening, vilket tidigare nämnts, inte oväsentlig. Vidare torde Kerstin Persson ha haft möjligheter att bedöma situationen. Brottet kan därför inte anses vara ringa.

Med hänsyn till vad som anförts skall åtalet bifallas. Påföljden bör bestämmas till ett måttligt bötesstraff.

Göta hovrätt fastställde genom dom den 8 maj 1992 tingsrättens dom. Hovrättens dom har vunnit laga kraft.

Utlämnande av terminalutskrift från inskrivningsregistret

(Dnr 2094-1991)

ChefsJO Eklundh anförde följande i ett beslut den 13 februari 1992.

Pål Magnussen har i en anmälan hit begärt att JO skall pröva domstolsverkets rutiner och rekommendationer när det gäller utlämnande av terminalutskrift från inskrivningsregistret. Han har anført bl.a. att en inskrivningsmyndighet vid besök nekat att lämna ut en terminalutskrift från inskrivningsregistret eller kopia av en sådan utskrift och i stället hänvisat honom till att beställa gravationsbevis.

Bestämmelser om den enskildes rätt att ta del av allmänna handlingar finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). En allmän handling som får lämnas ut skall enligt 12 § på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del därav, så att handlingen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Av 13 § framgår att den som önskar ta del av en allmän handling också har rätt att mot fastställd avgift få en kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En myndighet är emellertid inte skyldig att lämna ut en upptagning för automatisk databehandling i annan form än utskrift. Avgiften för utfäende av kopior av allmänna handlingar är för domstolarnas del fastställd i förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna.

Om en enskild framför en begäran att få ta del av en allmän handling följer av 2 kap. 12 och 14 §§ TF att det åligger den myndighet som förvarar handlingen att genast eller så snart det är möjligt pröva om handlingen kan lämnas ut. Om så befinns vara fallet skall handlingen tillhandahållas den som begärt det. En begäran att få avskrift eller kopia av en allmän handling skall enligt 2 kap. 13 § andra stycket TF behandlas skyndsamt. Ett beslut som innebär avslag på en begäran att ta del av allmän handling kan enligt 2 kap. 15 § TF som regel överklagas hos domstol. Ett beslut som en tingsrätt meddelat angående en handling i domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet skall enligt 15 kap. 7 § andra stycket sekretesslagen överklagas hos hovrätten.

I fråga om den enskildes rätt att på stället ta del av upptagningar för automatisk databehandling finns särskilda regler i 15 kap. 9–13 §§ sekretesslagen (1980:100). Enligt 10 § skall en myndighet på begäran bereda den enskilde tillfälle att själv använda terminal eller annat tekniskt hjälpmedel som myndigheten förfogar över för att ta del av upptagningar för automatisk databehandling. Sådan skyldighet föreligger emellertid inte, om sökanden därigenom får tillgång till upptagningar som inte anses som allmän handling hos myndigheten eller om hinder möter på grund av bestämmelse om sekretess, på grund av fara för förvanskning eller förstöring eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Rätten att använda terminal avser såväl bildskärmsterminaler som terminaler som redovisar innehållet i en upptagning genom utskrift på papper. Om båda möjligheterna finns, har den enskilde ingen rätt att välja mellan dessa olika former av presentation av uppgifterna utan det ankommer på myndigheten att bestämma i saken (prop. 1981/82:37 s. 53). Bestämmelsen ger inte heller den enskilde någon rätt att avgiftsfritt ta med sig utskrifter av en upptagning. Det bör emellertid framhållas att bestämmelsen uteslutande avser formerna för att ta del av en upptagning på stället och att den således saknar betydelse för den i 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen fastlagda rätten att erhålla kopia respektive utskrift av en allmän handling.

Genom uttalanden i förarbetena och avgöranden i praxis är fastslaget att varje sammanställning av sakligt sammanhängande uppgifter som en myndighet kan göra med hjälp av tillgängliga program är att anse som en allmän handling; beträffande persondata erfordras dess-

utom enligt 2 kap. 3 § andra stycket TF att myndigheten har rättslig befogenhet att överföra upptagningen till läsbar form. Föresättningen är endast att sammanställningen kan göras med rutinbetonade åtgärder som innefattar en begränsad arbetsinsats och inte förorsakar några nämnvärda kostnader (jfr prop. 1975/76:160 s. 90 och 1990/91:60 s. 22 samt RÅ 1976 ref. 122 och 1988 ref. 84). Av de uppgifter som Pål Magnussen lämnat i sin anmälan framgår att de sammanställningar av registerinnehåll som han ville få ta del av uppfyllde detta krav och således var att anse som allmän handling hos inskrivningsmyndigheten. En begäran att erhålla en utskrift av sådant slag ur inskrivningsmyndigheternas informationssystem eller en kopia av den skall därför handläggas enligt tryckfrihetsförordningens regler om utlämnande av allmänna handlingar.

Från myndigheternas skyldighet enligt tryckfrihetsförordningen att tillhandahålla allmänna handlingar måste skiljas deras skyldighet att lämna uppgifter till allmänheten om innehållet i sådana handlingar. Sistnämnda fråga regleras bl.a. i 15 kap. 4 § sekretesslagen, där det föreskrivs att en myndighet på begäran av en enskild skall lämna uppgift ur allmänna handlingar som förvaras av myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av någon sekretessbestämmelse eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

Regler om skyldighet för domstolar och andra statliga myndigheter att gå allmänheten till handa med att lämna upplysningar finns vidare i förordningen (1980:900) om statliga myndigheters serviceskyldighet. I 2 § första stycket i denna förordning har tagits in hänvisningar till bl.a. bestämmelserna i 15 kap. 4 § och 10–12 §§ sekretesslagen. I paragrafens andra stycke föreskrivs att en myndighet eller domstol som lämnar upplysningar skriftligen i sådana angelägenheter som enligt expeditionskungörelsen eller förordningen om avgift vid de allmänna domstolarna skall tas upp i avgiftsbelagt bevis skall göra detta genom ett sådant bevis.

Av förordningen om avgifter vid de allmänna domstolarna framgår att avgift skall tas ut för bl.a. gravationsbevis. Bestämmelser om utfärdande av gravationsbevis finns i kungörelsen (1974:1063) om fastighetsbevis m.m. Enligt 2 § skall uppgifter om innehållet i fastighetsregistermyndigheternas och inskrivningsmyndigheternas informationssystem lämnas i form av bl.a. gravationsbevis. Bevis av det slag som avses i kungörelsen framställs maskinellt av centralnämnden för fastighetsdata på särskild blankett och expedieras genom nämndens försorg. Av 1 § tredje stycket i kungörelsen framgår emellertid att kungörelsens bestämmelser inte innebär någon inskränkning i den skyldighet som enligt lag åvilar en myndighet att pröva en framställning om utlämnande av sådana upptagningar för automatisk databehandling som anses som allmänna handlingar eller av utskrifter av sådana upptagningar.

Gravationsbeviskungörelsen (1971:70) innehåller bl.a. bestämmelser om vilka uppgifter som skall tas in i ett gravationsbevis. Ett utfärdat gravationsbevis är avsett att tjäna som bevis om de förhållanden som framgår av handlingen och utgör således en urkund.

Av vad som nu sagts framgår att en myndighet inte kan besvara en på tryckfrihetsförordningens bestämmelser grundad framställning om kopia eller utskrift av en allmän handling genom att hänvisa sökanden till att i stället begära uppgifter ur handlingen, vare sig dessa uppgifter lämnas muntligen eller skriftligen, exempelvis i gravationsbevis.

Förordningen om statliga myndigheters serviceskyldighet berör således inte den enskildes rätt att ta del av allmänna handlingar. Bestämmelsen i 2 § andra stycket i förordningen är emellertid avfattad på ett sådant sätt att den kan ge ett intryck av att reglera också sådana frågor. Detta är sannolikt orsaken till att Pål Magnussen hänvisades till att beställa gravationsbevis angående de uppgifter som han var intresserad av. Det finns enligt min mening anledning att överväga ett förtydligande av författningstexten, t.ex. genom att denna på det sätt som gjorts i 1 § kungörelsen om fastighetsbevis m.m. kompletteras med en hänvisning till tryckfrihetsförordningens regler om utlämnande av allmänna handlingar. Jag överlämnar därför ett exemplar av detta beslut till justitiedepartementet.

Det är angeläget att kunskap om de frågeställningar som offentlighetsprincipen kan ge upphov till vid inskrivningsmyndigheterna vidarebefordras till den personal som tjänstgör där. Jag överlämnar därför ett exemplar av detta beslut till domstolsverket för kännedom och för de åtgärder som verket kan finna erforderliga.

Med hänvisning till det anförda och då Pål Magnussens anmälan inte ger anledning till annat avskriver jag ärendet från vidare handläggning.

Fråga om offentlighetsprincipens iakttagande vid tillsättning av tjänst som skolchef. Konsultmedverkan vid rekryteringen utan reguljärt ansökningsförfarande

(Dnr 584-1991)

I en anmälan begärde journalisten Ingvar Spetsmark, att JO skulle utreda handläggningen av ett ärende om tillsättning av tjänst som skolchef i Färgelanda kommun. Ingvar Spetsmark anförde, att kommunen genom hela förfarandet kringgått offentlighetsprincipen. Efter att ha studerat JO:s utlåtande om konsultmedverkan vid tillsättning av kommunala chefstjänster (se JO:s ämbetsberättelse 1989/90 s. 415—433) sade han sig ha kunnat konstatera flera brister i handläggningen. Ingvar Spetsmark nämnde här hinder att få reda på vilka som sökt befattningen, frånvaro av diarieuppgifter, bristande särskilt om intresseanmälan och ansökan samt avsaknad av möjlighet att göra ansökan efter utgången av tiden för intresseanmälan. Han hemställde, att JO närmare granskade ärendet i dess helhet.

Kommunstyrelsen inkom efter remiss med yttrande, vari styrelsen lämnade en redogörelse för ärendets handläggning och tillbakavisade påståendena om att kommunen handlat i strid med JO:s nämnda uttalanden eller på annat sätt felaktigt.

Kommunstyrelsen anförde närmare följande.

Eftersom det är av stor vikt för kommunen att anställa rätt chefer, har kommunen funnit det lämpligt att vid bl a nu aktuell tillsättning av skolchef i kommunen anlita den specialistkompetens som konsulter kan erbjuda. Det formella anställningsbeslutet fattas alltid av kommunen själv och när det gäller förvaltningschefer av kommunstyrelsen efter samråd med respektive nämnd/styrelse. Kontakt togs i nu aktuellt ärende med Sensia Konsulter för att få hjälp med sonderingen av marknaden genom annonsering och i övrigt med beredningen av tillsättningen.

Kommunstyrelsens ordförande drog den 5 oktober 1990 upp riktlinjerna för rekryteringen i brev till ledamöterna i skolstyrelsen och kommunstyrelsens arbetsutskott. Kravspecifikation togs fram av Sensia Konsulter den 25 oktober 1990 efter genomgång med samtliga ledamöter i skolstyrelsen och kommunstyrelsens arbetsutskott. Skolledare, fackliga företrädare och förvaltningschefer informerades den 25 och 31 oktober 1990.

Sensia Konsulter ombesörjde annonsering i ett antal tidningar i slutet av år 1990. Annonsen utformades så att de som så önskade kunde lämna en intresseanmälan. I annonsen angavs att denna anmälan skulle insändas till Sensia Konsulter.

När tiden för inlämnande av intresseanmälan gått ut den 16 januari 1991 kallades till MBL-förhandlingar den 23 januari 1991. Vid denna förhandling beslöts att ett urval på maximalt tre kandidater skulle ske (bilaga 1). Den 4 och 5 februari 1991 träffade kommunchefen för första gången de av Sensia Konsulter tre utvalda kandidaterna. Den 7 februari 1991 förhandlades med företrädare för de fackliga organisationerna om vilka kandidater som skulle kallas till intervju. Den 8 februari 1991 beslöt kommunstyrelsen respektive skolstyrelsens presidier vilka kandidater som skulle kallas.

Intervjuerna med de av Sensia Konsulter tre utvalda kandidaterna ägde rum den 19 februari 1991. Skolstyrelsen, kommunstyrelsen och de fackliga företrädarna var överens om vem av kandidaterna som i första respektive andra hand skulle erbjudas anställning. Den som i första hand erbjöds anställning lämnade in en formell ansökan den 20 februari 1991. Den 22 februari 1991 beslutade skolstyrelsen att förordas honom som skolchef och den 26 februari 1991 fattade kommunstyrelsen enhälligt det formella anställningsbeslutet (bilaga 2).

Kommunstyrelsens bedömning

Kommunstyrelsens utgångspunkt har under hela förfarandet varit att så enkelt och snabbt som möjligt finna en lösning på problemet att få tag på en lämplig person för den viktiga befattningen som skolchef i kommunen. Det har också varit en strävan att skolstyrelsen, kommunstyrelsen och de fackliga företrädarna skulle vara eniga om vem som skulle erbjudas anställning. Det har inte varit kommunens avsikt att under förfarandet utestänga allmänheten från information.

När det gäller kommunens tillvägagångssätt som sådant vill kommunstyrelsen anföra följande.

Av regeringsrättspraxis och tidigare uttalanden från JO (RÅ 1989 ref 29, JO 1987/88 s 190, 1989/90 s 415, 1990/91:1 s 391 ff, 409 ff) följer att det icke ansetts strida mot lag att en kommun vid tjänstetillsättningar anlitar från kommunen fristående konsulter att biträda med beredningen av tillsättningsärenden. Det har också ansetts acceptabelt att kommunerna tillämpar en ordning där det reguljära tillsättningsförfarandet föregås av intresseanmälan.

När det gäller kungörande av tjänster i kommunal verksamhet så framgår det av för kommunerna gällande avtal, Allmänna bestämmelser (AB) 89, att arbetsgivaren och arbetstagarorganisationerna lokalt i kollektivavtal enligt MBL-KL får träffa överenskommelser om lokala bestämmelser rörande avvikelser från kravet på kungörande (bilaga 3). Den överenskommelse som träffades i det aktuella tillsättningsärendet mellan kommunen och samtliga fackliga organisationer (bilaga 1 och 4) bör kunna jämföras med lokalt kollektivavtal. Kommunstyrelsen är personalorgan och behörigt att träffa kollektivavtal. Samtliga parter var eniga om valet av förfarande. Överenskommelsen innebär att tjänsten inte skulle kungöras genom att tillgripa ett reguljärt ansökningsförfarande utan att det urval Sensia Konsulter gjort bland de intresserade skulle användas för det slutliga valet. Kommunens tillvägagångssätt kan därför inte anses strida mot vad JO anför i ämbetsberättelsen 1989/90 s 415 avsnitt 5.2.

När det gäller frågan om de till Sensia Konsulter inkomna intresseanmälningarna var att bedöma som allmänna handlingar, kommunens eventuella skyldighet att upprätta och lämna ut en "kandidatförteckning" samt skyldigheten att diarieföra inkomna intresseanmälningar respektive "kandidatförteckningen" vill kommunstyrelsen anföra följande.

I efterhand kan konstateras att kommunstyrelsen bedömt intresseanmälningarna och uppgifterna om vilka som sökt tjänsten som skolchef som icke allmänna handlingar fram till den tidpunkt då kommunchefen första gången träffade de av Sensia Konsulter utvalda kandidaterna dvs den 5 februari 1991. Sedan JO remitterat ärendet till kommunen, och kontakt tagits med Svenska kommunförbundets juridiska avdelning, har kommunstyrelsen kommit till insikt om att denna bedömning kan diskuteras. Kommunstyrelsen anser att handlingarna knappast kan ha varit allmänna och offentliga redan då Sensia Konsulter tog emot dem. För detta talar JO:s uttalanden i JO 1989/90 s 415. Emot detta talar rättsfallet RÅ 84 2:49. Kommunstyrelsen menar idag att handlingarna blev allmänna och offentliga vid den tidpunkt då kommunchefen tog del av dem första gången den 31 januari 1991. Svenska kommunförbundets juridiska avdelning har vidare pekat på JO 1983/84 s 250 och JO 1987/88 s 190.

Såvitt avser en "kandidatförteckning" så finns inga lagliga krav på att en sådan måste upprättas inom en myndighet. Härav följer att det inte heller finns några krav på när en sådan förteckning skall upprättas, hur den skall se ut eller vilka som skall föras upp på den osv. En förteckning upprättas i allmänhet av rent praktiska skäl för att få en överblick av de sökande. En sådan förteckning innehåller i allmänhet inte några andra uppgifter än sådana som redan finns i de ingivna intresseanmälningarna eller ansökningarna. En förteckning upprättas dock i aktuellt ärende. Enligt tryckfrihetsförordningen är en sådan förteckning att bedöma som en inom myndigheten upprättad handling. En sådan handling blir inte allmän förrän ärendet till vilket den hänförs är avslutat, dvs när anställningsbelut fattats (jfr JO 1983/87 s 250). I aktuellt fall fattades det slutliga beslutet den 26 februari 1991. Kommunstyrelsen anser sig inte ha begått något sådant fel i denna del som anmälaren vill påstå.

När det gäller frågan om kommunstyrelsen brustit mot sekretesslagens bestämmelser om registrering och diarieföring av allmänna handlingar ger kommunstyrelsen följande kommentar.

Huvudregeln enligt sekretesslagens bestämmelser är att allmänna handlingar som inkommer till eller upprättas hos myndigheten skall registreras, vanligen genom diarieföring. Registreringsplikt föreligger dock enbart för hemliga allmänna handlingar. Offentliga handlingar

behöver inte registreras om de på annat sätt än genom registrering kan hållas ordnade på ett sådant sätt att det utan svårighet kan konstateras om handling inkommit eller upprättats. I aktuellt fall har inga handlingar bedömts innehålla uppgifter av sådant slag att hemligstämpling varit aktuell. Handlingarna har förvarats i akter hos Sensia Konsulter respektive hos kommunchefen. "Kandidatförteckningen" blev inte allmän handling förrän kommunstyrelsen fattat det formella anställningsbeslutet den 26 februari 1991 varför förteckningen före den dagen inte omfattades av registreringsregeln. Vid förfrågan den 21 februari 1991 lämnades den dock till Ingvar Spetsmark. Mot bakgrund av det anförda kan kommunstyrelsen inte se att den brustit i skyldigheten att registrera handlingarna i ärendet eller skyldigheten att hålla handlingarna ordnade på annat sätt.

Slutligen vill kommunstyrelsen bemöta anmälarens påstående att det efter den 16 januari 1991, när tiden för intresseanmälan gick ut, inte var möjligt för den som så önskade att anmäla sitt intresse för skolchefstjänsten. Hade någon anmälan inkommit inom rimlig tid efter den tidpunkten hade den naturligtvis inte avvisats. Av annonsen framgick både namn och telefon till kommunchefen och ingen var förhindrad att kontakta denne varken före eller efter den 16 januari 1991. Av praktiska skäl måste dock en "sluttid" kunna anges i annonsen vare sig det rör sig om en uppmaning till intresseanmälan eller ansökan.

Vid ärendets avgörande den 3 september 1991 uttalade *JO Ragnemalm* följande.

I det återopade referatet i JO:s ämbetsberättelse 1989/90 s. 415—433 redovisas min granskning av olika fall av konsultmedverkan vid tillsättning av kommunala chefstjänster med hänsyn bl.a. till förfarandets förenlighet med offentlighetsprincipen. Jag vill här särskilt hänvisa till mina uttalanden rörande formerna för samarbete med konsultföretag vid rekrytering till tjänsterna (avsnitt 5.2, s. 430—432). Dessa uttalanden är, såsom framgått, väl bekanta för såväl anmälaren som kommunstyrelsen och jag avstår från att här ta upp utrymme med citat.

Förevarande fall skiljer sig från den typsituation som bildade utgångspunkt för resonemangen i de tidigare fallen främst därigenom, att det rekryteringsarbete som skett med anlitande av konsult inte åtföljts av vanligt ansökningsförfarande. Det säger sig självt, att inslaget av konsultmedverkan då fått en ännu mera dominerande roll i beredningen av anställningsärendet, och att samtidigt utrymmet för allmän insyn i förfarandet i praktiken blivit starkt begränsat.

Mot denna bakgrund kan det ligga nära till hands att i likhet med anmälaren beteckna det tillämpade förfarandet som ett kringgående av offentlighetsprincipen. Innan jag gör en mera allmän bedömning av detta slag, skall emellertid undersökas om man från kommunens sida har direkt åsidosatt någon lagföreskrift.

Till en början vill jag erinra om de fåtaliga — och delvis historiskt betingade — bestämmelser som gällande kommunallag innehåller angående kommunala befattningar.

Beträffande förfarandet i fullmäktige i ärende som avser val eller tillsättning av tjänst gäller enligt 2 kap. 22 § kommunallagen att omröstning, när sådan begärs, skall vara slutet (dvs. hemlig). Det allmänna kravet på nämndberedning av fullmäktigärenden gäller inte

för valärenden men däremot för ärenden om tjänstetillsättning (2 kap. 16 §). För kommunstyrelsen, och andra nämnder, gäller samma omröstningsregler som för fullmäktige (3 kap. 10 och 13 §§). För nämnderna lämnas däremot beredningsförfarandet oreglerat i kommunallagen.

För fullständighetens skull kan tilläggas att kommunallagen innehåller bestämmelser om medbestämmandeformer för de anställda (3 a kap.) och om besvärsnämnd (7 kap. 3 §), vilka bestämmelser också berör tjänstetillsättningsfrågor men saknar intresse i detta ärende.

Inom den offentliga sektorn går en skiljelinje mellan statliga och kommunala befattningar. Beträffande statliga anställningar gäller omfattande offentlighetsrättsliga föreskrifter — innefattande regler om ledigkungsörande och möjlighet till överklagande hos högre administrativ instans — medan på det kommunala området regleringen närmast liknar den inom den rent privata sektorn. För att gå in på det konkreta fallet innebär detta, att förfarandet vid tillsättning av tjänster inte är närmare författningsreglerat. De regler som finns är huvudsakligen baserade på kollektivavtal och således uttryck för en överenskommelse mellan arbetsmarknadens parter. Tvister kan bli föremål för fackliga förhandlingar och i sista hand dras under rättslig prövning i den särskilda rättegångsordningen för arbetstvister med arbetsdomstolen som slutinstans.

I förevarande fall har enligt vad som är upplyst tillsättningsförfarandet utformats i enlighet med överenskommelse med de fackliga organisationerna. Därvid har undantag gjorts från kravet på ledigkungsörande. Utöver dessa konstateranden saknas anledning för mig att göra några kommentarer.

Jag har vid min granskning således inte kunnat finna, att tillsättningsförfarandet genomförts i strid med någon författningsföreskrift. Ingenting tyder heller på att någon konkret kränkning skett av offentlighetsprincipens regler. Ingvar Spetsmark har såvitt framgår av utredningen inte förvägrats tillgång till någon offentlig handling eller uppgift.

Vid en mera allmän bedömning finner jag dock anledning att se något mera kritiskt på det tillämpade förfarandet.

Det framgår av handlingarna att, sedan preliminär bedömning av kandidaterna skett på basis av konsultföretagets rekryteringsurval, en av dem erbjöds tjänsten och lämnade in en ansökan till kommunen. Anmälarens invändning, att det inte varit möjligt för annan att göra ansökan efter utgången av tidsfristen för intresseanmälan, tillbakavisas av kommunstyrelsen med hänsyn till de rent faktiska möjligheter därtill som förelåg och som kunde utläsas av den i annonsen upplysta kontaktvägen till kommunchefen.

Jag är inte beredd att utan vidare acceptera vad kommunstyrelsen här anför. Att man inför ett anställningsbeslut kan vilja ha en dokumenterad viljeförklaring från den aktuella kandidaten är i och för sig naturligt och legitimt. Om man emellertid menar, att utrymme funnits för ett ansökningsförfarande i ordets egentliga bemärkelse, anser jag att resonemanget haltar betänkligt. Det är enligt min mening verklighets-

främmande — av skäl som knappast behöver utvecklas — att tänka sig möjligheten av en "spontan" ansökan direkt till kommunen i procedurernas slutskede som ett godtagbart alternativ till ett regelrätt ansökningsförfarande. En riktigare beskrivning av förfarandet är, att detta bestått av två led, nämligen ett rekryteringsförfarande med hjälp av konsult och ett i princip omedelbart beslutsförfarande utan föregående öppet ansökningsförfarande. Tillsättningsproceduren har följaktligen som helhet haft en sluten prägel.

Det bör i sammanhanget hållas i minnet, att offentlighetsprincipens roll enligt sakens natur är avhängig det förfarande som har bestämts. Förfarandet styr offentlighetsprincipens tillämpning och inte tvärtom. Man kan, för att renodla resonemanget, tänka sig det fallet att en kommun direkt tillsätter en befattning utan något föregående officiellt rekryterings- eller beredningsförfarande. Hela ärendehanteringens kan hållas inom kretsen av ledamöter i den nämnd som har att fatta beslut, och protokollet behöver inte uppta mer än själva beslutsledet i hela anställningsproceduren. Lagstiftningen lägger inte hinder i vägen för ett sådant förfaringsätt.

I det här aktuella fallet har man dock inte använt sig av en så extremt sluten handläggningsmodell. Av kommunstyrelsens remissvar kan utläsas att detta inte heller skulle ha varit praktiskt gångbart. Behovet av utomstående hjälp vid rekryteringen har också särskilt poängterats. Om möjligheten till konsultmedverkan ej funnits, kan det förmodas, att kommunen inte haft annat val än att anlita sedvanligt ansökningsförfarande. I detta läge kan man inte bortse från att den särskilda rekryteringsomgången via konsult åtminstone delvis kommit att framstå som ett alternativ till reguljärt ansökningsförfarande. Intresseanmälan har i realiteten fått ersätta vanlig öppen ansökan. Detta gör att jag — från de utgångspunkter som gäller för JO:s tillsyn — är mindre benägen att uttrycka förståelse för det här tillämpade förfarandet än det som begagnats i de nämnda tidigare fallen, som innehållit ett mellanled av reguljärt ansökningsförfarande.

En slutsats av mina iakttagelser är följande. Konsultmedverkan vid chefsrekrytering inom offentlig förvaltning är en relativt ny företeelse. Det är i mycket fråga om en utveckling i praxis utan lagstiftarens medverkan. Gällande lagstiftning ger utrymme för olika varianter av förfarandet. Argument kan anföras för och emot lämpligheten av skilda lösningar. Att offentlighetsprincipens genomslag påverkas är ofrånkomligt. Om man anser att de rättsliga förutsättningarna bör ändras, är detta en angelägenhet för lagstiftaren. För JO:s del finner jag det inte aktuellt att för närvarande överväga något initiativ i detta hänseende. Utvecklingen kommer att följas i den löpande tillsynsverksamheten.

En annan fråga, som jag kort vill beröra, gäller diarieföringen. Kommunstyrelsen uppehåller sig i sitt yttrande vid sekretesslagens bestämmelser om registrering av handlingar och alternativ hantering. Jag har i denna del ingenting att erinra mot vad styrelsen anför. Däremot har styrelsen inte gått in på innebörden av eventuella interna diarieföringsföreskrifter. Det har alltså saknats underlag för att bedöma

om något felgrepp kan ha förekommit i det avseendet. Eftersom just den frågan inte aktualiserats särskilt, nöjer jag mig med konstaterande av att den inte ingår i min granskning av förevarande ärende.

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

1992/93:JO1

Fråga om offentlighetsprincipens iakttagande vid kommunalt anställningsförfarande under konsultmedverkan

(Dnr 3100-1991)

1 Anmälan

I en anmälan till JO anförde Walde Bengtsson, att Simrishamns kommun vid anställning — under konsultmedverkan — av kommunchef och socialchef brustit i iakttagandet av offentlighetsprincipens regler. När han efterfrågat ansökningshandlingarna på kommunkansliet, hade han fått svaret, att ansökningshandlingarna inte fanns tillgängliga eller diarieförda hos kommunen utan gått direkt till konsulten, där de befann sig och följaktligen inte var offentliga. Walde Bengtsson framhöll, att fråga var om ansökningshandlingar och ej endast om intresseanmälningar.

2 Utredning

Efter remiss inkom kommunstyrelsen med följande yttrande.

Bakgrund

Kommunstyrelsen är anställningsmyndighet för samtliga förvaltningschefer i Simrishamns kommun. Vid de nu aktuella tillsättningarna av kommunchef och socialchef i Simrishamns kommun använde sig kommunen av ett tillsättningsförfarande där ansvaret för genomförandet låg på två interna kommunala rekryteringsgrupper — en för kommunstyrelsen (kommunchefstjänsten) och en för socialnämnden (socialchefstjänsten). Varje grupp bestod av två representanter för nämnden, en arbetsplatsrepresentant och en facklig representant. Syftet med de två rekryteringsgruppernas arbete var en strävan att nå en så bred uppslutning som möjligt kring de kandidater som till slut skulle erbjudas anställning som kommunchef respektive som socialchef.

Konsulten Knut Irving med firma Irving Arbetslivskonsult AB i Stockholm engagerades enbart som stöd åt rekryteringsgrupperna i deras arbete (se bilaga 1—3). Irvings uppdrag bestod i att gemensamt med de två rekryteringsgrupperna arbeta fram och precisera sökprofilerna på respektive tjänst. Irving upprättade en promemoria och gav förslag till annonsernas utformning (se bilaga 4—6). Förslagen förankrades hos de fackliga organisationerna, kommunstyrelsen och hos socialnämnden.

Irving tog rent formellt emot ansökningshandlingarna, skickade bekräftelser till de sökande och överlämnade efter ansökningsstidens utgång ansökningshandlingarna till en av ledamöterna i vardera rekryteringsgruppen. Ledamoten försåg i sin tur övriga ledamöter med fotostatkopior av ansökningshandlingarna. Inledningsvis gjorde ledamöterna var och en för sig i sina hem en grovgallring bland kandida-

terna. Rekryteringsgrupperna enades slutligen om vilka kandidater som skulle kallas till intervju. De slutliga kandidaternas ansökningshandlingar diariefördes och offentliggjordes. Övriga ansökningshandlingar behölls av den ledamot som ursprungligen fick alla ansökningshandlingar.

Walde Bengtsson är journalist och tillika ledamot av kommunstyrelsen i Simrishamns kommun. Han var med vid de sammanträden där rekryteringen diskuterades. Han begärde hos kommunstyrelsen vid ett personligt besök den 5 oktober och i två skrivelser den 7 oktober 1991 att få veta hur många och vilka som sökt tjänsterna som kommunchef respektive socialchef (bilaga 7–8). Kommunstyrelsen avtog i beslut den 9 oktober 1991 Bengtssons begäran med motiveringen att handlingarna inte var allmänna handlingar eftersom de ännu inte lämnats över till kommunen (bilaga 9). Bengtsson överklagade kommunstyrelsens beslut till kammarrätten som i sin tur vidarebefordrade besvärshandlingarna till kommunstyrelsen för handläggning enligt förvaltningslagen (bilaga 10). Kommunstyrelsen fattade den 13 november 1991 beslutet att vidhålla beslutet den 9 oktober 1991 och att överlämna Bengtssons överklagande till kammarrätten för prövning (bilaga 11).

Kommunstyrelsens bedömning

Av regeringsrättens praxis och tidigare uttalanden från JO (RÅ 1989 ref. 29, JO 1987/88 s. 190, 1989/90 s. 415, 1990/91:1 s. 391 f. 409 f.) följer att det icke ansetts strida mot lag att en kommun vid tjänstetillsättningar anlitar från kommunen fristående konsulter att biträda med beredningen av tillsättningsärenden.

Kommunstyrelsens utgångspunkt har hela tiden varit den att kommunen själv med visst stöd av Irving skulle handha och ansvara för rekryteringen av kommunchef och av socialchef och att annonserna skulle utformas så att de skulle vinna gehör hos ett brett urval av kvalificerade sökande.

Kommunstyrelsen har varit av den uppfattningen att ansökningshandlingarna — och då endast de som ingivits av de kandidater som slutligen kallades till intervju — blev allmänna handlingar vid den tidpunkten då de överlämnades av rekryteringsgrupperna till kommunstyrelsens kansli för diarieföring. Före denna tidpunkt var det enligt kommunens bedömning möjligt att hålla ansökningshandlingarna utanför offentligheten och vägra att lämna ut dem. Frågan om att hemligstämpla ansökningshandlingarna blev aldrig aktuell.

Sedan justitieombudsmannen remitterat ärendet till Kommunstyrelsen har kontakt tagits med Svenska kommunförbundets juridiska avdelning. Kommunstyrelsen har nu förstått att kommunstyrelsens bedömning av när ansökningshandlingarna juridiskt sett blev allmän handling kan sättas i fråga. Ansökningshandlingarna kan ha blivit allmänna handlingar vid en tidpunkt som ligger före den då de slutliga kandidaternas handlingar diariefördes och offentliggjordes.

Vad sedan gäller frågan om kommunstyrelsen brutit mot skyldigheten enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) att genom till exempel diarieföring registrera allmänna handlingar så kan kommunstyrelsen konstatera att registreringsplikt föreligger enbart för hemliga handlingar. Offentliga allmänna handlingar behöver inte registreras om de på annat sätt kan hållas så ordnade att det utan svårighet går att avgöra om de inkommit till eller upprättats hos myndighet. Det fanns ingen grund för att sekretessbelägga ansökningshandlingarna. Ansökningshandlingarna har hållits ordnade i enlighet med sekretesslagens regler.

Walde Bengtsson inkom med yttrande över remissvaret.

I beslut den 14 april 1992 yttrade *JO Ragnemalm* följande.

3.1 Sättet för ingivande av ansökan

Kommunstyrelsen har i sitt yttrande omnämnt referat i JO:s ämbetsberättelse, där olika fall av konsultmedverkan vid tillsättning av kommunala chefstjänster behandlats. De uttalanden som gjorts rörande de allmänna förutsättningarna och formerna för samarbete med konsultföretag vid rekrytering till sådana tjänster behöver inte upprepas här. På en punkt — nämligen i fråga om sättet för ingivande av ansökan — påkallar dock vad som förevarit en särskild kommentar.

Såsom anmälaren framhållit är det anledning att skilja mellan intresseanmälningar och regelrätta ansökningar. Intresseanmälningar brukar ofta ingå i ett separat rekryteringsled, skilt från själva tillsättningsproceduren, som vanligen innefattar sedvanligt ansökningsförfarande. I förevarande fall har emellertid förekommit endast ansökningsförfarande.

När det gäller ansökningar — som i sak är riktade till kommunen och avsedda att ligga till grund för kommunens beslut och därmed tillhör det officiella förfarandet — talar alla skäl för att dessa bör ges in direkt till kommunen. Den ordning som tillämpades i förevarande fall och som innebar att ansökningarna sändes till konsultföretaget vill jag beteckna som direkt olämplig. Följer man den naturliga ordningen att ansökningar ges in till kommunens eget kansli, löper man inte heller samma risk som här att råka i konflikt med offentlighetsprincipens regler eller att hamna i juridiskt svårbedömda situationer.

3.2 Tidpunkten då ansökningshandlingarna blev allmänna

Kommunstyrelsen har frånfallit sin tidigare uppfattning, att ansökningshandlingarna — och då endast de som ingivits av de kandidater som kallades till intervju — blev allmänna först när rekryteringsgrupperna överlämnade dem till kommunstyrelsens kansli för diariieföring. Före denna tidpunkt skulle det enligt kommunens tidigare bedömning ha varit möjligt att hålla ansökningshandlingarna utanför offentligheten och att vägra att lämna ut dem. Kommunstyrelsen säger sig nu ha förstått, att denna bedömning kan sättas i fråga, men redovisar inte någon preciserad ståndpunkt.

Även om visst utrymme finns för olika meningar om den exakta tidpunkten, då handlingarna blev allmänna, råder ingen tvekan om att samtliga ansökningshandlingar blev allmänna tidigare i handläggningskedjan än vid det tillfälle då ett urval av dessa av rekryteringsgrupperna överlämnades till kommunstyrelsens kansli.

Vad gäller gränsdragningen mellan allmänna handlingar och privata meddelanden (s.k. handbrev) föreskrivs i 2 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen att brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid myndighet anses som allmän handling,

om handlingen gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten och ej är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning.

Beträffande tidpunkten då handling genom ingivande blir allmän (enligt 3 §) föreskrivs i 6 § första stycket att handling anses inkommen till myndighet, när den har anlänt till myndigheten *eller kommit behörig befattningshavare till handa*.

Det står klart, att ansökningshandlingarna enligt dessa föreskrifter var allmänna i och med att de av konsultföretaget överlämnades till ledamöter av rekryteringsgrupperna (som bestod av förtroendevalda och anställda och fungerade som särskilda beredningar).

Eftersom det har gällt tillämpning av centrala och tydliga regler, som är meddelade i grundlag, och det inte förekommit några komplicerande faktorer, som kunnat ge upphov till några gränsdragningsproblem, måste jag rikta allvarlig kritik mot kommunen och dess berörda funktionärer för det sätt på vilket offentlighetsfrågan behandlats och dessutom särskilt mot kommunstyrelsen för att denna inte heller i samband med avgivande av remissvaret till JO lämnat mera tillfredsställande besked.

En specialfråga gäller, om ansökningshandlingarna möjligen kunde vara att betrakta som allmänna vid en ännu tidigare tidpunkt, nämligen redan då de mottogs av konsultföretaget. I fallet JO 1990/91 s. 391 behandlades frågan huruvida handlingar (intresseanmälningar) som ingivits till och förvarades hos konsultföretag bort anses som allmänna hos myndighet (AMU-styrelsen) med vilken konsultföretaget samarbetat. Där redovisades viss skiljaktighet mellan regeringsrätten och mig i synen på det s.k. förvaringskriteriet. Jag citerar:

Det grundläggande elementet i offentlighetsprincipen är det s.k. förvaringskriteriet. För att en handling skall betraktas som allmän och därmed — om tillämplig sekretessbestämmelse saknas — offentlig, skall den enligt 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen förvaras hos en myndighet; den skall dessutom ha uppfyllt de krav som lagen uppställer för att den skall anses inkommen dit (6 §) eller upprättad där (7 §).

Regeringsrätten fastslog i beslut den 21 april 1989 i mål nr 5268-1988 (RÅ 1989:29) vad gällde ansökningshandlingar i ett tillsättningsärende vid kommunalt affärsverk, att handlingarna skulle anses vara allmänna hos myndigheten, trots att de mottagits av och rent fysiskt förvarades hos ett konsultföretag, med vilket den kommunala myndigheten samverkade enligt uppdragsavtal. Som grund för bedömningen att konsultföretaget måste anses ha förvarat handlingarna för den kommunala myndighetens räkning anförde regeringsrätten, att vad som upptagits i målet visat att företaget mottagit ansökningarna i myndighetens ställe, och att denna före beslutsdagen haft tillgång till ansökningarnas innehåll.

Jag har i ett beslut den 6 april 1989, som publicerats i JO:s ämbetsberättelse 1989/90 s. 415—433, redovisat min uppfattning i vissa rättsliga frågor rörande konsultmedverkan vid tillsättning av kommunala chefstjänster, särskilt vad gäller förfarandets förenlighet med offentlighetsprincipen. Detta är det beslut som AMU-styrelsen åberopar i förevarande ärende. I beslutet har jag vänt mig mot ett tidigare regeringsrättsavgörande (RÅ 1984 2:49) och på närmare anförda skäl tagit avstånd från en utvidgning av förvaringskriteriet genom tillska-

pandet av tillgänglighets- och tillhörighetsrekvisit, som inte framgår av 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Denna kritik träffar även regeringsrättens här aktualiserade beslut (RÅ 1989:29), där man via införandet av ett tillgänglighetsrekvisit kom fram till slutsatsen, att förvaringskriteriet enligt 2 kap. 3 § skulle anses uppfyllt.

Regeringsrätten intar ställning som prejudikatinstans inom sitt behörighetsområde. Även om jag således inte finner dess grundlagstolkning — som den framträder i de båda nämnda avgörandena — övertygande, bör handläggningen av det aktuella ärendet hos AMU-styrelsen också granskas mot bakgrund av de principer som framkommer i det av anmälaren åberopade regeringsrättsbeslutet från 1989. Det visar sig emellertid då, att omständigheterna i förevarande ärende på avgörande punkter skiljer sig från vad som enligt regeringsrättens motivering gällde i det genom dess beslut avgjorda målet.

— — —

Sammanfattningsvis finner jag alltså, att AMU-styrelsens bedömning av frågan, huruvida handlingarna var allmänna eller ej, står i god överensstämmelse med den uppfattning jag i mitt tidigare beslut givit uttryck för, och att den ej heller är oförenlig med regeringsrättens i ärendet åberopade avgörande.

Åsiktsdifferensen i fråga om förvaringskriteriet var alltså inte avgörande för den "friande" slutsatsen i AMU-fallet. I förevarande fall synes dock en tillämpning av regeringsrättens synsätt — mot bakgrund av vad som är upplyst om relationen mellan kommunen och konsultföretaget — leda till att ansökningshandlingarna var att betrakta som allmänna redan när de ankom till konsultföretaget. Med hänsyn till att det grundläggande felet i detta ärende enligt min mening ligger i att man lät ansökningarna ges in till konsultföretaget i stället för till kommunens kansli — varför den aktuella situationen egentligen inte skulle ha behövt uppkomma — anser jag mig emellertid kunna lämna den teoretiska frågan om förvaringskriteriets innebörd. Min syn på denna fråga framgår av vad jag anfört i mina tidigare här åberopade beslut.

3.3 *Diarieföring m.m.*

Frågan om diarieföring och sättet för förvaring av ansökningshandlingarna hos kommunen har inte varit i centrum för klagomålen. Kommunstyrelsen har dock — visserligen ganska knapphändigt — berört frågan, och jag vill därför göra några kommentarer.

Kommunstyrelsen säger å ena sidan, att avsikten var att ett urval av ansökningshandlingarna skulle överlämnas av rekryteringsgrupperna till kommunstyrelsens kansli "för diarieföring", men hävdar å andra sidan, att diarieföringsskyldighet ej förelegat enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen, eftersom handlingarna inte var underkastade sekretess och hölls så ordnade att det utan svårighet gick att fastställa om handling kommit in.

Utan att gå in på de närmare omständigheterna — varom utredning saknas i förevarande ärende — vill jag rent allmänt säga följande.

Sekretesslagens krav sträcker sig visserligen inte längre än till att offentliga handlingar skall registreras eller hållas ordnade på ett lätt överblickbart sätt. Detta innebär emellertid inte, att det är acceptabelt,

att man gör som man vill från fall till fall. Det måste givetvis finnas en fast ordning. För kommunernas del ankommer det på dem själva att utfärda interna föreskrifter om formerna för registrering, förvaring och arkivering av handlingar (jfr även 8 och 16 §§ arkivlagen). Det förhållandet, att det är ett kommunens organ — och inte en utanförstående statlig myndighet — som fastställt exempelvis en diarieplan, innebär inte, att man på handläggarnivå kan känna sig mindre bunden av de föreskrifter som meddelats. Ett oavvisligt krav är vidare, att handlingar, som är offentliga, skall vara lättillgängliga för allmänheten. Detta innebär, att allmänheten måste ges omedelbar tillgång till diaries, andra register eller särskilda förvaringsanordningar (pärmar, akt-system m.m.), som finns inrättade. Jag vill särskilt betona, att möjligheten enligt sekretesslagen att ersätta ett centralt diarieföringssystem av traditionellt slag med andra former av register och redovisning av handlingar i princip inte får tas till intäkt för att tillåta en sänkning av kravet på lättillgänglighet.

3.4 Slutord

Simrishamns kommun har vid rekrytering till två chefsbefattningar i kommunen anlitat ett konsultföretag. Tillsättningsförfarandet har inneburit, att ansökningshandlingarna har sänts till konsultföretaget, som senare vidarebefordrat handlingarna till två kommunala rekryteringsgrupper (en för varje tjänst). Rekryteringsgrupperna har därefter företagit gallring av ansökningarna, gjort anställningsintervjuer och slutligen överlämnat ett urval av ansökningshandlingarna till kommunstyrelsens kansli. Enligt kommunens uppfattning har de sålunda utvalda handlingarna — och endast dessa — först vid detta tillfälle blivit allmänna och offentliga.

Kritik har riktats mot att

1 kommunen låtit ansökningarna ges in till konsultföretaget i stället för direkt till kommunen

2 kommunen ej iakttagit eller visat sig ha kännedom om centrala och tydliga lagregler i tryckfrihetsförordningen, som inneburit att samtliga ansökningshandlingar blev allmänna och offentliga handlingar senast när de av konsultföretaget överlämnades till representanter för rekryteringsgrupperna.

Därjämte har vissa principiella synpunkter anförts med anledning av att

3 kommunen framfört diffusa uttalanden om hur man hanterat handlingarna med hänsyn till kravet enligt sekretesslagen att allmänna handlingar skall registreras och/eller hållas ordnade på visst sätt.

Fråga om behandlingen från offentlighetssynpunkt av ett brev från en landshövding till en departementschef. Bl.a. fråga om tillämpning av 2 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen och om iakttagande av registreringsskyldighet

1992/93:JO1

(Dnr 462-1992)

Anmälan

I en anmälan, som kom in den 11 februari 1992, anförde Bert Forsberg följande (bilagorna här uteslutna).

Landshövding Bohlins korrespondens med näringsministern

Landshövdingen i Västerbottens län, Görel Bohlin har i brev till näringsminister Per Westerberg den 16 januari 1992 framfört vissa synpunkter på hur han borde agera för att förekomma ett initiativ från (s) om prospektering för gruvnäringen (bilaga 1).

Brevet är skrivet på landshövdingens i Västerbotten tjänstepapper men har ingen anteckning om registrering/diarieföring. Hos näringsministern är brevet ankomststämplat den 23 januari 1992 utan anteckning om registrering. Härav följer frågan: *Hur uppfyller Bohlin respektive Westerberg skyldigheten att registrera allmänna handlingar?*

Enligt uppgift har brevet sedan återkallats och lär inte nu kunna återfinnas på departementet. Detta ger anledning till frågan: *Hur handhar departementet under Westerbergs chefskap allmänna handlingar.*

Bohlin har i en intervju med Västerbottens Folkblad givit ett svar där hon synes mena att det rört sig om ett privatbrev (bilaga 2); en orimlig ståndpunkt eftersom Bohlin bifogat en tjänsteskrivelse som visar att saken redan behandlats vid länsstyrelsen (bilaga 3). Detta ger anledning att fråga: *På vilken grund kan Bohlin, som vid länsstyrelsen ingalunda kan vara privatperson, anse att tjänsteangelägenheter kan behandlas i privatbrev?*

Bohlin har vidare i intervjun menat att brevet, som hon kallar personligt, borde ha sänts till Westerbergs bostad. Eftersom detta inte på något sätt skulle ha förändrat brevetts karaktär av allmän handling och skyldigheten att registrera det menar jag att *Bohlin framför vilseledande uppgifter om ordningen för allmänna handlingar vid våra myndigheter.*

Av Bohlins svar i intervjun framgår också att hon kan ha avsett att hennes brev inte skulle registreras. Detta uppfattar jag som *försök att hindra medborgares lagliga rätt att få ta del av allmänna handlingar.*

Slutligen vill jag peka på Bohlins öppna deklARATION om att avsikten var att ge minister Westerberg möjlighet att förekomma ett socialdemokratiskt initiativ, som Bohlin kände till. *Är en sådan avsikt förenlig med den opartiskhet som bör känneteckna svensk förvaltning?*

Utredning

Anmälan remitterades för yttrande till länsstyrelsen i Västernorrlands län och expeditionschefen i näringsdepartementet.

Länsstyrelsen anförde i yttrande följande.

Som framgår av de till anmälan fogade handlingarna avsände länsstyrelsen den 16 januari 1992 en skrivelse till näringsdepartementet med

förslag till nytt prospekteringsbolag. Skrivelsen var ett initiativärende av länsstyrelsen och diariefördes i vanlig ordning som ett sådant. Den undertecknades av länsrådet Göran Theolin och planeringsdirektör Harald Frisendahl. Eftersom frågan diskuterats med landshövding Görel Bohlin informerades hon om åtgärden.

Som landshövdingen uttalat till massmedia skrev hon ett som hon själv bedömde det privat brev i frågan till näringsministern. Brevet lades i ett särskilt kuvert, personligen adresserat till näringsministern Per Westerberg. Kuvertet medföljde därefter i den försändelse som också innehöll länsstyrelsens skrivelse. Brevet diariefördes inte på länsstyrelsen.

Länsstyrelsen är väl medveten om att även personligt adresserade skrivelser till eller från en tjänsteman hos myndigheten skall diarieföras, om frågan gäller ett ärende som handläggs hos myndigheten. Information om dessa bestämmelser lämnas bl.a. vid introduktion av ny personal. Rutiner finns också för öppnande av personadresserad post så att garantier finns att sådan post passerar vederbörlig diariestation för instämpling och diarieföring. Handläggarna erinras kontinuerligt om sin skyldighet att iakttä kravet på diarieföring.

När landshövdingen skrev det här aktuella brevet hade genomgång av länsstyrelsens rutiner för diarieföring ännu inte hunnit göras med henne. Så har nu skett. Också personalen i övrigt har ånyo erinrats om gällande bestämmelser.

Expeditionschefen anförde i sitt yttrande bl.a. följande.

Bakgrunden är följande. På förmiddagen den 23 januari 1992 ankom en försändelse från länsstyrelsen i Västerbottens län adresserad till statsrådet Per Westerberg Näringsdepartementet 103 33 STOCKHOLM. På detta sätt adresserad post går enligt rutinerna till statsrådets sekreterare som öppnar den och åsätter inkomststämpel. Därefter går posten till registratören för registrering.

Försändelsen innehöll en skrivelse från länsstyrelsen samt ett brev från landshövdingen Bohlin till näringsministern.

Samma förmiddag ringde landshövdingen Bohlin till statssekreteraren i näringsdepartementet och förklarade att hon önskade få tillbaka det brev som medsänts länsstyrelsens skrivelse. Brevet, som då kommit till registratören men ännu inte registrerats, uppvisades för mig av registratör som framförde landshövdingens begäran om att det skulle återsändas. Jag samtyckte till att det återsändes.

Vad gäller anmälan mot näringsministern Per Westerberg kan konstateras att ett statsråd inte står under JO:s tillsyn. Men eftersom anmälan i viss del får anses riktad mot näringsdepartementet vill jag, som ansvarig för registreringen i departementet, svara följande.

I det nu aktuella ärendet rör det sig om ett brev som landshövdingen Bohlin synes ha betraktat som ett brev till en partikollega angående partipolitiskt agerande. Med hänsyn till denna hennes villfarelse har, på hennes begäran, brevet återsänts (se Holmberg—Ryman Offentlighetsprincipen och myndigheterna, 14 uppl., s. 12).

Bedömning

JO Ragnemalm anförde i beslut den 30 april 1992 följande.

Av utredningen framgår bl.a. följande. Länsstyrelsen i Västerbottens län har i en skrivelse, ställd till statsrådet Per Westerberg, näringsdepartementet, föreslagit, att regeringen medverkar vid tillkomsten av ett nytt bolag för prospektering, förädling m.m. av malm- och industri- malmsfyndigheter. Skrivelsen, som diarieförts vid länsstyrelsen, är da-

terad den 16 januari 1992 och undertecknad av länsrådet Göran Theolin och planeringsdirektören Harald Frisendahl. Till skrivelsen fogades ett personligt avfattat och på landshövdingens brevpapper uppsatt brev från landshövdingen Görel Bohlin till näringsministern. I brevet hänvisar Görel Bohlin till den bifogade skrivelsen från länsstyrelsen. Hon anför vidare bl.a., att hon vet att "s" kommer att lägga ett eget förslag vad gäller prospektering för gruvnäringen samt att Per Westerberg kanske kan "förekomma genom att själv tillsätta en utredningsman med direktiv åt det håll som skisserats i bifogade brev".

Frågan i ärendet gäller, hur Görel Bohlins brev hanterats dels hos länsstyrelsen, dels hos näringsdepartementet. Det regelsystem som här aktualiseras är i korthet följande.

En handling är enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen (TF) allmän och därmed i princip tillgänglig för envar, om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet. För frågan om handlingens karaktär av allmän spelar det sålunda ingen roll, om den blivit diarieförd eller på annat sätt registrerad. När en sådan handling kommit in till eller upprättats hos myndighet, skall den enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) utan dröjsmål registreras; vad gäller allmänna handlingar som är offentliga — som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämelse — får registrering dock underlåtas, om de hålles så ordnade, att det utan svårighet kan fastställas, om handling kommit in eller upprättats.

Brev eller annat meddelande, som är ställt personligen till den som är befattningshavare vid en myndighet, anses enligt 2 kap. 4 § TF som allmän handling, "om handlingen gäller ärende eller fråga som ankommer på myndigheten och ej är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning". Handling, som enligt denna bestämmelse är att anse som allmän, har denna egenskap oavsett om den anlånt till myndighetens lokaler eller sänts till befattningshavarens privata adress.

Ett till en viss befattningshavare ställt brev, som gäller en fråga som ankommer på myndigheten, kan således undantagsvis falla utanför kategorin allmän handling, nämligen om det är "avsett för mottagaren endast som innehavare av annan ställning". Undantagsregeln ger ett visst utrymme för t.ex. politiker och fackliga förtroendemän med uppgifter inom den offentliga förvaltningen att mottaga brev och andra meddelanden, som rör ämnen med vilka de har att befatta sig i sin myndighetsfunktion, utan att handlingarna blir att betrakta som allmänna. Att en restriktiv tillämpning emellertid avsetts framgår av att befattningshavaren, för att handlingen skall kunna undandras offentligheten, skall ha mottagit den "endast" som innehavare av annan ställning; har han mottagit ett brev både som tjänsteman och som t.ex. politiker, blir detta alltså att anse som en allmän handling. (Se prop. 1975/76:160 s. 127, KU 1975/76:48 s. 12.) Av det sätt på vilket bestämmelsen i 2 kap. 4 § TF konstruerats får anses följa, att "huvudregeln

och presumptionen om offentlighet skall gälla, såvida inte mycket starka skäl talar för en annan bedömning". (Se härom Bohlin, Allmänna handlingar, 1988, s. 129; se s. 129—135 angående praxis på området.)

Varken länsstyrelsen eller expeditionschefen ifrågasätter i remissvaren, att brevet från landshövdingen varit att betrakta som en allmän handling hos respektive myndighet.

Jag har inte någon annan mening vad gäller denna fråga. Landshövdingens brev är att anse som en hos länsstyrelsen upprättad handling, vilken enligt 2 kap. 7 § TF blev allmän när den expedierades. Enligt den ovan nämnda bestämmelsen i sekretesslagen borde den samtidigt med expedieringen ha registrerats hos länsstyrelsen. Länsstyrelsen är medveten om att så borde ha skett.

Vidare kan man enligt min mening — när man beaktar brevets innehåll och dess anknytning till den skrivelse från länsstyrelsen det medföljde — knappast hävda, att näringsministern inte mottagit brevet i sin egenskap av departementschef utan "endast" — dvs. *uteslutande* — som politiker. Brevet utgjorde således en till näringsdepartementet inkommen allmän handling.

Av utredningen framgår att expeditionschefen återsänt brevet till landshövdingen på dennas begäran. Som försvar för denna åtgärd har han i remissvaret åberopat Holmberg—Ryman, Offentlighetsprincipen och myndigheterna, 14 uppl., s. 12. Författarna har där, beträffande de fall där undantagsregeln i 2 kap. 4 § TF inte är tillämplig men där det framgår att avsändaren av ett meddelande ändå har förutsatt, att meddelandet skall betraktas som ett privat brev, anfört, att det kan vara tveksamt, hur mottagaren skall förfara. Att omedelbart låta avsändaren bestämma, om han vill återta meddelandet obeaktat, har angetts som ett möjligt förfarande, som dock i regel inte bör väljas.

Jag tar bestämt avstånd från det angivna förfarandet. Något författningsstöd för vidtagande av en sådan åtgärd finns inte. JO har också tidigare (se t.ex. JO:s ämbetsberättelser 1971 s. 348 och 1980/81 s. 368) uttalat, att TF:s bestämmelser inte får kringgå på det sättet att en handling lämnas tillbaka till ingivaren.

Sammanfattningsvis finner jag således, att det aktuella brevet borde ha hanterats enligt föreskrifterna i 15 kap. 1 § sekretesslagen hos såväl länsstyrelsen som näringsdepartementet, vilket inte skett. Då det inträffade, såvitt framkommit, inte berott på brister vad gäller normala posthanterings- och diariieföringsrutiner, anser jag mig kunna stanna vid den kritik som ligger i det ovan sagda.

Vad som i övrigt framkommit i ärendet föranleder inga kommentarer från min sida.

(Dnr 2691-1991)

1 Initiativet

Den 4 september 1991 upprättades inom ombudsmannaexpeditionen en promemoria med följande innehåll.

I några ärenden hos JO — rörande flera olika länsarbetsnämnder — har framkommit att följande rutiner tillämpas, när en arbetssökande önskar kopia av sin personakt:

1. Arbetsförmedlaren — den som svarar för vården av personakten enligt 7 § AMSFS 1990:10 — får en begäran från den arbetssökande om kopia av akten.

2. Arbetsförmedlaren skickar akten till länsarbetsnämnden.

3. Registrator hos nämnden kopierar aktuella sidor. Akten återsänds till arbetsförmedlingen. Kopiorna sänds till nämndens kassa.

4. Länsarbetsnämndens kassa expedierar kopiorna mot postförskott.

Arbetsmarknadsstyrelsen bör utreda vilka rutiner som tillämpas inom arbetsmarknadsverket för expedition av kopia av allmän handling.

Arbetsmarknadsstyrelsen bör yttra sig över rutinernas förenlighet med bestämmelsen i 2 kap. 13 § andra stycket tryckfrihetsförordningen om skyndsam handläggning. Av yttrandet bör jämväl framgå vilka eventuella åtgärder arbetsmarknadsstyrelsen avser att vidta.

Genom remiss den 5 september 1991 infördes utredning och yttrande från arbetsmarknadsstyrelsen.

2 Arbetsmarknadsstyrelsens utredning

Arbetsmarknadsstyrelsen begärde in uppgifter i saken från länsarbetsnämnderna. Nämnderna i sju län (Uppsala, Östergötlands, Kronobergs, Kalmar, Älvsborgs, Värmlands och Jämtlands) underlät att svara. Av de 17 länsarbetsnämnder som svarat bekräftade nämnderna i sex län (Södermanlands, Jönköpings, Blekinge, Malmöhus, Gävleborgs och Norrbottens), att det beskrivna förfarandet — med mindre variationer — förekommer inom myndigheten.

3 Arbetsmarknadsstyrelsens yttrande

I yttrandet anförde arbetsmarknadsstyrelsen (generaldirektören Göte Bernhardsson) följande.

Rutiner som innebär att kopior av allmänna handlingar, som ska utlämnas från arbetsförmedlingen, först måste skickas till länsarbetsnämndens kansli för avgiftsbeläggning och expediering och därför når mottagaren först efter flera dagar, kan enligt AMS inte uppfylla kraven på skyndsam behandling enligt 2 kap 13 § andra stycket tryckfrihetsförordningen. Det är sannolikt expeditionskungörelsens (1964:618) bestämmelser om avgiftsbeläggning som har orsakat den bristande följsamheten mot tryckfrihetsförordningen.

AMS, som inte detaljstyr länsarbetsnämnderna när det gäller administrativa konstruktioner, kommer att i de allmänna råd som har utfärdats inom området "Offentlighet och sekretess" ännu eftertryckli-

gare erinra om det nämnda stadgandet i tryckfrihetsförordningen och samtidigt framhålla att den enda rimliga tolkningen av bestämmelsen är att vården av handlingarna och utlämnandeförfarandet måste ske på samma ställe. Ett exemplar av AMS nuvarande allmänna råd för länsarbetsnämnderna på denna punkt bifogas. AMS kommer också att skicka en kopia av detta yttrande och av JO:s kommande beslut till länsarbetsnämnderna.

4 Bedömning

I beslut den 11 oktober 1991 anförde *JO Ragnemalm* följande.

En begäran att få en kopia av allmän handling skall behandlas skyndsamt. Expedition av kopiorna eller av beslut att ej lämna ut kopior bör helst meddelas samma dag, men kortare dröjsmål får undantagsvis accepteras, exempelvis om framställningen avser ett omfattande eller ur sekretessynpunkt svårbedömt material. Systematiska fördröjningar av det slag som tydligen förekommer vid ett antal länsarbetsnämnder kan inte accepteras. Jag noterar med tillfredsställelse, att detta också är arbetsmarknadsstyrelsens mening.

Jag vill emellertid tillfoga, att det i sig anmärkningsvärda förhållandet, att inte mindre än sju länsarbetsnämnder underlåtit att svara på arbetsmarknadsstyrelsens enkät, ger anledning att befara, att det ifrågasatta förfarandet praktiseras i större omfattning än vad som klart framgår av remissvaret. JO:s remiss har visserligen inte ställts direkt till länsarbetsnämnderna och ej heller innefattat en explicit begäran om att arbetsmarknadsstyrelsen skall höra samtliga länsarbetsnämnder, men jag finner det ändå påkallat att i sammanhanget erinra om myndigheternas i grundlagen — 12 kap. 6 § regeringsformen — fastlagda skyldighet att tillhandagå JO med de upplysningar och yttranden han begär. Att arbetsmarknadsstyrelsen utan vidare tycks acceptera, att ett betydande antal länsarbetsnämnder inte besvarar dess förfrågningar framstår som svårförståeligt mot bakgrund av att arbetsmarknadsstyrelsen enligt 3 § förordningen (1988:1139) med instruktion för arbetsmarknadsverket är chefsmyndighet för länsarbetsnämnderna.

Samma — enligt min mening överdrivna — försiktighet i utövandet av de befogenheter som måste anses ligga häri präglar också det i remissvaret gjorda uttalandet, att man "inte detaljstyr länsarbetsnämnderna" när det gäller vad man benämner "administrativa konstruktioner". Jag anser det vara chefsmyndighetens ansvar att tillse, att underordnade organ tillämpar sådana rutiner, att grundlagens bestämmelse om skyndsam behandling av begäran om kopia av allmän handling iakttas.

Riksdagens ombudsmäns kansli

Kanslichefen Kjell Swanström

Byråchefen Torsten Johansson

Byråchefen Hans Sandberg

Byråchefen Anders Thunved

Byråchefen Sven Börjeson

Byråchefen Kristina Boutz

Byråchefen Jörgen Buhre

Byråchefen Krister Malmsten (tf byråchef t.o.m. 14 juli 1991)

Tf byråchefen Lars Clevesköld

Avdelningsdirektören Arne Schöldström

Avdelningsdirektören Lars Kinnander

Avdelningsdirektören Rolf Andersson

Som föredragande med heltidstjänstgöring har vidare under 1991/92 tjänstgjort: Hovrättsassessorn Gunnar Jacobsson, kammaråklagaren Anne-Marie Bergström, hovrättsassessorn Owe Hultin, hovrättsassessorn Catharina Hallenberg, avdelningsdirektören i Socialstyrelsen Christer Sjöstedt, hovrättsassessorn Louise Norén, hovrättsassessorn Allan Camitz, kammarrättsassessorn Arne Edström (t.o.m. 17 maj 1992), hovrättsassessorn Carl-Gustaf Tryblom (fr.o.m. 29 juli 1991), hovrättsassessorn Lars Lundgren (fr.o.m. 9 september 1991), kammarrättsassessorn Gunnel Schön Aldenstig (t.o.m. 31 oktober 1991), hovrättsassessorn Inger Konradsson, kammarrättsassessorn Mats Törnered, hovrättsassessorn Peter Strömberg (fr.o.m. 25 november 1991 t.o.m. 14 april 1992), hovrättsassessorn Ingela Pålsson (fr.o.m. 1 januari 1992), kammarrättsassessorn Olof Hedberg (t.o.m. 31 oktober 1991), kammarrättsassessorn Albert Johnson, kammarrättsassessorn Carina Hedbom Blomkvist, kammarrättsassessorn Eva Cernoch (t.o.m. 8 mars 1992), hovrättsassessorn Anne-Marie Nyholm och kammarrättsassessorn Claes Tenggren.

SAKREGISTER

1992/93:JO1

Bilaga 2

till

justitieombudsmännens ämbetsberättelser

1989/90—1992/93

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1967—1975/76 finns fogat som bilaga 3 (s. 557) till ämbetsberättelsen 1975/76 och har även tryckts separat. I ingressen till detta register har lämnats upplysningar om register till tidigare ämbetsberättelser. Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1976/77—1988/89 finns fogat som bilaga 4 (s. 437) till ämbetsberättelsen 1988/89.

Adoption

- handläggning av ärende ang. adoption av barn med utländsk härkomst 89/90:231

Allmänna handlingar

Fråga om handling är allmän eller ej

- på sjukhus upprättad förteckning, persedelförteckning, har ansetts utgöra allmän handling 89/90:367
- handling som förvaras hos en privat donationsfond som förvaltas av ett offentligt organ har inte ansetts vara allmän 89/90:370
- hos kommun då den befinner sig hos konsultföretag, som enligt avtal samarbetar med kommunen 89/90:415
- hos statlig myndighet då den befinner sig hos konsultföretag, som enligt avtal samarbetar med myndigheten 90/91:391
- brev till kommunal befattningshavare, ordförande i såväl kommunstyrelsen som av kommunen ägd stiftelse 90/91:395
- stadsbiblioteks datorbaserade låntagarregister har konstaterats vara allmän handling. Kritik mot kulturnämnd som hävdatt motsatt uppfattning och på grund därav — samt till följd av formella handläggningsfel — betagit enskild hans grundlagsenliga rätt att utan dröjsmål ta del av i registret lagrad information 90/91:400
- kritik mot skolchef för underlåtenhet att registrera till skolstyrelsen ställd handling, som kommit skolchefen tillhanda 90/91:417
- underlåtenhet att lämna ut anteckningar förda av distriktssköterskor. Fråga om anteckningarna utgjorde allmän handling m.m. 91/92:409
- hos Stiftelsen Nordiska museet förvarade handlingar med uppgifter om anställda 91/92:427
- anteckningar vid sammanträde med ledningsgrupp hos allmän försäkringskassa 92/93:461
- en på begäran av lokal samordningsgrupp av utomstående person upprättad rapport har ansetts utgöra en till socialförvaltningen inkommen och därmed allmän handling, när förvaltningens företrädare i samordningsgruppen mottog rapporten, oaktat rapporten inte färdigbehandlats i samordningsgruppen 92/93:589
- fråga om offentlighetsprincipens iakttagande vid kommunalt anställningsförfarande under konsultmedverkan 92/93:622

- fråga om behandlingen från offentlighetssynpunkt av ett brev från en landshövding till en departementschef. Bl.a. fråga om tillämpning av 2 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen och om iakttagande av registreringskyldighet 92/93:634

1992/93:JO1
Bilaga 2

Fråga om utlämnande av allmän handling eller uppgifter därur

- avgiftsbeläggning av televerkets nummerupplysning 89/90:343
- utlämnande av uppgifter ur allmänna handlingar till massmedierna 89/90:371
- ✓ — en begäran om utlämnande av allmän handling har onödigt fördröjts 89/90:373
- ✓ — dröjsmål med utlämnande av sjukjournal till följd av ordinarie handläggares frånvaro 89/90:376
- ärende angående utlämnande av kopior av patientjournal innefattar myndighetsutövning 89/90:378
- kritik mot byggnadsnämnd för avgiftsuttag för tillhandahållande av allmän handling på stället m.m. 89/90:392
- fråga om skyldighet att efter expeditionstidens utgång per telefon lämna ut uppgift ur allmän handling 89/90:397
- fråga om offentlighetsprincipen innefattar rätt för enskild medborgare att närvara vid postsorteringen hos en myndighet 89/90:398
- fråga om myndighet varit skyldig att sammanställa uppgifter ur allmänna handlingar för att besvara enkät 89/90:399
- samtycke till utlämnande av uppgifter i barnavårdsärende m.m. 90/91:366
- skyldighet att lämna uppgifter ur allmän handling per telefon
- sökanden hänvisad göra personligt besök på myndigheten 90/91:382
- utlämnande av patientuppgifter från psykiatriska kliniker till forskningsregister 90/91:383
- ✓ — regeringsrättens rutiner för handläggning som första instans av ärenden om utlämnande av allmän handling har mot bakgrund av domstolens ställning som slutinstans i dylika ärenden ansetts godtagbara 90/91:130
- beslut med fullföljdshänvisning i fall då vägran att utlämna grundats på bedömningen att begärd handling ej förvarades hos myndigheten 90/91:391
- stadsbiblioteks datorbaserade låntagarregister har konstaterats vara allmän handling. Kritik mot kultur nämnd som hävdat motsatt uppfattning och på grund därav samt till följd av formella handläggningsfel — betagit enskild hans grundlagsenliga rätt att utan dröjsmål ta del av i registret lagrad information 90/91:400
- ansökningshandlingar och intresseanmälningar avseende chefstjänst vid centralt ämbetsverk, vilka under ärendets beredning förvarades inlåsta i kassaskåp 90/91:409
- av myndighet fört datoriserat prenumerantregister, innehållande såväl sekretessbelagda som offentliga uppgifter 90/91:412
- dröjsmål med utlämnande av kopia av betyg bl.a. beroende på att syftet med begäran efterforscats 90/91:421
- ✓ — fråga om vid vilken tidpunkt en inom länsstyrelse framställd och sedermera till regeringen avgiven rapport kunde anses upprättad enligt 2 kap. 7 § TF 90/91:425
- ordförande i socialnämnd har till tidning lämnat uppgift, för vilken gällt socialtjänstsekretess. Uppgiften har dock omfattats av den s.k. meddelar-friheten enligt tryckfrihetsförordningen 91/92:408
- avgift för utlämnande av kopia av allmän handling har av överlantmätarmyndighet debiterats enligt lantmäteriets uppdragstaxa. Avgiften har i det aktuella fallet befunnits ha tagits ut på felaktiga grunder 91/92:412

- begäran om uppgifter om anställdas vid Stiftelsen Nordiska museet namn, adress och telefonnummer; fråga om uppgifterna fanns i handlingar avseende museets i bilagan till sekretesslagen angivna verksamhet och därför enligt 1 kap. 8 § andra stycket och 15 kap. 4 § första stycket borde ha lämnats ut 91/92:427
- kritik mot patent- och registreringsverkets bolagsavdelning för att man hänvisat en person, som per telefon begärt uppgift ur allmän handling, till att mot avgift enligt uppdragstaxa erhålla utskrift av handlingen. Fråga tillika om vad som allmänt gäller om s.k. offentlighetsuttag inom försäljningsverksamhet 91/92:418
- kritik mot arbetarskyddsstyrelsen för dess handläggning av ärende om utlämnande av allmän handling och kopia av sådan handling. Även fråga om avgiftsuttag, då myndigheten vid sidan av sina åligganden enligt offentlighetsprincipen driver uppdragsverksamhet i form av tillhandahållande av uppgifter ur ett databaserat informationssystem 91/92:423
- dröjsmål med utlämnande av allmän handling beroende bl.a. på svårigheter att återfinna handlingen 91/92:439
- televerkets anvisningar för utlämnande av hemliga telefonnummer enligt en bestämmelse om begränsning i sekretess har befunnits oförenliga med lagens innebörd. Enligt lagrummet i fråga — 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen (1980:100) — hindrar sekretess inte, att "uppgift som angår misstanke om brott" av viss svårhetsgrad lämnas till myndighet som har att ingripa mot brottet, t.ex. polismyndighet. Anvisningarna medger utlämnande — på begäran av polisen — i en omfattning som går utöver lagens ändamål i detta fall: att reglera myndigheternas rätt att lämna ut uppgifter om brottsmisstankar 92/93:516
- socialförvaltnings utlämnande av uppgift om kvinnas bostadsadress 92/93:591
- handläggning av frågor om utlämnande av allmänna handlingar och om fullföljdshänvisning då faderskapsutredning läggs ned 92/93:593
- frågor om rätt till insyn i egen socialakt och om "gamla" uppgifter till ny akt 92/93:596
- dröjsmål med utlämnande av sjukjournaler 92/93:607
- utlämnande av terminalutskrifter från inskrivningsregistret 92/93:619
- fråga om rutinerna för expediering av begärd kopia av allmän handling inom arbetsmarknadsverket 92/93:638

Fråga om sekretess för allmän handling

- fråga om lämpligheten att i behandlingsjournalen för intagen i kriminalvårdsanstalt göra anteckning om resultat av tagna HIV-prov 89/90:105
- fråga om sekretess och postöppning vid ett LVM-hem 89/90:264
- sekretessen har åsidosatts i lokal samrådsgrupp 89/90:363
- inte olagligt men olämpligt att i ett ärende om förordnande av taxeringsnämndsordförande ta del av dennes självdeklarationer 89/90:385
- sekretess inom lokal samverkansgrupp för missbruksvård 90/91:369
- fråga om rätt för medförmyndare att få ut handling ur socialakt 91/92:408
- kritik mot länsrätts handläggning av ärende om utlämnande av kopia av allmän handling. Tillämpning av 9 kap. 1 § sekretesslagen angående skattesekretess 91/92:150
- polismyndighets rätt att lämna ut brottsanmälningar till en brottsofferjour 92/93:197
- rätt för förälder att få del av sekretesskyddade uppgifter som rör barn (14:4 sekretesslagen) 92/93:439

- fråga om en socialförvaltning ägt översända en anmälan rörande en persons hälsotillstånd m.m. till en läkare samt medta läkaren på ett hembesök hos den berörde personen utan att kontakt först erhållits med denne. Förfarandet har ifrågasatts från såväl sekretessynpunkt som med hänsyn till principerna i socialtjänstlagen men har i visst fall godtagits. Tillika fråga om sekretess för anmälare och utlämnande av allmänna handlingar samt underrättelse om avskrivningsbeslut 92/93:601
- brott mot tystnadsplikt? Fråga bl.a. om sekretess enligt 7:1 sekretesslagen gällt för uppgift om patients vårdkostnad och om det s.k. meddelarskyddet 92/93:608
- ifrågasatt brott mot tystnadsplikt 92/93:610
- användning av sekretessstämpel 92/93:613

1992/93:JO1

Bilaga 2

Övriga frågor

- användandet av automatisk databehandling inom socialtjänsten 89/90:380
- fråga om markering i ADB-register av personuppgifter som omfattas av särskild sekretessprövning, kritik mot riksförsäkringsverket 90/91:387
- fråga om vilka handlingar som beslutsmyndigheten i samband med besvär över beslut om utlämnande av allmän handling skall tillställa besvärinstansen m.m. 91/92:434
- kritik mot handläggningen av en ansökan om s.k. spärrmarkering i ADB-register för folkbokföringsuppgifter 91/92:443

Allmän ordningsstadga

- fråga om nöjestillställning, till vilken ca 4 000 personer inbjudits, bort betraktas som tillståndspliktig offentlig tillställning, tillämpning av 9 § andra stycket och 12 § andra stycket allmänna ordningsstadgan 89/90:327

Anslagsframställning

- motivering av yrkande i anslagsframställning 90/91:159

Arbetsmiljölagen

- arbetsmiljölagen och socialtjänstlagen 89/90:213
- arbetsmiljölagen och lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) 89/90:253
- reglering i avtal mellan skolledning, elev och elevens föräldrar av frågor rörande ersättning för elevs skadegörelse i skolan; tillika fråga huruvida rättsordningen medger, att eleven enligt sådant avtal ersättes skadan helt eller delvis genom eget arbete; tillämpning av arbetsmiljölagens föreskrifter angående minderårigas arbete 90/91:302

Arkivering av handlingar

- kritik mot skolchef för åtgärden att — utan att bevara kopia — återställa originalskrivelse, innefattande framställning till skolstyrelsen, till avsändaren, sedan denne återkallat framställningen 90/91:417

Arrest

- fråga om disciplinansvar för vakthavande befäl som i strid med RPS föreskrifter insatt person i arrest 91/92:90

Arrestantvakt

- avstängning från tjänstgöring som arrestantvakt och ordningsvakt 91/92:117

1992/93:JO1

Bilaga 2

Avgift

- televerkets nummerupplysningstjänst 89/90:343
- kritik mot byggnadsnämnd för avgiftsuttag för tillhandahållande av allmän handling på stället m.m. 89/90:392
- beslut av skolstyrelse att debitera gymnasieskolans elever kopieringsavgift med vissa belopp per termin har förklarats strida mot lag 90/91:313
- fråga om krav på lagstöd enligt 8 kap. 5 § regeringsformen för avgift för engelskspråkig gymnasial utbildning 91/92:337
- kritik mot patent- och registreringsverkets bolagsavdelning för att man hänvisat en person, som per telefon begärt uppgift ur allmän handling, till att mot avgift enligt uppdragstaxa erhålla utskrift av handlingen. Fråga tillika om vad som allmänt gäller om s.k. offentlighetsuttag inom försäljningsverksamhet 91/92:418
- kritik mot arbetarskyddsstyrelsen för dess handläggning av ärende om utlämnande av allmän handling och kopia av sådan handling. Även fråga om avgiftsuttag, då myndigheten vid sidan av sina åligganden enligt offentlighetsprincipen driver uppdragsverksamhet i form av tillhandahållande av uppgifter ur ett databaserat informationssystem 91/92:423
- fråga om uttagande av läromedelsavgifter inom gymnasieskolan 91/92:380
- fråga bl.a. om överlantmätarmyndighet (ÖLM) ägt att debitera avgift för utlämnande av kopia av allmän handling enligt uppdragstaxa, som utfärdats med stöd av 1 § andra stycket lantmäteritaxan (1971:1101). Avgiften har i det aktuella fallet befunnits ha tagits ut på felaktiga grunder 91/92:412

Avhysning

- bristande rutiner för samarbete mellan kronofogdemyndighet och flyttningsbyrå, bristfällig dokumentation, oriktiga besked om lösenbelopps storlek, kostnadsbeslut som felaktigt gynnat sökanden 89/90:127
- kommuns förfarande med byggnader och gods som efter avhysning kvarlämnats på arrenderad fastighet 89/90:131
- hemlighållande av begränsningar i exekutionstitels omfattning; tillika fråga om förrättning endast tillfälligt avbrutits 92/93:220

Avlägsnande

- av resande från tåg 91/92:384

Avskrivning

- begreppet "avskrivning" enligt uppbördslagen 89/90:137, 91/92:136

Avslutande av ärenden

- frågor om miljö- och hälsoskyddsnämnds sätt att avsluta ärenden och särskilt om funktionsfördelningen mellan nämnden och dess handläggare 92/93:487

Avstängning

- kritik – sedan förundersökning inletts men senare nedlagts – mot rektor vid gymnasieskola, som utan författningsstöd "befriat" lektor från undervisningsskyldighet; även kritik mot skolstyrelse och skolförvaltning för passivitet 89/90:306
- från tjänstgöring som arrestantvakt och ordningsvakt 91/92:117

Avvisning

- av utlänning på grund av avsaknad av arbetstillstånd 89/90:67
- direktavvisning av asylsökande 89/90:80
- disciplinansvar för beslut om förvar enligt utlänningslagen som fattats trots att det underliggande beslutet om avvisning preskriberats 91/92:185
- åtal mot en polisintendent för felaktig myndighetsutövning 92/93:69
- kritik mot polismyndighet för beslut om avvisning 92/93:128

Bandspelare

- fråga om rätt att använda egen bandspelare vid personlig inställelse inför taxeringsnämnd 89/90:204

Befordringsgrunder

- frågor om behörighetskrav och befordringsgrunder vid tillsättning av tjänst som högskoleadjunkt 92/93:502

Behovsprincipen

- husrannsakan hos en bank med anledning av en utredning om misstänkt skattebrott, begånget av en hos banken anställd direktör 92/93:143

Behörighetsvillkor

- frågor om behörighetskrav och befordringsgrunder vid tillsättning av tjänst som högskoleadjunkt 92/93:502

Bemyndigande

- vissa frågor rörande statlig förvaltningsmyndighets normgivning inom ramen för bemyndiganden i av regeringen utfärdad förordning 91/92:331

Beredskapsövning

- olämplig uppläggning av beredskapsövning där vissa invandrargrupper angivits som fientliga. Tillika fråga om tillämpliga sekretessregler 92/93:544

Beslag

- åtal mot distriktsåklagare för ändringar i protokoll 90/91:50
- upprättande av protokoll 90/91:67

Beslut

- frågor om miljö- och hälsoskyddsnämnds sätt att avsluta ärenden och särskilt om funktionsfördelningen mellan nämnden och dess handläggare 92/93:487

Beslutsunderrättelse

1992/93:JO1

Bilaga 2

- kritik mot statens jordbruksverk och dess företrädare lantbruksstyrelsen för dröjsmål med överlämnande av en besvärslinlaga till regeringen. Tillika uttalanden i frågor om skyldighet att underrätta intressent om beslut och om verkställighet av överklagat beslut 92/93:228

Besvär

- kritik mot skogsvårdsstyrelse, som vid omprövning efter överklagande partiellt bifallit klagandens yrkande, för dess underlåtenhet att jämlikt 24 § jämförd med 28 § förvaltningslagen överlämna besvärsskrivelsen och övriga handlingar till besvärsmyndigheten 89/90:291
- kronofogdemyndighets dröjsmål med översändande av besvärslinlaga till hovrätt; även fråga om ytterligare dröjsmål samt riksskatteverkets ansvar 90/91:116
- frågor om universitets- och högskoleämbetets befogenheter att upphäva eller ändra lokal högskolemyndighets beslut dels vid prövning av överklagande, dels vid utövande av ämbetets funktion som tillsynsmyndighet. Kritik mot både rättstillämpningen i enskilda fall och ämbetets i remissvar till JO uttryckta principiella inställning 90/91:287
- kritik mot statens naturvårdsverk för felaktig tillämpning av förvaltningslagens besvärssbestämmelser 91/92:316
- vissa frågor — bl.a. angående sakprövningsföresättningar rörande universitets- och högskoleämbetets handläggning av besvär över tjänstetillsättningsbeslut, då den person som i första instans förordnats att inneha tjänsten återkallat sin ansökan resp. begärt entledigande 91/92:351
- värnpliktsverket har felaktigt underlåtit att vidarebefordra besvärsskrift till totalförsvarets tjänstepliktsnämnd, som haft att pröva överklagandet 91/92:209
- fråga om en till koncessionsnämnden för miljöskydd inkommen skrivelse kunde anses innefatta ett överklagande av länsstyrelses beslut 91/92:314
- kritik mot Statens invandrarverk för dröjsmål med att översända överklaganden i asylärenden till arbetsmarknadsdepartementet 92/93:243
- FL:s bestämmelser om bl.a. besvärshänvisning har åsidosatts i ärende hos allmän försäkringskassa om avdrag på försäkrads pension för vårdavgift under vistelse på LVM-hem 92/93:468
- kritik mot användningen av beslutsblankett av vilken ej framgått vilken länsbostadsnämnd som fattat beslutet 92/93:535

Betalningssäkring

- sakkunnig taxeringsrevisor har fotograferat bohag vid en husrannsakan som en ersättning för förvarstagande enligt reglerna om betalningssäkring 89/90:187
- verkställighet; underrättelse till tredje man i visst fall, försäljning av egendom, dröjsmål med hävande av förbudsmeddelande 90/91:122

Bevakning

- av statlig fordran skall innefatta anmaning till gäldenären att betala frivilligt, innan kronofogdemyndighet företar indrivning 91/92:175

Bibliotek

- stadsbiblioteks datorbaserade låntagarregister har konstaterats vara allmän handling. Kritik mot kulturnämnd som hävdatt motsatt uppfattning och på grund därav — samt till följd av formella handläggningssfel — betagit enskild hans grundlagsenliga rätt att utan dröjsmål ta del av i registret lagrad information 90/91:400

1992/93:JO1

Bilaga 2

Biljakt

- förföljande/efterföljande med polisfordon 90/91:70

Bisyssla

- högre länsstyrelsetjänstemans uppdrag som förrättningsman inom länsstyrelsens verksamhetsområde 91/92:171
- fråga om arbetsförmedlares bisyssla såsom ordförande i kommunaldelsnämnds sociala utskott kunde anses vara förtroendeskadlig 92/93:582

Blankett

- kritik mot användningen av beslutsblankett av vilken ej framgår vilken länsbostadsnämnd som fattat beslutet 92/93:535

Bostadsbidrag

- fråga om kvittning i samband med utbetalning av bostadsbidrag 92/93:532

Boverket

- kritik mot användningen av beslutsblankett av vilken ej framgår vilken länsbostadsnämnd som fattat beslutet 92/93:535

Brottmål

- dröjsmål med utfärdande av stämning 89/90:30
- domares ansvar för dröjsmål med expediering av beslut om rättspsykiatrisk undersökning 90/91:24
- chefsrådmannan har ansetts ha ett övergripande ansvar för att äldre mål blir avgjorda 91/92:35

Brottsanmälan

- kritik mot domare som anmält partsombud till åklagare för utredning av misstanke om brott 90/91:29
- polismyndighets rätt att lämna ut sådana till en brottsofferjour 92/93:197

Brottsofferjour

- polismyndighets rätt att lämna ut brottsanmälningar till en brottsofferjour 92/93:197

Bygglov, se även Plan- och bygglagen, Byggnadsnämnd, Detaljplan

- fråga om vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda för att ett vid sammanträde med byggnadsnämnd beviljat bygglov skall tillåtas gå i verkställighet 89/90:336
- förhandsgranskning av bygglovshandlingar 89/90:340
- kritik mot kommun för underlåtenhet att underhålla genom gåva erhållen fast egendom 91/92:393

Byggnadsminnesförklaring

- fråga om eventuellt bevarande av industribyggnad, dels hos kommunstyrelse och byggnadsnämnd i anslutning till handläggning av detaljplaneärende, dels hos länsstyrelse (länsantikvarie) i ärende rörande byggnadsminnesförklaring 89/90:319
- kritik mot länsantikvarie som medgivit fastighetsägare att göra avvikelser från i beslut om byggnadsminnesförklaring intagna skyddsföreskrifter jämlikt 3 kap. 2 § kulturminneslagen, trots att inga beslut om tillstånd till avvikelser från skyddsföreskrift eller jämkning av skyddsföreskrift fattats av länsstyrelsen i den i 3 kap. 14 resp. 15 § föreskrivna ordningen 91/92:377
- kritik mot länsstyrelse för långa handläggningstider i byggnadsminnesärenden 92/93:507

Byggnadsnämnd, se även Plan- och bygglagen, Bygglöv, Detaljplan

- fråga om underrättelseskyldighet i lovärenden 89/90:331
- fråga om fullföljdshänvisning till beslut vari fråga varit om tillämpning av bestämmelser i 13 kap. 2 § plan- och bygglagen (PBL) om fullföljdsförbud 89/90:332
- felaktig tillämpning av PBL; bygglov meddelat för uppförande av affärsbyggnad på parkmark 89/90:337
- fråga om byggnadsnämnds förfarande vid fullgörande av kommunikationsskyldighet gentemot granne i ärende om förhandsbesked 89/90:338
- handläggning av framställning där tveksamhet kan föreligga om den avser upplysningar eller förhandsbesked 89/90:340
- kritik mot byggnadsnämnd för felaktig handläggning av ett ärende om bygglov för tillbyggnad (ca 50 m²) av bostadshus. Kritiken avser att nämnden meddelade bygglov oaktat tillbyggnaden i olika hänseenden stred mot gällande detaljplan, underlät att i ärendet höra ägare av grannfastighet och underlät att låta utstaka tillbyggnaden 90/91:324
- kritik mot byggnadsnämnd för långsam handläggning av ett ärende om tillstånd till byggnadsföretag. Tillika fråga om underlåtenhet av nämnden att vidta åtgärder enligt 10 kap. 1 § beträffande byggnad, som saknar bygglov 90/91:329
- kritik mot byggnadsnämnd för långsam handläggning (ca 14 månader) av ett ärende om bygglov för mindre tillbyggnad av ett bostadshus. Den utdragna handläggningstiden har delvis orsakats av en onödig remiss 90/91:333
- kritik mot byggnadsnämnd för underlåtenhet att till saklig prövning ta upp av ägare till grannfastighet gjord framställning om ingripande mot olovlig båtuppläggning 90/91:337
- den omständigheten att det ankommer på fastighetsbildningsmyndigheten (FBM) att underrätta sakägare om beslut av byggnadsnämnd att vägra medgivande till avstyckning befriar inte nämnden från skyldigheten att i egenskap av beslutsmyndighet meddela fullföljdshänvisning 90/91:338
- kritik mot kommun för underlåtenhet att underhålla genom gåva erhållen fast egendom 91/92:393
- kritik mot byggnadsnämnd för underlåtenhet att ingripa mot överträdelse enligt 10 kap. 1 § plan- och bygglagen (bristande underhåll av genom gåva erhållen fast egendom) 91/92:393
- handläggning av ärende rörande bristfälligt underhåll av byggnad. Tillika fråga om beräkning av besvärstid 92/93:524

- kritik i olika hänseenden mot byggnadsnämnds handläggning av dels ett ärende om medgivande till avstyckning, dels ett ärende om bygglov, vilka ärenden av länsstyrelsen återförvisats till nämnden. Byggnadsnämnden har bl.a. i ärendet om bygglov beslutat om tillstånd enligt 8 kap. 34 § plan- och bygglagen (positivt förhandsbesked), oaktat ett av nämnden tidigare meddelat sådant tillstånd alltså varit gällande 92/93:527

1992/93:JO1
Bilaga 2

Chefsansvar

- domares ansvar för dröjsmål med expediering 90/91:24
- chefsrådmannan har ansetts ha ett övergripande ansvar för att äldre mål blir avgjorda 91/92:35
- brister i handläggningen av vapenärenden har föranlett disciplinansvar för polischef 91/92:73
- poliskommissarie har i sin egenskap av avdelningschef ålagts disciplinpåföljd för brister i sitt ledningsansvar 91/92:82
- kritik mot en tingsrätt för långsam handläggning av ett mål om enskilt åtal; även lagmannens ansvar härför 92/93:48

Delegation

- oriktig delegation hos landstingskommun av ärende om utlämnande av allmänna handlingar 90/91:358
- fråga om innebörden av föreskriften i 3 kap. 12 § kommunallagen rörande rätt att delegera beslutanderätten i viss grupp av ärenden 91/92:326
- fråga om socialnämnd ägt delegera rätten att besluta om upphörande av vård enligt LVU 92/93:409

Delgivning

- fråga om bristande delgivning av stämning och kallelse utgjort hinder att påbörja huvudförhandling i brottmål 89/90:23
- av misstanke och av utredning enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken 89/90:23, 89/90:60
- kritik mot länsstyrelse för felaktig tillämpning av reglerna om kungörelsedelgivning 91/92:169
- underrättelse enligt 23 kap. 18 § RB (s.k. slutdelgivning av förundersökningsprotokoll) 92/93:202

Demonstration

- förundersökning mot polisintendent för åtgärder i samband med en demonstration 91/92:52
- åtal mot en kommissarie för vårdslös myndighetsutövning (upplösning av en demonstration och kvarhållande av demonstranterna på platsen) 92/93:62

Detaljplan, se även Plan- och bygglagen, Bygglov, Byggnadsnämnd

- fråga om förfarande vid underrättelse till flera klagande om länsstyrelsens beslut att avslå överklagande av beslut att anta detaljplan 89/90:334
- kritik mot kommun för underlåtenhet att underhålla genom gåva erhållen fast egendom 91/92:393

Diarieföring

- fråga om skyldighet enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen att registrera ansökningshandlingar och intresseanmälningar i tjänstetillsättningsärende 90/91:409
- av handlingar i ett pågående polismyndighetsärende 91/92:124
- kritik mot Statens invandrarverk för underlåtenhet att i medborgarskapsärenden registrera polisregisterutdrag och personbevis 92/93:243
- fråga om kommunalråd, tillika kommunstyrelsens ordförande, sökt att förmå kommunens revisorer att göra ändringar i den för diarieföring hos kommunkansliet ingivna revisionsberättelsen. Även fråga om hans agerande i övrigt i samband med handlingens ingivande 92/93:537
- fråga om offentlighetsprincipens iakttagande vid kommunalt anställningsförfarande under konsultmedverkan 92/93:628

Disciplinansvar

- för polismästare med anledning av en av denne beslutad fingerad poliskontroll 89/90:41
- anmälan mot domare för dröjsmål med expediering av beslut om rättspsykiatrisk undersökning i brottmål 90/91:24
- för polisintendent, polissekreterare och avdelningsdirektör vid invandrarverket för beslut om förvar grundade på ett preskriberat beslut om avvisning 91/92:185
- för polischef för brister i handläggningen av vapenärenden 91/92:73
- för poliskommissarie i hans egenskap av avdelningschef för brister i hans ledningsansvar 91/92:82
- för kriminalinspektör för att han, som inte arbetade med en utredning i sin egenskap av polisman, besökt och överlämnat ett brev till en i utredningen häktad person utan tillstånd av åklagaren 91/92:88
- fråga om disciplinansvar för vakthavande befäl som i strid med RPS föreskrifter insatt person i arrest 91/92:90
- fråga om disciplinansvar för domare och åklagare med anledning av ett lagstridigt beslut om hemlig teleavlyssning 91/92:25
- för polismästare med anledning av ett beslut om polismyndighetens medverkan vid en TV-inspelning 91/92:94
- för löjtnant för underlåtenhet att vid militärövning iakttaga gällande säkerhetsbestämmelser 91/92:206
- för polisman för bristande rapportering och för vakthavande befäl för brister vid prövningen av ett frihetsberövande 92/93:102
- anmälan mot en kriminalinspektör för oriktiga uppgifter i en polis-anmälan; även en fråga om JO:s ställning i ett disciplinärende 92/93:110

Djurskydd

- fråga om lantbruksstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om djurhållning inom lantbruket (LSFS 1989:20) vad gäller pälsdjursuppfödning står i överensstämmelse med djurskyddslagens och -förordningens bestämmelser. Tillika fråga om rävållning i burar över huvud kan anses förenlig med djurskyddslagstiftningen 90/91:264
- lagen (1989:99) om försöksverksamhet med ökade kommunala befogenheter enligt djurskyddslagen (1988:534) har på en väsentlig punkt befunnits oklar. Sedan JO påtalat detta och tillställt jordbruksdepartementet sitt beslut i saken, har en förtydligande lagändring gjorts 90/91:279

Dokumentationsskyldighet

1992/93:JO1

Bilaga 2

- fråga om myndighet varit skyldig att sammanställa uppgifter ur allmänna handlingar för att besvara enkät 89/90:399
- fråga om skyldighet att skriftligen dokumentera vad som skett i samband med avlägsnande av resande från tåg 91/92:384
- tvångsåtgärder i samband med spaningarna efter den för mordförsök misstänkte Ioan Ursut; åklagares beslut om tvångsmedel och polismyndighets beslut om förstärkningsvapen 92/93:119
- brister i dokumentation vid handläggning av barnavårdsärende 92/93:391

Domare

- kritik mot domare som anmält partsombud till åklagare för utredning av misstanke om brott 90/91:29
- fråga om disciplinansvar för domare och åklagare med anledning av ett lagstridigt beslut om hemlig teleavlyssning 91/92:25
- kritik mot länsrätts handläggning av ärende om utlämnande av kopia av allmän handling. Tillämpning av 9 kap. 1 § sekretesslagen angående skattesekretess 91/92:150

Domskäl

- kritik mot en tingsrätt och en hovrätt för bl.a. oklarheter i domskälen 92/93:43

Domslut

- utformningen av domslut i återvinningsmål (lagsökning) 91/92:36
- utformningen av kvarstadsbeslut i domslut 91/92:37

Domstol

- remissyttrande över Domstolarna i framtiden – en idéskiss (Ds 1989:2) 89/90:409
- fråga om disciplinansvar för domare och åklagare med anledning av ett lagstridigt beslut om hemlig teleavlyssning 91/92:25
- kritik mot en tingsrätt för bristfällig beredning av ett ärende om förordnande av förvaltare 92/93:560

Dröjsmål

- dröjsmål med utfärdande av stämning i brottmål 89/90:30
- dröjsmål med åtalsbeslut 89/90:44
- kritik mot kammarrätt för långsam handläggning av ett s.k. blandat besvärsmål enligt 9 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar 89/90:139
- långsam handläggning hos hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) 89/90:273
- långsam handläggning av besvärssärende, vilket av besvärsprövande myndighet (UHA) sammanblandats med ett av myndigheten i anledning av besvären igångsatt tillsynsärende 89/90:317
- långsam handläggning av ärende om tillsättning av långtidsvikariat; även fråga om dröjsmål med att överlämna handlingarna i ärendet till besvärsmyndighet i anledning av att tillsättningsbeslutet överklagats 89/90:349
- en begäran om utlämnande av allmän handling har onödigt fördröjts 89/90:373
- dröjsmål med utlämnande av sjukjournal till följd av ordinarie handläggares frånvaro 89/90:376
- av hovrätt att meddela beslut i mål sedan föredragning ägt rum 90/91:47

- kritik mot kammarrätt för dröjsmål med avgörande av kommunalbesvärsmål, i vilka kommunikation ansetts kunna underlåtas på grund av att förutsättningar för bifall saknades 91/92:141
- kritik mot handläggande tjänstemän inom bostadsdepartementet för långsam handläggning av ett besvärssärende rörande fastställelse av stadsplan (initiativärende) 91/92:389
- dröjsmål med att pröva framställning om utlämnande av allmän handling 91/92:439
- kritik mot en tingsrätt för långsam handläggning av ett mål om enskilt åtal; även lagmannens ansvar härför 92/93:48
- kritik mot statens jordbruksverk och dess företrädare lantbruksstyrelsen för dröjsmål med överlämnande av en besvärslaga till regeringen. Tillika uttalanden i frågor om skyldighet att underrätta intressent om beslut och om verkställighet av överklagat beslut 92/93:228
- kritik mot näringsfrihetsombudsmannen (NO) för långsam handläggning av ett okomplicerat ärende. Tillika fråga om NO:s möjligheter att överlämna ärenden till JO 92/93:232
- kritik mot Statens invandrarverk för långsam handläggning av asyl-, medborgarskaps- och överklagningsärenden 92/93:243
- kritik mot expeditionschefen i förutvarande bostadsdepartementet angående handläggning av ett besvärssärende om förhandsbesked enligt plan- och bygglagen (PBL) (initiativärende) 92/93:521
- dröjsmål med utlämnande av sjukjournaler 92/93:607

Efterforskning av källor till tryckt skrift

- statstjänstemans rätt att yttra sig i massmedierna (tillämpning av 2 kap. 1 § regeringsformen och 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen); tillika fråga om otillåten efterforskning av pressens källor (tillämpning av 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen) 91/92:340

Efterlysning

- polismyndighets förfarande vid återkallelse av personefterlysning 91/92:121

Entledigande

- av ledamot i djurförsöksetisk nämnd 90/91:339

Ersättning

- länsstyrelses ändrade bedömningsgrunder vid tillämpning av förordning om ersättning till enskilda, varav följt att lika fall kommit att behandlas olika; tillika fråga om rätt för myndighet att återkalla beslut om ersättning, vilket grundats på oriktiga uppgifter från den gynnade 89/90:293
- till förrättningsman för omhändertagande av återtaget gods i handräckningsmål 90/91:121
- kritik mot rektor vid gymnasium för ersättningskrav mot elever och hot om kollektiv bestraffning av dessa i anledning av skadegörelse inom skolan 92/93:501

Exekutionstitel

- prövning av exekutionstitel (debiteringslängd) 92/93:214

Exekutiv försäljning

- innehållande av medel som enligt fördelningsprotokoll skulle tillfalla gäldenären 89/90:126
- underrättelse om begärd försäljning. Även fråga om förrättning för beskrivning och värdering 90/91:118
- kronofogdemyndighet har sålt lös egendom innan en invändning från tredje man om äganderätt prövats av myndigheten 91/92:135

1992/93:JO1

Bilaga 2

Expeditionstid

- fråga om skyldighet för myndighet att efter expeditionstidens utgång per telefon lämna ut uppgift ur allmän handling 89/90:397

Fastighetsmål

- handläggningen av frågan om partssuccession i ett mål angående fastighetsreglering 92/93:50

Fonogram

- domstols skyldighet att tillhandahålla utskrift 90/91:41

Fordonskontroll

- en av trafiksäkerhetsverket i samband med fordonskontroll (flygande inspektion) utförd undersökning under medverkan av försäljare av däck har befunnits olämplig med hänsyn till förtroendet för myndighetsutövningens objektivitet, även om den inte medfört åsidosättande av regeringsformens bestämmelser om överlämnande av förvaltningsuppgift till enskild 92/93:511

Forskarutbildning

- beslut av utbildnings- och forskningsnämnd vid universitet rörande principer för fördelning av utbildningsbidrag till forskarstuderande har befunnits strida mot gällande författningsföreskrifter 91/92:356

Fullföljd av talan

- fråga om lämpligheten av att i fullföljdshänvisning intagits upplysningar angående förvaltningslagens regler om omprövning (självrättelse) av beslut 89/90:160
- felaktig utformning av formulär till fullföljdshänvisning (länsstyrelsernas organisationsnämnd, LON) 89/90:163
- kritik mot skogsvårdsstyrelse, som vid omprövning efter överklagande partiellt bifallit klagandens yrkande, för dess underlåtenhet att jämlikt 24 § jämförd med 28 § förvaltningslagen överlämna besvärsskrivelsen och övriga handlingar till besvärsmyndigheten 89/90:291
- långsam handläggning av besvärssärende, vilket av besvärsprövande myndighet (UHA) sammanblandats med ett av myndigheten i anledning av besvaren igångsatt tillsynsärende 89/90:317

Fullföljdshänvisning

- kritik mot myndighet för att skriftlig underrättelse om överklagbart avslagsbeslut saknade fullföljdshänvisning; tillämpning av 21 § förvaltningslagen 90/91:412

Funktionsfördelning

- frågor om miljö- och hälsoskyddsnämnds sätt att avsluta ärenden och särskilt om funktionsfördelningen mellan nämnden och dess handläggare 92/93:487

Företagsbot

- kritik mot en åklagare för sättet att utföra en talan om företagsbot 92/93:163

1992/93:JO1

Bilaga 2

Förhandlingsoffentlighet

- allmänhetens tillträde till förhandlingarna under rättegången om mordet på statsminister Olof Palme 92/93:26

Förhör

- informell husrannsakan under sken av förhör i bostad 90/91:80
- lämplig plats för genomförande av förhör 90/91:82
- fråga om disciplinansvar för vakthavande befäl som i strid med RPS föreskrifter insatt person i arrest 91/92:90

Förmans befallning

- polismyndighets användning av en grävmaskin utan ägares samtycke; även fråga om förmans befallning 92/93:141

Förstärkningsvapen

- tvångsåtgärder i samband med spaningarna efter den för mordförsök misstänkte Ioan Ursut 92/93:119

Försäkringsrätt

- försäkringsrätts utredningsansvar i mål om rätt till ersättning för arbetsskada 92/93:456

Förundersökning

- delgivning av misstanke och av utredning enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken 89/90:23, 89/90:60
- dröjsmål med åtalsbeslut 89/90:44
- husrannsakan m.m. i en lokal som disponerades av en kurdisk förening 89/90:53
- tillämpning av s.k. förundersökningsbegränsning 90/91:67
- underrättelse enligt 23 kap. 18 § RB (s.k. slutdelgivning av förundersökningsprotokoll) 92/93:202

Förvaltningslagen (FL)

- fråga om lämpligheten av att i fullföljdshänvisning intagits upplysningar angående förvaltningslagens regler om omprövning (självrättelse) av beslut 89/90:160
- FL:s bestämmelser om kommunikation har åsidosatts i ärende angående omedelbart omhändertagande enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) 89/90:251
- förekommande delegationsförbud utgör inte hinder mot att uppdrag ges åt tjänsteman att företa prövning enligt 27 § FL 89/90:267
- kritik mot skogsvårdsstyrelse, som vid omprövning efter överklagande partiellt bifallit klagandens yrkande, för dess underlåtenhet att jämligt 24 § jämförd med 28 § FL överlämna besvärsskrivelsen och övriga handlingar till besvärsmyndigheten 89/90:291
- fråga om omfattningen av myndighets (intagningsnämnd för gymnasieskolan) utredningsplikt enligt 7 § FL 89/90:325
- om sekretess och partsinsyn i ärenden om besökstillstånd på kriminalvårdsanstalt; även om motivering av beslut 90/91:101
- fråga om onödig remiss av byggnadsnämnd 90/91:333
- kritik mot myndighet för att skriftlig underrättelse om överklagbart avslagsbeslut saknade fullföljdshänvisning; tillämpning av 21 § FL 90/91:412

- kritik mot myndighet som avvisat besvär över sitt eget i första instans fattade beslut i stället för att efter rättidsprövning överlämna besvärssärendet till den myndighet som författningsenligt hade att pröva besvären; handläggning i strid med 25 § FL 91/92:360
- fråga om omfattningen av myndighets vägledningsplikt enligt 4 § FL gentemot en sökande 91/92:360
- kritik mot statens naturvårdsverk för felaktig tillämpning av förvaltningslagens besvärsmålsbestämmelser 91/92:316
- värnpliktsverket har felaktigt underlåtit att vidarebefordra besvärsskrift till totalförsvarets tjänstepliktsnämnd, som haft att pröva överklagandet (24–28 §§ FL) 91/92:209
- FL:s bestämmelser om kommunikering, underrättelse om beslut och besvärshänvisning har åsidosatts i ärende hos allmän försäkringskassa om avdrag på försäkrads pension för vårdavgift under vistelse på LVM-hem 92/93:468
- fråga om utformningen av avslagsbeslut 92/93:577

Förvaltningsprocess

- kritik mot kammarrätt för långsam handläggning av ett s.k. blandat besvärsmål enligt 9 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar 89/90:139
- fel av länsrätt att avvisa ansökan om körkortsingripande på den grunden att allmänna ombudet i ansökan framställt yrkande om varning 89/90:146
- fråga om förvaltningsdomstol bör sätta ut tid inom vilken en förvaltningsmyndighet skall avge yttrande 90/91:111
- besvär över beslut, som endast kan överklagas i den för förvaltningsbesvär gällande ordningen, har av kammarrätt felaktigt avvisats med hänvisning till kommunallagens besvärstidsbestämmelser 90/91:133
- självrättelse enligt 32 § förvaltningsprocesslagen (FPL) 90/91:135
- iakttagande av tidsfrist vid prövning av ansökan om vård 90/91:138
- underlåtenhet att hålla muntlig förhandling 90/91:138
- muntlig förhandling i försäkringsrätt 90/91:249
- kritik mot kammarrätt för felaktig tillämpning av 12 § förvaltningsprocesslagen i kommunalbesvärsmål 91/92:138
- kritik mot länsrätt för att den inte fullgjort sin motiveringsskyldighet enligt 30 § förvaltningsprocesslagen 91/92:144
- länsrätt har vid handläggning av mål om bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen företagit hembesök hos klaganden tillsammans med representanter för socialvården; fråga om utredningsåtgärdens laglighet och lämplighet 91/92:148
- kritik mot kammarrätt för långsam handläggning av kommunalbesvärsmål, i vilka kommunikation ansetts kunna underlåtas (10 § andra stycket 1. FPL) 91/92:141
- fråga om en till koncessionsnämnden för miljöskydd inkommen skrivelse kunde anses innefatta ett överklagande av länsstyrelsens beslut 91/92:314
- kritik mot länsrätts handläggning av ärende om utlämnande av kopia av allmän handling. Tillämpning av 9 kap. 1 § sekretesslagen angående skattesekretess 91/92:150

God man

- fråga om lämpligheten att som god man för allmänna arvsfonden förordna samma person som varit god man enligt föräldrabalken för den avlidne 89/90:37

- kritik mot tingsrätt för underlåtenhet att vidta åtgärder (granskning och entledigande) av försumlig god man 92/93:564
- långsam handläggning av fråga om entledigande av god man 92/93:574

1992/93:JO1
Bilaga 2

Gripande

- disciplinansvar för vakthavande befäl som falskeligen ändrat och utfyllt arrestantblad 92/93:105

Grundlagsfrågor

- se Allmänna handlingar, Bibliotek, Objektivitet, Objektivitetsprincipen, Polismyndighet, Regeringsformen, Tjänstetillsättning, Tryckfrihet, Vittnesförhör, Yttrandefrihet, Yttrandefrihetsgrundlagen
- kommunaltjänstemans rätt att yttra sig i massmedia 90/91:352
- kommunalråds kritik av kommunal cheftjänsteman för att denne skriftligen till kommunstyrelsen framfört vissa uppfattningar och synpunkter ej otillåten inskränkning i dennes grundlagsenliga yttrandefrihet 90/91:354
- statstjänstemans rätt att yttra sig i massmedierna 91/92:340

Gudstjänst

- kyrkovaktmästares möjlighet att utföra solosång vid gudstjänst; tillika fråga om ansvaret för dennas utformning 90/91:343

Handläggare

- frågor om miljö- och hälsoskyddsnämnds sätt att avsluta ärenden och särskilt om funktionsfördelningen mellan nämnden och dess handläggare 92/93:487

Handläggningstid

- kritik mot länsstyrelse för långa handläggningstider i byggnadsminnesärenden 92/93:507

Handräckning

- enligt utsökningsbalken för utfående av flygbiljetter 89/90:136
- begäran om hämtning av värnpliktig till viss förrättning oaktat inställelsen inte var påkallad 89/90:174
- ersättning till förrättningsman för omhändertagande av återtaget gods i utsökningsmål 90/91:121
- sättet för överbringande av underrättelser i handräckningsmål; även fråga om kronofogdemyndighets anvisningsskyldighet 92/93:223

Hemliga telefonnummer

- televerkets anvisningar för utlämnande av hemliga telefonnummer enligt en bestämmelse om begränsning i sekretess har befunnits oförenliga med lagens innebörd. Enligt lagrummet i fråga — 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen (1980:100) — hindrar sekretess inte, att "uppgift som angår misstanke om brott" av viss svårhetsgrad lämnas till myndighet som har att ingripa mot brottet, t.ex. polismyndighet. Anvisningarna medger utlämnande — på begäran av polisen — i en omfattning som går utöver ändamål i detta fall: att reglera myndigheternas rätt att lämna ut uppgifter om brottsmiss-tankar 92/93:516

Hemlig teleavlyssning

- fråga om disciplinansvar för domare och åklagare med anledning av ett lagstridigt beslut om hemlig teleavlyssning 91/92:25

1992/93:JO1

Bilaga 2

Hovrätt

- dröjsmål att meddela beslut i mål sedan föredragning ägt rum 90/91:47

Husrannsakan

- i lokal som disponerats av en kurdisk förening; frågor om rättsenlighet och om behörighet att fatta beslut 89/90:53
- legala förutsättningar för husrannsakan enligt RB 28 kap. 1 § 89/90:187
- taxeringsrevisors medverkan som sakkunnig 89/90:187
- sakkunnig taxeringsrevisor har fotograferat bohag vid en husrannsakan som en ersättning för förvarstagande enligt reglerna om betalningssäkring 89/90:187
- åtal mot distriktsåklagare för ändringar i protokoll 90/91:50
- grunderna för beslut bl.a. ändamålsprincipen och genomförandet 90/91:63
- informell husrannsakan under sken av förhör i bostad 90/91:80
- åklagare har meddelats åtalsunderlåtelse för vårdslös myndighetsutövning (beslut om husrannsakan efter anonymt tips) 91/92:44
- kritik mot åklagares beslut om husrannsakan (anonymt tips) 91/92:108
- samtycke till husrannsakan 91/92:114
- i samband med spaningarna efter den för mordförsök misstänkte Ioan Ursut 92/93:119
- utomstående personers rätt att närvara 92/93:138
- hos en bank med anledning av en utredning om misstänkt skattebrott, begånget av en hos banken anställd direktör; särskilt om behovs- och proportionalitetsprinciperna samt rättens tillstånd 92/93:143

Huvudförhandling

- hinder för huvudförhandling i mål med flera tilltalade då den tilltalade inte delgetts stämning och kallelse 89/90:23
- fråga om förutsättningar förelegat att frångå 14-dagarsfristen i brottmål mot underårig 90/91:38
- fråga om en utsatt huvudförhandling bör ställas in på grund av att parterna begärt tid för förlikningsförhandlingar 91/92:33
- kritik mot en tingsrätt för bl.a. lång förhandlingstid 92/93:43

Häktning

- kritik mot tingsrätt för att tilltalad i mål om olovlig vistelse häktats för säkerställande av ett tidigare utvisningsbeslut 89/90:31
- kritik mot tingsrätt som dömt en tilltalad till kontraktsvård samt förordnat att han skall kvarbli i häkte 90/91:35
- frihetsberövande av en gravid diabetessjuk kvinna; läkarundersökning och övervakning 92/93:176

Hälsoskydd

- kritik mot miljö- och hälsoskyddsnämnd, som tillsammans med representant för fastighetsägaren utan innehavarens tillstånd berett sig tillträde till bostadslägenhet och som därefter — utan att vilja ta ansvar för det olagliga intrånget — lagt därvid gjorda iakttagelser till grund för beslut enligt hälsoskyddslagen. Tillika fråga om vem som har att besluta om råd och anvisningar enligt 18 § hälsoskyddslagen 90/91:274
- kritik mot miljö- och hälsoskyddsnämnd och särskilt dess cheftjänsteman för uttalanden av innebörd, att nämnden ansåg sig kunna åsidosätta gällande reglering avseende tillstånd enligt 7 § hälsoskyddslagen — för att därmed framtvinga en lagändring 90/91:283
- miljö- och hälsoskyddsnämnd har avgjort vissa brådskande ärenden genom beslut av miljö- och hälsoskyddschefen efter telefonkontakter med vissa av nämndens ledamöter; kritik för att besluten tillkommit i en ordning som strider mot kommunallagens föreskrifter. Tillika fråga om innebörden av föreskriften i 3 kap. 12 § kommunallagen rörande rätt att delegera beslutanderätten i viss grupp av ärenden 91/92:326
- frågor om miljö- och hälsoskyddsnämnds sätt att avsluta ärenden och särskilt om funktionsfördelningen mellan nämnden och dess handläggare 92/93:487
- kritik mot miljö- och hälsoskyddsnämnd för ett flertal allvarliga fel vid handläggningen av ett ärende rörande åläggande för en fastighetsägare att städa fastigheten 92/93:489

Hälso- och sjukvård

- journalister har ej rätt närvara vid vårdplaneringsmöte med patient 89/90:269
- behandlande läkares resp. smittskyddsläkares ansvar enligt smittskyddslagen för en HIV-positiv patient 89/90:270
- medgivande till obduktion samt information i samband därmed 89/90:275
- socialstyrelsens åtgärder och beslut i anledning av anmälan om inträffad olycka. Fråga bl.a. om socialstyrelsens kritikrätt i förhållande till disciplinär påföljd och om jäv för anlitad sakkunnig 90/91:224
- en patient har utan laga stöd kvarhållits på sjukhus mot sin vilja 90/91:240
- fråga om företagsläkares skäl för att avvisa patient 90/91:242
- förbud för patient på vårdhem att ta emot besök, utfärdat av överläkare på begäran av patientens gode man, tillika dotter. Fråga om överläkare på detta sätt har haft rätt att utestänga släktingar 90/91:243
- att en offentlig arbetsgivare vid utredning och bedömning av en anställds sätt att sköta sitt arbete kommer in på frågor som berör den anställdes religionsutövning på arbetsplatsen kan inte anses utgöra en kränkning av den grundlagsskyddade religionsfriheten 90/91:244
- förvaring i häkte av en äldre kvinna inför undersökning för vårdintyg enligt lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall (LSPV) 91/92:281
- psykiskt sjuka patienters ansvar för våld mot tjänsteman 91/92:284
- läkare har utan anmodan avgivit "läkarintyg" till socialnämnd. Fråga om handlingen utgjorde läkarintyg eller anmälan enligt 71 § socialtjänstlagen 91/92:286
- skyldighet för landsting att besvara framställningar om förtur och ersättning inom rimlig tid 91/92:289

- rätt för föräldrar att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter 92/93:439
- rätten att företa och formerna för inspektion hos privatläkare 92/93:445
- sjukhus skyldighet att vid utskrivning av patient underrätta det servicehus där patienten bor 92/93:448
- ekonomiska transaktioner mellan personal och patienter inom hälso- och sjukvården 92/93:451

1992/93:JO1

Bilaga 2

Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN)

- långsam handläggning hos HSAN 89/90:273
- kritik mot HSAN för underlåtenhet att bistå med tolkningen av ett läkarutlåtande 92/93:444

Hämtning till förhör

- i samband med spaningarna efter den för mordförsök misstänkte Ioan Ursut 92/93:119

Identitetskontroll

- vid husrannsakan i samband med spaningarna efter den för mordförsök misstänkte Ioan Ursut 92/93:119

Indrivning

- förutsättningar för konkursansökan enligt 2 kap. 9 § konkurslagen; även fråga om en i konkursansökan åberopad fordran måste vara förfallen 90/91:127
- av statlig fordran genom kronofogdemyndighet skall föregås av anmaning till gäldenären att betala frivilligt 91/92:175

Inhibition

- underlåtenhet av rådmän att pröva inhibitionsyrkande 89/90:34
- kritik mot statens jordbruksverk och dess företrädare lantbruksstyrelsen för dröjsmål med överlämnande av en besvärslaga till regeringen. Tillika uttalanden i frågor om skyldighet att underrätta intressent om beslut och om verkställighet av överklagat beslut 92/93:228

Inskrivningsregister

- utlämnande av terminalutskrifter 92/93:619

Internationella överenskommelser

- fråga om närradionämnden haft att beakta Europakonventionen vid tillämpning av 10 § närradiolagen 91/92:153

JO

- skyldighet att som lagman avge yttrande till JO 89/90:23
- genomförandet av förhör med polisman sedan JO remitterat ärendet till polismyndighet för utredning 90/91:82
- JO:s befogenheter beträffande normgivningen och fråga om beaktande av konventionsbestämmelser i myndighets rättstillämpning 91/92:153
- JO:s tillsynskompetens 89/90:435, 90/91:429, 91/92:450
- JO:s ställning i ett disciplinärende; anmälan mot en kriminalinspektör för oriktiga uppgifter i en polisanmälan 92/93:110

Jäv

- för god man för allmänna arvsfonden 89/90:37
- för åklagare 89/90:44
- för sakkunnig 90/91:224
- fråga om jäv för ledamot av plan- och bostadsverkets samlingslokal-delegation 91/92:162
- frågor i samband med bedömning av bisysslas tillåtlighet 91/92:171

1992/93:JO1

Bilaga 2

Kommunens revisorer

- fråga om kommunalråd, tillika kommunstyrelsens ordförande, sökt att förmå kommunens revisorer att göra ändringar i den för diarie-föring hos kommunkansliet ingivna revisionsberättelsen. Även fråga om hans agerande i övrigt i samband med handlingens ingivande 92/93:537

Kommunicering

- av skiftesmans kostnadsräkning i ärende hos rättshjälpsnämnd 89/90:39
- kommunikering av vårdnadsutredning och förslag till yttrande 89/90:229
- förvaltningslagens bestämmelser om kommunikation har åsidosatts i ärende angående omedelbart omhändertagande enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) 89/90:251
- fråga om byggnadsnämnds förfarande vid fullgörande av kommuni-kationsskyldighet gentemot granne i ärende om förhandsbesked 89/90:338
- kritik mot länsbostadsnämnd för underlåtenhet att i ärende om bostadsanpassningsbidrag iakta förvaltningslagens bestämmelser om kommunikation 90/91:161
- kritik mot kammarrätt för felaktig tillämpning av 12 § förvaltnings-processlagen i kommunalbesvärsmål 91/92:138
- jaktvårdsförening har inte ansetts som kommunikationsberättigad part i ärende hos länsstyrelse angående tillstånd till jakt på allmänt vatten, eftersom fråga var om meddelande i första instans av beslut av normkaraktär 91/92:316
- i mål om rätt till ersättning för arbetsskada 92/93:456

Kompetens

- överskridande av myndighets kompetens genom vissa uttalanden i tryckt skrift 90/91:144
- kommun har inte haft författningsstöd för att fatta ett för allmänhe-ten bindande beslut om bilfria lördagar 91/92:404

Koncession

- kritik mot statens energiverk för bristfällig handläggning av ärende rörande koncession för starkströmsanläggning 92/93:226

Konkurs

- förutsättningar för konkursansökan enligt 2 kap. 9 § konkurslagen; även fråga om en i konkursansökan åberopad fordran måste vara förfallen 90/91:127

Konsultmedverkan

- konsultmedverkan vid tillsättning av kommunala chefstjänster m.m. Fråga om förfarandets förenlighet med offentlighetsprincipen 89/90:415

- konsultmedverkan vid rekrytering till chefstjänster hos statlig myndighet; fråga om tillämpning av grundlagsregleringen rörande allmänna handlingar 90/91:391
- fråga om offentlighetsprincipens iakttagande vid tillsättning av tjänst som skolchef. Konsultmedverkan vid rekryteringen utan reguljärt ansökningsförfarande 92/93:622
- fråga om offentlighetsprincipens iakttagande vid kommunalt anställningsförfarande under konsultmedverkan 92/93:628
- en av trafiksäkerhetsverket i samband med fordonskontroll (flygande inspektion) utförd undersökning under medverkan av försäljare av däck har befunnits olämplig med hänsyn till förtroendet för myndighetsutövningens objektivitet, även om den inte medfört åsidosättande av regeringsformens bestämmelser om överlämnande av förvaltningsuppgift till enskild 92/93:511

Kontraktsvård

- tilltalad dömd till kontraktsvård trots att förutsättningarna för sådan påföljd inte varit uppfyllda 89/90:21
- kritik mot tingsrätt som dömt en tilltalad till kontraktsvård samt förordnat att han skall kvarbli i häkte 90/91:35

Kriminalvård

Avskildhet

- i kriminalvårdsanstalt intagen som hållits avskild på häkte har utan laglig grund vägrats att ringa telefonsamtal 90/91:90

Brevgranskning

- postgranskningsmedgivande av intagen på häkte ger inte rätt till brevgranskning i vidare mån än häkteslagen föreskriver 90/91:93
- av advokat- och myndighetspost 90/91:95
- statens järnvägar har ansetts vara att betrakta som svensk myndighet vid tillämpningen av bestämmelserna i KVaL 90/91:98
- intern föreskrift om att intagna måste lämna sina avgående brev oklistrade har inte ansetts stå i överensstämmelse med bestämmelserna om brevgranskning 91/92:126

med bestämmelserna

Besök

- om sekretess och partsinsyn i ärenden om besökstillstånd 90/91:101
- kritik mot kriminalvårdsstyrelsen med anledning av generella riktlinjer om bevakade besök för intagna på specialavdelning 91/92:127
- kritik mot kriminalvårdsstyrelsen med anledning av generella riktlinjer för besök hos i kriminalvårdsanstalt intagen HIV-smittad/AIDS-sjuk person 92/93:207

Fritidsaktiviteter

- omfattningen av utevistelser för en långtidsdömd 89/90:95

Häkte

- överförande till häkte 90/91:88

Innehav av personliga tillhörigheter

- intagens rätt att inneha tryckta skrifter 90/91:104
- förbud för intagen att förfoga över honom tillhöriga kassetband har inte ansetts rättsenligt 90/91:107
- begränsning av intagnas rätt att under pågående arbetsnedläggelse få ut egna medel 92/93:211

Journalföring

- bristande anteckningar om utevister för en långtidsdömd 89/90:95
- anteckning om resultat av HIV-prov i behandlingsjournal 89/90:105

Kriminalvårdsstyrelsen

- felaktiga och missvisande formuleringar i ett beslut 89/90:112
- fråga om förvaltningsdomstol bör sätta ut tid inom vilken en förvaltningsmyndighet skall avge yttrande 90/91:111

Kroppsbesiktning

- vid misstanke om att intagen innehar narkotika 90/91:99

Permission

- omfattningen av utevister för en långtidsdömd 89/90:112

Sjukvård inom anstalt

- underlåtenhet att informera intagen om resultat av tagna HIV-prov 89/90:111
- kritik mot kriminalvårdsanstalt som utan den intagnes samtycke avbeställt dennes besökstid på sjukhus 90/91:109

Studier

- omfattningen av utevister för en långtidsdömd 89/90:95

Telefonsamtal

- kritik mot handläggningen av en begäran från anhållen att få ringa advokat 90/91:86
- intagen i anstalt som hållits avskild på häkte har utan laglig grund vägrats att ringa telefonsamtal 90/91:90

Urinprovstagning

- intagen skall informeras om att det är fråga om provtagning 89/90:111

Övervakning

- förlängning av övervakning 91/92:132

Övriga frågor

- betalningsskyldighet för frigivningsutrustning 90/91:105
- kritik mot kriminalvårdsanstalt med anledning av vissa villkor för uthyrning av TV-apparat till intagna 91/92:129

Kroppsvsitation

- vid husrannsakan i samband med spaningarna efter den för mord-försök misstänkte Ioan Ursut 92/93:119
- vid misstanke om narkotikabrott 92/93:204

Kränkande eller eljest olämpligt yttrande

- kommunalråds kritik av kommunal chefstjänsteman för att denne skriftligen till kommunstyrelsen framfört vissa uppfattningar och synpunkter ej otillåten inskränkning i dennes grundlagsenliga yttrandefrihet 90/91:354

Kungörande

- av författningar: länsstyrelses kungörelse om lokal trafikföreskrift 89/90:153

1992/93:JO1

Bilaga 2

Kvarstad

- utformningen av kvarstadsbeslut i domslut 91/92:37

Kvittning

- fråga om kvittning i samband med utbetalning av bostadsbidrag 92/93:532

Körkort

- fel av länsrätt att avvisa ansökan om körkortsingripande på den grunden att allmänna ombudet i ansökan framställt yrkande om varning 89/90:146

Lantmäteriet

- avgift för utlämnande av kopia av allmän handling har av överlantmätarmyndighet debiterats enligt lantmäteriets uppdragstaxa. Avgiften har i det aktuella fallet befunnits ha tagits ut på felaktiga grunder 91/92:412
- kritik mot förrättningslantmätare, som avgjort ärende om fastighetsreglering, i vilket förelåg stridiga intressen mellan sakägare, utan sammanträde enligt 4 kap. 14 § fastighetsbildningslagen och utan att iakttaga bestämmelserna om kommunikering i 4 kap. 15 § samma lag. Fråga om åtal för tjänstefel har aktualiserats, men gärningen har med hänsyn till omständigheterna ansetts kunna betecknas som ringa och därför inte av karaktär att föranleda ansvar enligt 20 kap. 1 § brottsbalken 91/92:400

Litispendens

- kritik mot länsrätt för att den medverkat till omprövning i en litispendenssituation utan att följa upp ärendets vidare hantering hos underinstansen 91/92:148

Livvaktsskydd

- initiativärende angående beslut om personskydd m.m. 91/92:96

Ljudupptagning

- domstolarnas beslut om ljudupptagning av annan än rätten och direktsändning i radio under rättegången om mordet på statsminister Olof Palme 92/93:26

Läkarundersökning

- frihetsberövande av en gravid diabetessjuk kvinna; läkarundersökning och övervakning 92/93:176

Länsantikvarie

- fråga om eventuellt bevarande av industribyggnad, dels hos kommunstyrelse och byggnadsnämnd i anslutning till handläggning av detaljplaneärende, dels hos länsstyrelse (länsantikvarie) i ärende rörande byggnadsminnesförklaring 89/90:319

- kritik mot länsantikvarie som medgivit fastighetsägare att göra avvikelser från i beslut om byggnadsminnesförklaring intagna skyddsföreskrifter jämlikt 3 kap. 2 § kulturminneslagen, trots att inga beslut om tillstånd till avvikelse från skyddsföreskrift eller jämkning av skyddsföreskrift fattats av länsstyrelsen i den i 3 kap. 14 resp. 15 § föreskrivna ordningen 91/92:377

Länsbostadsnämnd

- kritik mot användningen av beslutsblankett av vilken ej framgår vilken länsbostadsnämnd som fattat beslutet 92/93:535

Länsskolnämnd

- skolkonflikten i Drevdagen. Skolmyndigheter som har ansetts icke uppfylla sina lagenliga skyldigheter, vad gäller ansvaret för att skolpliktiga barn får lagstadgad utbildning, har erinrats om skyldigheten att fullgöra sina åligganden 89/90:297

Lärartjänst

- kritik — sedan förundersökning inletts men senare nedlagts — mot rektor vid gymnasieskola, som utan författningsstöd "befriat" lektor från undervisningsskyldighet; även kritik mot skolstyrelse och skolförvaltning för passivitet 89/90:306

Löneavtal

- frågor kring utlämnande till anställd hos kronofogdemyndighet av avtal om nya löner, i vad avtalen avsåg andra anställdas löner, när arbetsgivaren och personalorganisationerna kommit överens om att inte offentliggöra sådana uppgifter 91/92:432

Marknadsföring

- kritik mot kemikalieinspektionen angående ingripande mot ifrågasatt otillbörlig marknadsföring av rengöringsmedel 92/93:474

Marknadsplats

- kritik mot en fakultativ kommunal nämnd — marknadsnämnd — som vid fördelning av marknadsplatser i visst fall avvikit från den i 1 kap. 9 § regeringsformen fastlagda objektivitetsprincipen. Som särskilt graverande har ansetts att nämnden synes ha tagit ovidkommande hänsyn till innehållet i en tidningsartikel och därmed visat bristande respekt för yttrande- och tryckfriheten 90/91:347
- kommunal myndighets handläggning av fråga om upplåtelse av marknadsplats. Tillämpning av objektivitetsprincipen m.m. 92/93:539

Medborgarskap

- medlemskap i svenska kyrkan vid förvärv av svenskt medborgarskap. Kritik av regelsystemet 89/90:355
- frågan om s.k. öppna brotts betydelse som hinder för bifall till ansökningar om svenskt medborgarskap 92/93:243

Meddelarfrihet

- tjänstemans rätt att uttala sig för massmedierna 90/91:144
- kommunaltjänstemans rätt att yttra sig i massmedierna 90/91:352
- statstjänstemans rätt att yttra sig i massmedierna (tillämpning av 2 kap. 1 § regeringsformen och 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen); tillika fråga om otillåten efterforskning av pressens källor (tillämpning av 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen) 91/92:340

Medtagande till förhör

- disciplinansvar för vakthavande befäl som falskeligen ändrat och utfyllt arrestantblad 92/93:105

1992/93:JO1

Bilaga 2

Mellandom

- en tingsrätt har, sedan den beslutat att ta upp en viss fråga till avgörande genom mellandom, i en dom avgjort målet i dess helhet; förfarandet har inte ansetts stå i överensstämmelse med rättegångsbalkens regler 92/93:54

Militära ärenden

- värnplikts ersättningsskyldighet vid förlust av militär materiel i vissa fall 89/90:169
- värnpliktiga har övats i bl.a. trädfällning på mark tillhörig militär befattningshavare 89/90:172
- begäran om hämtning av värnpliktig till viss förrättning oaktat inställelsen inte var påkallad 89/90:174
- handläggning av ärende om hemförlovning av värnpliktig 89/90:175
- handläggning av ärende om hemförlovning; även fråga om förutsättningar för hemförlovning mot den värnpliktiges vilja 89/90:177
- delgivning av vitsord 89/90:184
- åsidosättande av säkerhetsbestämmelser, bl.a. vid övning där sprängmedel använts 90/91:164
- disciplinansvar för löjtnant för underlåtenhet att vid militärövning iakttaga gällande säkerhetsbestämmelser 91/92:206
- värnpliktsverket har felaktigt underlåtit att vidarebefordra besvärsskrift till totalförsvarets tjänstepliktsnämnd, som haft att pröva överklagandet 91/92:209
- fråga om medverkan av militär helikopter vid polisiärt ingripande på grund av husockupation 91/92:197
- fråga om former m.m. för tillrättavisning av vapenfria tjänstepliktiga hos statlig myndighet. Tillika fråga om vapenfristyrelsens tillsynsansvar 92/93:278
- vid inspektion av Gotlands militärkommando upptagen fråga om åläggande av ersättningsskyldighet för förlorad materiel utan att disciplinpåföljd först eller samtidigt ålagts. Tillika fråga om tingsrättens val av processregler, när ett sådant beslut överklagats 92/93:269
- fråga om omplacering av en värnpliktig med invandrarbakgrund, vilken enligt preliminärt besked utsetts till chaufför åt försvarsministern 92/93:265
- fråga om särbehandling i ledighetsavseende av vissa värnpliktiga, som av sjukdom varit förhindrade att delta i en övning 92/93:273

Miljöskydd

- fråga om omfattningen av tillsynsmyndighets prövning enligt 38 § miljöskyddslagen 90/91:258
- fråga om en till koncessionsnämnden för miljöskydd inkommen skrivelse kunde anses innefatta ett överklagande av länsstyrelsens beslut 91/92:314
- en kommun har utgivit en miljökatalog. Kritik för bristande objektivitet. Synpunkter på lagregleringen 92/93:481

Mobbning

- skollednings ansvar för motverkande av pennalism och mobbning bland elever; kritik mot skolledning för bristfällig kontroll vid en av elevförening anordnad s.k. insparksceremoni 90/91:319

Motivering

- motivering av yrkande i anslagsframställning 90/91:159

1992/93:JO1

Bilaga 2

Motivering av beslut

- felaktiga och missvisande formuleringar i ett beslut av kriminalvårdsstyrelsen 89/90:112
- i ärende om besöksstillstånd på kriminalvårdsanstalt 90/91:101
- i ärende om innehav av personliga tillhörigheter på kriminalvårdsanstalt 90/91:107
- kritik mot länsrätt för att den inte fullgjort sin motiveringsskyldighet enligt 30 § förvaltningsprocesslagen 91/92:144
- kritik mot en hovrätt för bl.a. bristande motivering av beslut om avvisning av bevisning 92/93:43

Myndighetsutövning

- utlämnande av kopior av patientjournal innefattar myndighetsutövning 89/90:378
- underlåtenhet att vid militärövning iakttaga gällande säkerhetsbestämmelser har i visst fall inte ansetts innefatta eller ha sådant samband med myndighetsutövning som krävs för ansvar enligt 20 kap. 1 § brottsbalken 91/92:206
- en av trafiksäkerhetsverket i samband med fordonskontroll (flygande inspektion) utförd undersökning under medverkan av försäljare av däck har befunnits olämplig med hänsyn till förtroendet för myndighetsutövningens objektivitet, även om den inte medfört åsidosättande av regeringsformens bestämmelser om överlämnande av förvaltningsuppgift till enskild 92/93:511

Normgivning

- vissa frågor rörande statlig förvaltningsmyndighets normgivning inom ramen för bemyndiganden i av regeringen utfärdad förordning 91/92:331

Obduktion

- medgivande till obduktion samt information i samband därmed 89/90:275

Objektivitet

- åsidosättande av regeringsformens objektivitetskrav genom vissa uttalanden i tryckt skrift 90/91:144
- en kommun har utgivit en miljökatalog. Kritik för bristande objektivitet. Synpunkter på lagregleringen 92/93:481

Objektivitetsprincipen

- kritik mot en fakultativ kommunal nämnd — marknadsnämnd — som vid fördelning av marknadsplatser i visst fall avvikit från den i 1 kap. 9 § regeringsformen fastlagda objektivitetsprincipen. Som särskilt graverande har ansetts att nämnden synes ha tagit ovidkommande hänsyn till innehållet i en tidningsartikel och därmed visat bristande respekt för yttrande- och tryckfriheten 90/91:347
- fråga om kravet på saklighet och opartiskhet åsidosatts i ett ärende om tillsättning av kommunal skolledartjänst 92/93:581
- kommunal myndighets handläggning av fråga om upplåtelse av marknadsplats. Tillämpning av objektivitetsprincipen m.m. 92/93:539

- en av trafiksäkerhetsverket i samband med fordonskontroll (flygande inspektion) utförd undersökning under medverkan av försäljare av däck har befunnits olämplig med hänsyn till förtroendet för myndighetsutövningens objektivitet, även om den inte medfört åsidosättande av regeringsformens bestämmelser om överlämnande av förvaltningsuppgift till enskild 92/93:511

1992/93:JO1
Bilaga 2

Offentlig tillställning

- fråga om nöjestillställning, till vilken ca 4 000 personer inbjudits, bort betraktas som tillståndspliktig offentlig tillställning; tillämpning av 9 § andra stycket och 12 § andra stycket allmänna ordningsstadgan 89/90:327

Ombudsman

- kritik mot näringsfrihetsombudsmannen (NO) för långsam handläggning av ett okomplicerat ärende. Tillika fråga om NO:s möjligheter att överlämna ärenden till JO 92/93:232

Omlottning av mål

- förfarandet vid omlottning av mål inom tingsrätt 89/90:30

Omprövning av beslut

- kritik mot skogsvårdsstyrelse, som vid omprövning efter överklagande partiellt bifallit klagandens yrkande, för dess underlåtenhet att jämlikt 24 § jämförd med 28 § förvaltningslagen överlämna besvärsskrivelsen och övriga handlingar till besvärsmyndigheten 89/90:291
- kritik mot försäkringskassa som, trots begäran därom, inte prövat om ny utredning skulle kunna utgöra skäl för ändring av tidigare beslut i ärende angående arbetsskada 90/91:252
- kritik mot länsrätt för att den medverkat till omprövning i en litispendsituation utan att följa upp ärendets vidare hantering hos underinstansen 91/92:148
- fråga om vilken myndighet – beslutsmyndigheten eller överinstansen – som skall företa den förnyade utredning som kan bli följden av att nya omständigheter åberopas i samband med överklagandet 92/93:238

Omsorgslagen

- en utvecklingsstörd person som vistas på ett vårdhem har, utan hörande av den gode mannen, under semesterresa fått betala medföljande personals kostnader 91/92:299
- verkställighet av dom om rätt till gruppboende för utvecklingsstörd person 92/93:420
- verkställighet av länsrätts dom om särskild omsorg (logopedinsats) 92/93:424
- verkställighet av länsrätts dom om särskild omsorg (rätt till personlig assistent) 92/93:429
- fråga om högsta tillåtna avgift för kost och logi vid boende i gruppboende såsom omsorg enligt lagen om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. 92/93:432

Ordningsvakt

- avstängning från tjänstgöring som arrestantvakt och ordningsvakt 91/92:117

Part

- i mål om rätt till ersättning för arbetsskada 92/93:456

Partsinsyn

- i ärende om besökstillstånd på kriminalvårdsanstalt 90/91:101

1992/93:JO1

Bilaga 2

Partssuccession

- handläggningen i ett mål angående fastighetsreglering sedan klaganden under processen i fastighetsdomstolen sålt sin fastighet 92/93:50

Personlig integritet

- kritik mot bl.a. bristfällig information i samband med genomförande av psykologisk testning av elever i grundskolan; frågor rörande krav på informativt samtycke samt vissa sekretessfrågor 90/91:315

Personnummer

- brist i överensstämmelse mellan namn och personnummer 92/93:215

Personregister

- kritik mot arbetsmarknadsstyrelsen för dess handläggning av begäran om utlämnande av utskriftskopia av ett datoriserat prenumerantregister, vars innehåll till viss del var sekretessbelagt 90/91:412

Plan- och bygglagen, se även Bygglöv, Byggnadsnämnd,

Detaljplan

- kritik mot byggnadsstyrelsen angående underlåtenhet att underhålla byggnad 91/92:391
- kritik mot kommun för underlåtenhet att underhålla genom gåva erhållen fast egendom 91/92:393

Polisanmälan

- kodning av brott i anmälan 89/90:64
- gjord av riksgäldskontoret om förfalskning av beställning av premieobligationer 89/90:149

Polisfordon

- rikspolisstyrelsens förvärv av ett aktiebolag för att skydda vissa tjänstefordon 92/93:187

Polisförordningen

- poliskommissarie har i sin egenskap av avdelningschef ålagts disciplinpåföljd för brister i sitt ledningsansvar 91/92:82

Polislagen

- ansvar för underlåtenhet att frige frihetsberövade (13 §) 91/92:48
- förundersökning mot polisbefäl för beslut om tillfälliga omhändertaganden den 30 november 1989 91/92:64
- vissa polisinsatser i samband med en VM-kvalmatch i fotboll 92/93:69

Polismyndighet

- disciplinansvar för polismästare med anledning av en av denne beslutad fingerad poliskontroll 89/90:41
- fråga om överlämnande av uppgift som ankommer på polisen till enskild (Ebbe Carlsson-affären) 89/90:65
- åtal mot polisinspektör för myndighetsmissbruk alternativt vårdslös myndighetsutövning (underlåtenhet att frige frihetsberövade) 90/91:56
- förföljande/efterföljande med polisfordon 90/91:70

- åtal mot f.d. polismästare för myndighetsmissbruk (underlåtenhet att frige frihetsberövade) 91/92:48
- förundersökning mot polisintendent för åtgärder i samband med en demonstration 91/92:52
- förundersökning mot polisbefäl för beslut om tillfälliga omhändertaganden den 30 november 1989 91/92:64
- disciplinansvar för polischef för brister i handläggningen av vapen-ärenden 91/92:73
- poliskommissarie har i sin egenskap av avdelningschef ålagts disciplinpåföljd för brister i sitt ledningsansvar 91/92:82
- disciplinansvar för kriminalinspektör för att han, som inte arbetade med en utredning i sin egenskap av polisman, besökt och överlämnat ett brev till en i utredningen häktad person utan tillstånd av åklagaren 91/92:88
- fråga om disciplinansvar för vakthavande befäl som i strid med RPS föreskrifter insatt person i arrest 91/92:90
- disciplinansvar för polismästare med anledning av ett beslut om polismyndighetens medverkan vid en TV-inspelning 91/92:94
- polismyndighets förfarande vid återkallelse av personefterlysning 91/92:121
- diarieföring av handlingar i ett pågående polismyndighetsärende 91/92:124
- avstängning från tjänstgöring som arrestantvakt och ordningsvakt 91/92:117
- initiativvärende angående beslut om personskydd m.m. 91/92:96
- fråga om medverkan av militär helikopter vid polisiärt ingripande på grund av husockupation 91/92:197
- åtal mot en kommissarie för vårdslös myndighetsutövning (upplösning av en demonstration och kvarhållande av demonstranterna på platsen) 92/93:62
- åtal mot en polisintendent för felaktig myndighetsutövning (avvisning av engelska fotbollssupportrar) 92/93:69
- disciplinansvar för vakthavande befäl som falskeligen ändrat och utfyllt arrestantblad 92/93:105
- disciplinansvar för polisman för bristande rapportering och för vakthavande befäl för brister vid prövningen av ett frihetsberövande 92/93:102
- anmälan om disciplinansvar mot en kriminalinspektör för oriktiga uppgifter i en polisanmälan 92/93:110
- tvångsåtgärder i samband med spaningarna efter den för mordförsök misstänkte Ioan Ursut 92/93:119
- användning av en grävmaskin utan ägarens samtycke; även fråga om förmans befallning 92/93:141
- rätt att lämna ut brottsanmälningar till en brottsofferjour 92/93:197

Posthantering, Postsortering, Postöppning

- postöppning vid ett LVM-hem 89/90:264, 90/91:220
- fråga om rätt för enskild medborgare att närvara vid postsorteringen hos en myndighet 89/90:398
- brister i kommunstyrelsens rutiner för posthantering 90/91:395
- postkontroll. En olämplig metod för central kostnadsövervakning hos kommun har inneburit, att kuvert till utgående postförsändelser från olika förvaltningar öppnats stickprovsvis för att se om sorteringen på A-post (dyrare porto) och B-post (billigare porto) varit ändamålsenlig 92/93:543

Premieobligationer

- riksgäldskontorets agerande i premieobligationsaffär med förfalskade beställningar 89/90:149

1992/93:JO1

Bilaga 2

Prioritering

- i utsökningsmål 89/90:120

Proportionalitetsprincipen

- husrannsakan hos en bank med anledning av en utredning om misstänkt skattebrott, begånget av en hos banken anställd direktör 92/93:143

Protokoll

- domstols skyldighet att tillhandahålla utskrift av fonogram 90/91:41
- utformningen av 90/91:48
- fråga om protokollföring i de s.k. kommunala pensionärsråden 92/93:418
- protokollföring vid sammanträde med ledningsgrupp hos allmän försäkringskassa 92/93:461

Psykologisk undersökning

- kritik mot bl.a. bristfällig information i samband med genomförande av psykologisk testning av elever i grundskolan; frågor rörande krav på informerat samtycke samt vissa sekretessfrågor 90/91:315

Radiosändning

- domstolarnas beslut om ljudupptagning av annan än rätten och direktsändning i radio under rättegången om mordet på statsminister Olof Palme 92/93:26

Regeringsformen

- fråga om överlämnande till enskild av uppgift som ankommer på polisen (Ebbe Carlsson-affären) 89/90:65
- frågor om kränkning av religionsfriheten 90/91:244
- kommun har inte haft författningsstöd för att fatta ett för allmänheten bindande beslut om bilfria lördagar 91/92:404
- samtycke till husrannsakan 91/92:114
- 10 § närradiolagen har inte ansetts strida mot grundlagens regler om yttrandefrihet 91/92:153
- fråga om krav på lagstöd enligt 8 kap. 5 § regeringsformen för avgift för engelskspråkig gymnasial utbildning 91/92:337
- för mellanstadieelever har anordnats ett studiebesök, avsett att illustrera gränskontrollen vid mottagandet av flyktingar. Kritik mot uppläggningsen och genomförandet vad gäller vissa integritetskränkande inslag, bl.a. innefattande öppnande av elevernas väskor (jfr 2 kap. 6 § regeringsformen) 92/93:498
- som ett led i åtgärder från skolas sida för att utreda ett fall av övergrepp med invandrarfientlig bakgrund har urinprov tagits på misstänkta elever. Kritik mot det olagliga förfarandet (jfr 2 kap. 6 § regeringsformen) 92/93:495
- närradiolagens reklamförbud har ej ansetts strida mot yttrandefrihetsgrundlagen, varför tillämpning av stadgandet om normprövning i 11 kap. 14 § regeringsformen ej kunnat ifrågakomma 92/93:235

- en av trafiksäkerhetsverket i samband med fordonskontroll (flygande inspektion) utförd undersökning under medverkan av försäljare av däck har befunnits olämplig med hänsyn till förtroendet för myndighetsutövningens objektivitet, även om den inte medfört åsidosättande av regeringsformens bestämmelser om överlämnande av förvaltningsuppgift till enskild 92/93:511

1992/93:JO1
Bilaga 2

Regeringsrätten

- regeringsrättens rutiner för handläggning som första instans av ärenden om utlämnande av allmän handling har mot bakgrund av domstolens ställning som slutinstans i dylika ärenden ansetts godtagbara 90/91:130

Registrering

- av firma och varumärke 91/92:157

Registrering av handlingar

- kritik mot skolchef för underlåtenhet att registrera till skolstyrelsen ställd handling, som kommit skolchefen tillhanda 90/91:417
- fråga om behandlingen från offentlighetssynpunkt av ett brev från en landshövding till en departementschef. Bl.a. fråga om tillämpning av 2 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen och om iakttagande av registreringskyldighet 92/93:634

Religionsfrihetslagen

- medlemskap i svenska kyrkan vid förvärv av svenskt medborgarskap. Kritik av regelsystemet 89/90:355

Remiss

- kritik mot länsstyrelse angående utformning av remiss till byggnadsnämnd med anledning av besvär över beslut av nämnden 90/91:323

Remissyttrande

- kritik mot miljö- och hälsoskyddsnämnd för handläggningen av samt utformningen av beslut i vissa ärenden angående remissyttrande till annan myndighet 91/92:322

Rikskriminalpolisen

- tvångsåtgärder i samband med spaningarna efter den för mordförsök misstänkte Ioan Ursut; samarbetet med lokal polismyndighet 92/93:119

Rikspolisstyrelsen

- förvärv av ett aktiebolag för att skydda vissa tjänstefordon 92/93:187

Rivning

- fråga om eventuellt bevarande av industribyggnad, dels hos kommunstyrelse och byggnadsnämnd i anslutning till handläggning av detaljplaneärende, dels hos länsstyrelse (länsantikvarie) i ärende rörande byggnadsminnesförklaring 89/90:319

Rättegångsbalken

- fråga om en utsatt huvudförhandling bör ställas in på grund av att parterna begärt tid för förlikningsförhandlingar 91/92:33
- förutsättningar för föreläggande till part att inkomma med svaromål eller yttrande vid äventyr av tredsakod 91/92:35
- samtycke till husrannsakan 91/92:114

- domstolarnas beslut om ljudupptagning av annan än rätten och direktsändning i radio under rättegången om mordet på statsminister Olof Palme; även allmänhetens tillträde till förhandlingarna 92/93:26
- en tingsrätt har, sedan den beslutat att ta upp en viss fråga till avgörande genom mellandom, i en dom avgjort målet i dess helhet; förfarandet har inte ansetts stå i överensstämmelse med rättegångsbalkens regler 92/93:54
- husrannsakan hos en bank med anledning av en utredning om misstänkt skattebrott, begånget av en hos banken anställd direktör; särskilt om behovs- och proportionalitetsprinciperna och rättens tillstånd 92/93:143

1992/93:JO1
Bilaga 2

Rättelse

- länsstyrelses ändrade bedömningsgrunder vid tillämpning av förordning om ersättning till enskilda, varav följt att lika fall kommit att behandlas olika; tillika fråga om rätt för myndighet att återkalla beslut om ersättning, vilket grundats på oriktiga uppgifter från den gynnade 89/90:293

Rättshjälp

- i ärende om rättshjälp vid bodelning har endast den make som beviljats rättshjälp ansetts vara part 89/90:39
- kritik mot statens invandrarverk med anledning av handläggningen av ansökningar om rättshjälp i utlänningsärenden 91/92:194
- statens invandrarverks rutiner för ersättning till offentliga biträden i utlänningsärenden 92/93:243

Rättskraft

- länsstyrelses ändrade bedömningsgrunder vid tillämpning av förordning om ersättning till enskilda, varav följt att lika fall kommit att behandlas olika; tillika fråga om rätt för myndighet att återkalla beslut om ersättning, vilket grundats på oriktiga uppgifter från den gynnade 89/90:293
- frågor om universitets- och högskoleämbetets befogenheter att upphäva eller ändra lokal högskolemyndighets beslut dels vid prövning av överklagande, dels vid utövande av ämbetets funktion som tillsynsmyndighet. Kritik mot både rättstillämpningen i enskilda fall och ämbetets i remissvar till JO uttryckta principiella inställning 90/91:287
- frågor om myndighets bundenhet av besvärinstansens i samband med återförvisning av mål företagna sakprövning. Kammarrätts dom, varigenom en fråga om tillstånd i sin helhet avgjorts, har ansetts böra följas av den i första instans beslutande länsstyrelsen utan vidare utredning och prövning 92/93:238

Rättsliga rådet

- handläggningen av ett ärende i Socialstyrelsens råd för vissa rättsliga, sociala och medicinska frågor (Rättsliga rådet). Särskilt fråga om rådet vid sin utformning av ett yttrande till Stockholms tingsrätt iakttagit tillbörlig omsorg och objektivitet samt om handläggnings-tiden 92/93:452

Samrådsförfarande mellan myndigheter

- riksantikvarieämbetets rutiner vid samråd med länsmyndigheter i ärenden rörande byggnadsminnesförklaring 89/90:324
- fråga om dels omfattningen av myndighets (intagningsnämnd för gymnasieskolan) utredningsplikt enligt 7 § förvaltningslagen, dels behovet av samråd mellan skolledning och intagningsnämnd vid utformningen av behörighetsgivande utbildning 89/90:325
- lokal samverkansgrupp inom missbruksvården 90/91:369

1992/93:JO1

Bilaga 2

Samtycke

- till husrannsakan 91/92:114
- utomstående personers rätt att närvara vid husrannsakan 92/93:138
- polismyndighets användning av en grävmaskin utan ägarens samtycke 92/93:141

Sekretess

- olämplig uppläggning av beredskapsövning där vissa invandrargrupper angivits som fientliga. Tillika fråga om tillämpliga sekretessregler 92/93:544

Service

- televerkets nummerupplysningstjänst lämnar särskild service, för vilken avgift får uttagas 89/90:343
- fråga om myndighet varit skyldig att sammanställa uppgifter ut allmänna handlingar för att besvara enkät 89/90:399

Självrättelse

- enligt 32 § förvaltningsprocesslagen (FPL) 90/91:135

Skadestånd

- reglering i avtal mellan skolledning, elev och elevens föräldrar av frågor rörande ersättning för elevs skadegörelse i skolan; att eleven enligt sådant avtal ersätter skadan helt eller delvis genom eget arbete; tillämpning av arbetsmiljölagens föreskrifter angående minderårigas arbete 90/91:302
- kritik mot rektor vid gymnasium för ersättningskrav mot elever och hot om kollektiv bestraffning av dessa i anledning av skadegörelse inom skolan 92/93:501

Skolledning

- skollednings ansvar för motverkande av pennalism och mobbning bland elever; kritik mot skolledning för bristfällig kontroll vid en av elevförening anordnad s.k. insparksceremoni 90/91:319
- kritik mot skolledning och skolstyrelse för passivitet i elevvårdsärenden. Frågor rörande gränserna för rektors befogenheter vid tillämpning av föreskrifterna i 5 kap. grundskoleförrordningen 91/92:373
- kritik mot rektor vid gymnasium för ersättningskrav mot elever och hot om kollektiv bestraffning av dessa i anledning av skadegörelse inom skolan 92/93:501

Skolorganisation

- skolkonflikten i Drevdagen. Skolmyndigheter som har ansetts icke uppfylla sina lagenliga skyldigheter, vad gäller ansvaret för att skolpliktiga barn får lagstadgad utbildning, har erinrats om skyldigheten att fullgöra sina åligganden 89/90:297

Skolstyrelse

- kritik – sedan förundersökning inletts men senare nedlagts – mot rektor vid gymnasieskola, som utan författningsstöd "befriat" lektor från undervisningsskyldighet; även kritik mot skolstyrelse och skolförvaltning för passivitet 89/90:306
- beslut av skolstyrelse att debitera gymnasieskolans elever kopieringsavgift med visst belopp per termin har förklarats strida mot lag 90/91:313
- kritik mot skolledning och skolstyrelse för passivitet i elevvårdsärenden. Frågor rörande gränserna för rektors befogenheter vid tillämpning av föreskrifterna i 5 kap. grundskoleförordningen 91/92:373
- fråga om kravet på saklighet och opartiskhet åsidosatts i ett ärende om tillsättning av kommunal skolledartjänst 92/93:581

Skoltidning

- fråga om skollednings ingripanden för att förmå elever att avstå från planerad utgivning och spridning av tryckt skoltidning varit otillåtna enligt tryckfrihetsförordningens föreskrifter om bl.a. förhandsgranskning och utgivnings- och spridningshinder; kritik mot skolledningen för missvisande information till eleverna om den tryckfrihetsrättsliga regleringens innebörd 90/91:292

Skyddsföreskrifter enligt kulturminneslagen

- kritik mot länsantikvarie som medgivit fastighetsägare att göra avvikelser från i beslut om byggnadsminnesförklaring intagna skyddsföreskrifter jämlikt 3 kap. 2 § kulturminneslagen, trots att inga beslut om tillstånd till avvikelse från skyddsföreskrift eller jämkning av skyddsföreskrift fattats av länsstyrelsen i den i 3 kap. 14 resp. 15 § föreskrivna ordningen 91/92:377

Smittskyddslagen

- permission åt och efterlysning av person, som tvångsisolerats på grund av HIV-smitta 91/92:290
- överflyttning av ärende angående tvångsisolering enligt smittskyddslagen och upphörande av sådan isolering 91/92:295

Socialförsäkring

- felaktig förlängning av tid för utmätning av pension och dröjsmål med återbetalning 89/90:279
- dröjsmål i flera moment i handläggningen av ett ärende hos riks försäkringsverket 89/90:280
- avregistrering från försäkringskassas register över inskrivna samt innehållande av föräldrapenning och allmänt barnbidrag 89/90:282
- begäran om att bli muntligen förhörd inför socialförsäkringsnämnd 90/91:247
- omprövning av arbetsskadeärende 90/91:252
- underlåtenhet att fatta beslut i färdigutrett ärende 90/91:255
- markering i ADB-register av personuppgifter som omfattas av särskild sekretessprövning 90/91:387
- fråga om försäkringskassas tillämpning av 20 kap. 4 § lagen (1962:381) om allmän försäkring 91/92:302
- underlåtenhet att vidarebefordra besvärsskrivelse till försäkringsrätt 91/92:304
- fråga dels om försäkringskassas tillämpning av 17 § förvaltningslagen då den försäkrade har befullmäktigat ombud, dels om ändring av beslut 91/92:305

- frågor i mål om rätt till ersättning för arbetsskada, vari arbetsledare utpekats som orsak till skadan, om omfattningen av försäkringsrätts utredningsansvar och kommuniceringsskyldighet 92/93:456
- protokollföring vid sammanträde med ledningsgrupp hos allmän försäkringskassa 92/93:461
- försäkringskassas handläggning av vissa ansökningar om återkallelse 92/93:463
- telefonföredragning i ärenden hos allmänna försäkringskassor 92/93:465
- försäkringssekreterare har — utan stöd i lag och utan kommunicering, underrättelse om beslut och besvärshänvisning enligt FL — beslutat minska en försäkrads pension med visst belopp under vistelse på LVM-hem 92/93:468

1992/93:JO1

Bilaga 2

Socialtjänsten

I Socialtjänstlagen (SoL)

Socialtjänstens innehåll

Socialnämndens uppgifter

- beslut av socialnämnd om generell nedprioritering av vissa typer av socialtjänstärenden har kritiserats 91/92:211

Rätten till bistånd

- bistånd till uppehälle i form av rekvisition 90/91:182
- delgivning av beslut i biståndsärende 90/91:184
- besvärshänvisning då bistånd meddelats enligt 5 § SoL sedan tillämpning av 6 § SoL övervägts 90/91:185
- handläggningen av ett ärende rörande bistånd till psykoterapibehandling. Bl.a. fråga om dröjsmål med att fatta beslut samt om utformningen och om innebörden av beslutet 92/93:310
- användande av fullmakt i ärende om återbetalning av socialbidrag 92/93:316

Omsorger om barn och ungdom

- Projekt Sjö — alternativa insatser för unga lagöverträdare 90/91:168
- stängning av fritidshem på grund av planeringsdagar 92/93:284
- avstängning av barn från daghemsplats på grund av utebliven avgiftsinbetalning 92/93:286
- debitering av daghemsavgift — fråga om kommuniceringsplikt enligt 54 § socialtjänstlagen 92/93:289
- kritik mot personal vid daghem för att ett barn överlämnats till annan än barnets vårdnadshavare 92/93:291
- stadsdelsnämnder i Göteborg har ändrat förutsättningarna för hemspråksträning i förskolan. Fråga bl.a. om i vad mån rätt till hemspråksträning kan anses föreligga, 92/93:293

Omsorger om äldre människor

- omsorgen om de äldre som har psykiska funktionsnedsättningar 89/90:207
- skyddsombud har stängt biståndsberättigads hem som arbetsplats; fråga om socialtjänstlagen vid konflikt skall ges företräde framför arbetsmiljölagen 89/90:213

- underrättelse till anhörig då en boende i servicehus förs till sjukhus 90/91:188
- brister i omsorgen om äldre bosatta i Enskededalens servicehem – fråga bl.a. om personalens ansvar och den enskildes integritet 92/93:298

1992/93:JO1
Bilaga 2

Omsorger om människor med handikapp

- hemtjänstens i Solna kommun insatser för en handikappad man 90/91:177

Vård i familjehem och i hem för vård eller boende

- en vårdnadshavare bör hållas underrättad om förhållanden, som kan ha betydelse för hans önskan att låta sitt barn bli kvar i ett visst familjehem 91/92:221
- fråga om en frivillig familjehemsplacering av en 15-årig flicka borde ha hävts när det stod klart att vårdnadshavarna motsatte sig fortsatt placering och trots att flickan själv vägrade att flytta hem 92/93:305
- kritik mot en socialförvaltning för att i en vårdplan avseende familjehemsplacerade barn angivits en minsta tid under vilken vården skall fortgå 92/93:308

Handläggning av ärenden m.m.

- brister i handläggning av ärende om ekonomisk hjälp 89/90:216
- samråd vid upprättande av behandlingsplan samt fråga om bistånd till underårig utan vårdnadshavares samtycke 89/90:219
- socialnämnds uppgifter i hittebarnsfall 89/90:223
- kommunicering av vårdnadsutredning och förslag till yttrande 89/90:229
- handläggning av ärende ang. adoption av barn med utländsk härkomst 89/90:231
- polisregisterutdrag betr. sambo får inhämtas i en vårdnadsutredning 89/90:234
- handläggning av ärende ang. dödsboanmälan 90/91:190
- i anslutning till föreliggande misstanke om sexuellt övergrepp mot barn uppkomna frågor om vårdnadsutrednings genomförande, barnpsykiatrisk utredning m.m. 90/91:192
- dokumentationsskyldighet vid muntligt avslagsbeslut i biståndsärende 91/92:213
- fråga om umgängesberättigad förälders rätt till information om barnets förhållanden när vederbörande inte har del i vårdnaden samt kritik mot socialförvaltning för brister i utredning och information i samband med misstanke om sexuellt övergrepp 91/92:213
- vårdnadshavares rätt till information vid handläggning av ett barns ärende vid daghem 91/92:220
- fråga om rätt för bolagsrepresentant att med stöd av 55 § SoL få företräde inför socialnämnd då nämnden behandlar ett förslag avseende bolagets serveringstillstånd 91/92:225
- utredningsskyldighet i faderskapsärende. Uttalande om förutsättningar för nedläggande av sådan utredning 91/92:231
- fråga om tjänstemäns närvaro vid socialnämndens sammanträde 92/93:415
- socialnämnden har inte ansetts ha rätt att enbart på grund av släktskapet avvisa en parts moder som ombud i ett ärende. Även fråga om möjlighet att få anlita s.k. stödperson 92/93:417
- fråga om protokollföring i de s.k. kommunala pensionärsråden 92/93:418

Övriga frågor

1992/93:JO1

Bilaga 2

- register inom socialtjänstlagen 89/90:238
- om rätt och skyldighet för föreståndare för ett hem för vård eller boende att lämna länsstyrelse begärda upplysningar eller synpunkter i ett tillsynsärende 89/90:245
- dom i Europadomstolen har ingen normerande verkan. Flyttningsförbud får inte användas som en permanent åtgärd 90/91:186
- kritik mot socialstyrelsen för brister i tillämpningen av förvaltningslagens bestämmelser vid handläggning av ansökan om statsbidrag 90/91:199
- fråga om förutsättningar för dödsboanmälan 91/92:232
- fråga om avhysning från skyddat boende och om handläggning av skadeståndsanspråk 92/93:303
- socialtjänstens agerande i ärende rörande umgängesrätt med barn 92/93:309

II Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

- även sedan socialnämnd begärt polishandräckning enligt LVU kvarstår hos nämnden det övergripande ansvaret för att åtgärden genomförs 89/90:248
- underlåten kommunikering i ärende om omedelbart omhändertagande enligt LVU 89/90:251
- förordnande av länsrätt om omedelbar verkställighet i mål enligt LVU innebär i realiteten att ett redan verkställt omhändertagande fastställs 89/90:253
- om vård av unga i hem för särskild tillsyn (särskilda ungdomshem) — 12 § LVU 91/92:235
- tvångsomhändertagande i familjehem av en 12-årig flicka, som vistas i familjehemmet under lång tid 91/92:249
- fråga dels om reglering av förälders umgänge med barn, som omhändertagits jämlikt LVU, dels om avvisat ombuds rätt att ta del av handlingar i ärende 91/92:261
- förutsättningar för upphörande av LVU-vård, när den unge avvikit och inte kan återfinnas, så att eventuellt kvarstående vårdbehov kan utredas 91/92:266
- en fyraårig pojke har avlidit till följd av misshandel — en granskning av socialtjänstens i Hedemora kommun och polismyndighetens i Avesta polisdistrikt befattning med ärendet dessförinnan 92/93:319
- en flicka, två år, död till följd av grov misshandel — om förutsebarhet vid utredning av misstänkt barnmisshandel 92/93:341
- åtgärder i ärende rörande misstänkt barnmisshandel. Frågor ang. bl.a. tidpunkten för inträde av anmälningsplikt enligt 71 § socialtjänstlagen, bristande dokumentation i socialakt, utförande av utredning enligt 50 § socialtjänstlagen och överflyttning av ärende 92/93:391
- tillämpningen av 6 § LVU i ärende angående överflyttning av barn till vårdnadshavare 92/93:402
- handläggning av frågor om umgängesrätt och om upphörande av vård enligt LVU 92/93:405
- fråga om socialnämnd i visst fall till nämndens ordförande ägt delegera rätten att besluta om upphörande av vård enligt LVU. Tillika fråga om ordföranden med stöd av delegationsbeslutet ägt medge att ett barn, som var föremål för vård enligt nämnda lag, fick vistas i det egna hemmet m.m. Båda frågorna har besvarats nekande 92/93:409

III Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)

1992/93:JO1

Bilaga 2

- arbetsmiljölagen och LVM 89/90:253
- om sekretess och om postöppning vid ett LVM-hem 89/90:264
- om förordnande av offentligt biträde 90/91:138
- innebörden av substitution enligt rättshjälpsförordning 90/91:138
- underlåtenhet att hålla muntlig förhandling 90/91:138
- iakttagande av tidsfrist vid prövning av ansökan om vård 90/91:138
- missbrukare inom Stockholms län har inte kunnat beredas vård till följd av otillräckliga resurser 90/91:204
- överläkares kvarhållningsrätt enligt 24 § tredje stycket LVM 90/91:218
- tvångsmedel och censur vid LVM-hem 90/91:220
- dom, som får till följd att någon skall överföras till visst vårdhem, bör tillställas ledningen för detta 90/91:223
- underlåtenhet att enligt 15 § LVM underställa länsrätt beslut om omedelbart omhändertagande 91/92:270
- en person som omhändertagits för vård enligt LVM har förvarats i häkte i 28 dagar i avvaktan på att vårdplats skulle bli tillgänglig 91/92:271
- en person som omhändertagits av polismyndighet efter att ha avvikit från LVM-hem har fått kvarstanna hos polisen i elva dagar innan han bereddes fortsatt vård — fråga bl.a. om tillämpningen av 25 § LVM 91/92:274
- kammarrätts underlåtenhet att underrätta behandlingshem att dom enligt LVM blivit upphävd. Uttalande att sådan dom är omedelbart gällande 91/92:277
- frågor angående omhändertagande av recept vid institution för missbrukare och om tillämpningen av handräckningsreglerna i LVM 92/93:411
- socialförvaltning har utan stöd i lag gjort framställning hos allmän försäkringskassa om avdrag på försäkrads pension för vårdavgift under vistelse på LVM-hem 92/93:468

Strafföreläggande

- utfärdande av 90/91:61

Strandskydd

- länsstyrelse har i flera avseenden förfarit felaktigt vid handläggning av ett ärende rörande överklagande av beslut om positivt förhandsbesked ifråga om strandskyddsdispens. Fråga om bl.a. överklagbarhet och besvärsrätt 91/92:397

Studiestöd

- vissa frågor rörande statlig förvaltningsmyndighets normgivning inom ramen för bemyndiganden i av regeringen utfärdad förordning 91/92:331

Stämning

- dröjsmål med utfärdande av stämning i brottmål 89/90:30
- ny stämning har utfärdats trots att den tilltalade redan delgivits stämning; rotelinnehavaren borde uppmärksammat rotelsekreteraren på detta 91/92:37

Taxeringsnämnd

- fråga om rätt att använda egen bandspelare vid personlig inställelse inför taxeringsnämnd 89/90:204

Taxeringsrevision

- kritik mot en bolagsrevisor intagen i revisionspromemoria rörande bolaget 89/90:187
- revision av ett bolag har inletts i samband med husrannsakan avseende andra bolag 89/90:187

1992/93:JO1

Bilaga 2

Telefonföredragning

- i ärenden hos allmänna försäkringskassor 92/93:465

Telefonsammanträde

- miljö- och hälsoskyddsnämnd har avgjort vissa brådskande ärenden genom beslut av miljö- och hälsoskyddschefen efter telefonkontakter med vissa av nämndens ledamöter; kritik för att besluten tillkommit i en ordning som strider mot kommunallagens föreskrifter 91/92:326

Tillsyn

- långsam handläggning av besvärssärende, vilket av besvärsprövande myndighet (UHA) sammanblandats med ett av myndigheten i anledning av besvaren igångsatt tillsynsärende 89/90:317
- frågor om universitets- och högskoleämbetets befogenheter att upphäva eller ändra lokal högskolemyndighets beslut dels vid prövning av överklagande, dels vid utövande av ämbetets funktion som tillsynsmyndighet. Kritik mot rättstillämpningen i enskilda fall och ämbetets i remissvar till JO uttryckta principiella inställning 90/91:287

Tjänstefel

- remissyttrande över departementspromemorian (Ds 1988:32) Myndighetsmissbruk 89/90:403
- kritik mot förrättningslantmätare, som avgjort ärende om fastighetsreglering, i vilket förelåg stridiga intressen mellan sakägare, utan sammanträde enligt 4 kap. 14 § fastighetsbildningslagen och utan att iakttaga bestämmelserna om kommunikering i 4 kap. 15 § samma lag. Fråga om åtal för tjänstefel har aktualiserats, men gärningen har med hänsyn till omständigheterna ansetts kunna betecknas som ringa och därför inte av karaktär att föranleda ansvar enligt 20 kap. 1 § brottsbalken 91/92:400
- försäkringssekreterare har — utan stöd i lagen om allmän försäkring eller annan författning och utan kommunikering, underrättelse om beslut och besvärshänvisning enligt FL — beslutat minska en försäkrads pension med visst belopp under vistelse på LVM-hem. Fråga om åtal för tjänstefel har aktualiserats, men gärningen har med hänsyn till omständigheterna ansetts inte vara av karaktär att föranleda ansvar enligt 20 kap. 1 § brottsbalken 92/93:468
- kommunal myndighets handläggning av fråga om upplåtelse av marknadsplats. Tillämpning av objektivitetsprincipen m.m. 92/93:539

Tjänstetillsättning

- långsam handläggning av ärende om tillsättning av långtidsvikariat; även fråga om dröjsmål med att överlämna handlingarna i ärendet till besvärsmyndighet i anledning av att tillsättningsbeslutet överklagats 89/90:349
- konsultmedverkan vid tillsättning av kommunala cheftjänster m.m. Fråga om förfarandets förenlighet med offentlighetsprincipen 89/90:415

- vissa frågor — bl.a. angående sakprövningsföresättningar — rörande universitets- och högskoleämbetets handläggning av besvär över tjänstetillsättningsbeslut, då den person som i första instans förordnats att inneha tjänsten återkallat sin ansökan resp. begärt entledigande 91/92:351
- läns skolnämnds handläggning av tjänstetillsättningsärenden; dels fråga om tillåtligheten av tjänstetillsättningsbeslut med förbehåll avseende eventuellt överklagande, dels frågor rörande ändring av tillsättningsbeslut före tillträdesdagen 91/92:364
- fråga om offentlighetsprincipens iakttagande vid tillsättning av tjänst som skolchef. Konsultmedverkan vid rekryteringen utan reguljärt ansökningsförfarande 92/93:622
- fråga om kravet på saklighet och opartiskhet åsidosatts i ett ärende om tillsättning av kommunal skollärartjänst 92/93:581
- frågor om behörighetskrav och befordringsgrunder vid tillsättning av tjänst som högskoleadjunkt 92/93:502
- fråga om offentlighetsprincipens iakttagande vid kommunalt anställningsförfarande under konsultmedverkan 92/93:628

Orlov

Tredskodom

- föresättningar för föreläggande till part att inkomma med svaromål eller yttrande vid äventyr av tredskodom 91/92:35

Trolöshet mot huvudman

- initiativärende angående beslut om personskydd m.m. samt kostnaderna för detta skydd 91/92:96

Tryckfrihet

- en myndighet kan inte undandra sig ansvar för sina uttalanden, beslut eller åtgärder genom att klä dem i den tryckta skriftens dräkt 90/91:144
- tjänstemans rätt att skriva debattartiklar 90/91:144
- kritik mot en fakultativ kommunal nämnd — marknadsnämnd — som vid fördelning av marknadsplatser i visst fall avvikit från den i 1 kap. 9 § regeringsformen fastlagda objektivitetsprincipen. Som särskilt graverande har ansetts att nämnden synes ha tagit ovidkommande hänsyn till innehållet i en tidningsartikel och därmed visat bristande respekt för yttrande- och tryckfriheten 90/91:347

Tryckfrihetsförordningen

- vittnesförhör med journalist angående meddelares identitet m.m. 89/90:36
- ärenden rörande utgivningsbevis för periodisk skrift har med hänsyn till de tryckfrihetsrättsliga aspekterna ansetts böra generellt behandlas med förtur 90/91:156
- fråga om skollednings ingripanden för att förmå elever att avstå från planerad utgivning och spridning av tryckt skoltidning varit otillåtna enligt tryckfrihetsförordningens föreskrifter om bl.a. förhandsgranskning och utgivnings- och spridningshinder; kritik mot skolledningen för missvisande information till eleverna om den tryckfrihetsrättsliga regleringens innebörd 90/91:292
- skrivelse, som personalen på en sjukvårdsavdelning på eget initiativ sänt till läns sjukvårdsnämnden, var inte att betrakta som en s.k. internpromemoria, utan som en utifrån inkommen och därmed allmän handling 90/91:372
- diarieföring vid förtroendenämnd m.m. 90/91:373

- underlåtenhet att diarieföra inkommen handling – även fråga om sekreterares förteckning över vissa inkomna handlingar är att anse som register i sekretesslagens mening 90/91:375
- inkommen handling ej diarieförd – fråga också om när skrivelse från tjänsteman till förvaltningsmyndighet blir att anse som inkommen eller upprättad och därmed allmän handling 90/91:378
- underlåtenhet att registrera brev 90/91:380
- registrering av anonym skrift 90/91:381
- av rektor meddelat förbud för företrädare för visst politiskt parti att inom skolas område sprida flygblad med politisk propaganda har befunnits strida mot 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen 91/92:346

Tull

- tullverkets erkännande och fullmaktsrutiner 91/92:165

Tvistemål

- fråga om en utsatt huvudförhandling bör ställas in på grund av att parterna begärt tid för förlikningsförhandlingar 91/92:33

Tystnadsplikt

- kan en präst befria sig från sin tystnadsplikt genom att lämna sin prästtjänst i svenska kyrkan? Frågan besvarad nekande 89/90:360
- för lärare rörande uppgift om elev i skolpsykologisk undersökning 90/91:315
- för ledamot i övervakningsnämnd för uppgifter om för brott dömd person 92/93:615

Underrättelse

- FL:s bestämmelser om bl.a. underrättelse om beslut har åsidosatts i ärende hos allmän försäkringskassa om avdrag på försäkrads pension för vårdavgift under vistelse på LVM-hem 92/93:468

Unga lagöverträdare

- fråga om förutsättningar förelegat att frågå 14-dagarsfristen för hållande av huvudförhandling i brottmål mot underårig 90/91:38

Uppbörd

- begreppet "avskrivning" enligt uppbördslagen 89/90:137, 91/92:136

Utbildning

- skolkonflikten i Drevdagen. Skolmyndigheter som har ansetts icke uppfylla sina lagenliga skyldigheter, vad gäller ansvaret för att skolpliktiga barn får lagstadgad utbildning, har erinrats om skyldigheten att fullgöra sina åligganden 89/90:297
- kritik – sedan förundersökning inletts men senare nedlagts – mot rektor vid gymnasieskola, som utan författningsstöd "befriat" lektor från undervisningsskyldighet; även kritik mot skolstyrelse och skolförvaltning för passivitet 89/90:306
- fråga om dels omfattningen av myndighets (intagningsnämnd för gymnasieskolan) utredningsplikt enligt 7 § förvaltningslagen, dels behovet av samråd mellan skolledning och intagningsnämnd vid utformningen av behörighetsgivande utbildning 89/90:325
- fråga om skollednings ingripanden för att förmå elever att avstå från planerad utgivning och spridning av tryckt skoltidning varit otillåtna enligt tryckfrihetsförordningens föreskrifter om bl.a. förhandsgranskning och utgivnings- och spridningshinder; kritik mot skolledningen för missvisande information till elever om den tryckfrihetsrättsliga regleringens innebörd 90/91:292

- reglering i avtal mellan skolledning, elev och elevens föräldrar av frågor rörande ersättning för elevs skadegörelse i skolan; tillika fråga huruvida rättsordningen medger, att eleven enligt sådant avtal ersätter skadan helt eller delvis genom eget arbete; tillämpning av arbetsmiljölagens föreskrifter angående minderårigas arbete 90/91:302
- beslut av skolstyrelse att debitera gymnasieskolans elever kopieringsavgift med visst belopp per termin har förklarats strida mot lag 90/91:313
- kritik mot bl.a. bristfällig information i samband med genomförande av psykologisk testning av elever i grundskolan; frågor rörande krav på informerat samtycke samt vissa sekretessfrågor 90/91:315
- skollednings ansvar för motverkande av pennalism och mobbning bland elever; kritik mot skolledning för bristfällig kontroll vid en av elevförening anordnad s.k. insparksceremoni 90/91:319
- fråga om krav på lagstöd enligt 8 kap. 5 § regeringsformen för avgift för engelskspråkig gymnasial utbildning 91/92:337
- vuxenutbildningsnämnds handläggning av dels ansöknings-, dels besvärssärende; tillämpning av föreskrifterna i 4 resp. 25 § förvaltningslagen 91/92:360
- vissa frågor rörande universitets- och högskoleämbetets handläggning av besvärssärenden avseende tjänstetillsättningar inom högskolesektorn 91/92:351
- länskolnämnds handläggning av tjänstetillsättningsärenden; dels fråga om tillåtligheten av tjänstetillsättningsbeslut med förbehåll avseende eventuellt överklagande, dels frågor rörande ändring av tillsättningsbeslut före tillträdesdagen 91/92:364
- kritik mot skolledning och skolstyrelse för passivitet i elevvårdsärenden. Frågor rörande gränserna för rektors befogenheter vid tillämpningen av föreskrifterna i 5 kap. grundskoleförordningen 91/92:373
- beslut av utbildnings- och forskningsnämnd vid universitet rörande principer för fördelning av utbildningsbidrag till forskarstuderande har befunnits strida mot gällande författningsföreskrifter 91/92:356
- frågor om behörighetskrav och befodringsgrunder vid tillsättning av tjänst som högskoleadjunkt 92/93:502
- för mellanstadieelever har anordnats ett studiebesök, avsett att illustrera gränskontrollen vid mottagandet av flyktingar. Kritik mot uppläggningsen och genomförandet vad gäller vissa integritetskränkande inslag, bl.a. innefattande öppnande av elevernas väskor (jfr 2 kap. 6 § regeringsformen) 92/93:498
- som ett led i åtgärder från skolas sida för att utreda ett fall av övergrepp med invandrarfientlig bakgrund har urinprov tagits på misstänkta elever. Kritik mot det olagliga förfarandet (jfr 2 kap. 6 § regeringsformen) 92/93:495

avslut

Utbildningsbidrag (doktorander)

- beslut av utbildnings- och forskningsnämnd vid universitet rörande principer för fördelning av utbildningsbidrag till forskarstuderande har befunnits strida mot gällande författningsföreskrifter 91/92:356

Utlänning

- avvisning på grund av avsaknad av arbetstillstånd 89/90:67
- direktavvisning av asylsökande 89/90:80
- tillämpning av den s.k. första asyllandsprincipen 91/92:192
- kritik mot polismyndighet för dess handläggning av ett ärende om avvisning enligt utlänningslagen 91/92:189
- kritik mot statens invandrarverk med anledning av handläggningen av ansökningar om rättshjälp i utlänningsärenden 91/92:194
- statens invandrarverks handläggning av asylärenden m.m. 92/93:243

- långsam handläggning av ansökan om arbetstillstånd; dubbelregistrering 92/93:263
- muntlig handläggning i asylärende 92/93:262

1992/93:JO1
Bilaga 2

Utmätning

- kundfordringar ej utmätta 89/90:119
- handläggning av ett mål om utmätning rörande ett mindre belopp; prioritering 89/90:120
- löfte om utmätningsfrihet 89/90:125
- felaktig förlängning av tid för utmätning av pension och dröjsmål med utbetalning 89/90:279
- underrättelse om förrättning i bankfack samt förteckning över därvid anträffad egendom 90/91:112
- tillträde med tvång till bostadslägenhet i innehavarens frånvaro för utmätning hos en eventuell inneboende 92/93:218
- prövning av exekutionstitel (debiteringslängd) 92/93:214
- efterforskande av adress beträffande gäldenär bosatt i utlandet 92/93:216

Utredning

- fråga om dels omfattningen av myndighets (intagningsnämnd för gymnasieskolan) utredningsplikt enligt 7 § förvaltningslagen, dels behovet av samråd mellan skolledning och intagningsnämnd vid utformningen av behörighetsgivande utbildning 89/90:325
- länsrätt har vid handläggning av mål om bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen företagit hembesök hos kläganden tillsammans med representanter för socialnämnden; fråga om utredningsåtgärdens laglighet och lämplighet 91/92:148
- fråga om vilken myndighet — beslutsmyndigheten eller överinstansen — som skall företa den förnyade utredning som kan bli följden av att nya omständigheter åberopas i samband med överklagande 92/93:238
- försäkringsrätts utredningsansvar i mål om rätt till ersättning för arbetsskada 92/93:456

Utsökning, se även Avhysning, Exekutiv försäljning,

Handräckning, Utmätning

- kronofogdemyndighets behörighet att handlägga utsökningsmål, som överlämnas till myndigheten av annan kronofogdemyndighet 89/90:115
- initiativärende angående debiteringslängder och liknande omedelbart verkställbara exekutionstitlar 89/90:118
- behörig kronofogdemyndighet 91/92:134
- brist i överensstämmelse mellan namn och personnummer 92/93:215

Vakthavande befäl

- disciplinansvar för falskeligen ändrat och utfyllt arrestantblad 92/93:105
- disciplinansvar för brister vid prövningen av ett frihetsberövande 92/93:102

Val

- valinformation till invandrare som lämnats av landstingskommun har kritiserats 90/91:362

Vite

- kritik mot miljö- och hälsoskyddsnämnd för utformningen av vissa vitesförelägganden 90/91:270
- kritik mot miljö- och hälsoskyddsnämnd för utformningen av vissa vitesförelägganden 91/92:324
- kritik mot en tingsrätt för handläggningen av ett ärende om vitesföreläggande, tillika kritik mot en överförmyndarnämnd för underlåtenhet att följa upp ärendet 92/93:549

Vittnesförhör

- under förundersökning med journalist angående meddelares identitet m.m. 89/90:36

Yrkesinspektionen

- förhandsgranskning av bygglovshandlingar 89/90:347

Yttrande

- kritik mot miljö- och hälsoskyddsnämnd för handläggningen av samt utformningen av beslut i vissa ärenden angående remissyttrande till annan myndighet 91/92:322

Yttrandefrihet

- kommunaltjänstemans rätt att yttra sig i massmedierna 90/91:352
- kritik mot en fakultativ kommunal nämnd — marknadsnämnd — som vid fördelning av marknadsplatser i visst fall avvikit från den i 1 kap. 9 § regeringsformen fastlagda objektivitetsprincipen. Som särskilt graverande har ansetts att nämnden synes ha tagit ovidkommande hänsyn till innehållet i en tidningsartikel och därmed visat bristande respekt för yttrande- och tryckfriheten 90/91:347
- kommunalråds kritik av kommunal cheftjänsteman för att denne skriftligen till kommunstyrelsen framfört vissa uppfattningar och synpunkter ej otillåten inskränkning i dennes grundlagsenliga yttrandefrihet 90/91:354
- 10 § närradiolagen har inte ansetts strida mot regeringsformens regler om yttrandefrihet 91/92:153
- statstjänstemans rätt att yttra sig i massmedierna (tillämpning av 2 kap. 1 § regeringsformen och 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen); tillika fråga om otillåten efterforskning av pressens källor (tillämpning av 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen) 91/92:340
- daghemspersonals yttrandefrihet 92/93:586
- fråga om kravet på saklighet och opartiskhet åsidosatts i ett ärende om tillsättning av kommunal skolledartjänst 92/93:581

Yttrandefrihetsgrundlagen

- närradiolagens reklamförbud har ej ansetts strida mot yttrandefrihetsgrundlagen, varför tillämpning av stadgandet om normprövning i 11 kap. 14 § regeringsformen ej kunnat ifrågakomma 92/93:235

Åklagare

- fråga om disciplinansvar för domare och åklagare med anledning av ett lagvidrigt beslut om hemlig teleavlyssning 91/92:25

Åtal

- mot distriktsåklagare för urkundsförfälskning 90/91:50
- mot polisinspektör för myndighetsmissbruk alternativt vårdslös myndighetsutövning (underlåtenhet att frige frihetsberövade) 90/91:56

- mot f.d. polismästare för myndighetsmissbruk (underlåtenhet att frige frihetsberövade) 91/92:48
- mot en kommissarie för vårdslös myndighetsutövning (upplösning av en demonstration och kvarhållande av demonstranterna på platsen) 92/93:62
- mot en polisintendent för felaktig myndighetsutövning (avvisning av engelska fotbollssupportrar) 92/93:69
- mot ledamot i övervakningsnämnd för brott mot tystnadsplikt 92/93:615
- mot f.d. avdelningschef vid socialförvaltning för tjänstefel 92/93:319

1992/93:JO1

Bilaga 2

Åtalsunderlåtelse

- åklagare har meddelats åtalsunderlåtelse för vårdslös myndighetsutövning (beslut om husrannsakan efter anonymt tips) 91/92:44
- tjänsteman vid kriminalvårdsstyrelsen har meddelats åtalsunderlåtelse för tjänstefel (dröjsmål med att vidta åtgärder för prövning av framställning om utlämnande av allmän handling) 91/92:439

Återförvisning

- frågor om myndighets bundenhet av besvärsinstansens i samband med återförvisning av mål företagna sakprövning. Kammarrätts dom, varigenom en fråga om tillstånd i sin helhet avgjorts, har ansetts böra följas av den i första instans beslutande länsstyrelsen utan vidare utredning och prövning 92/93:238

Återkallelse

- fråga om rätt för myndighet att återkalla beslut om ersättning, vilket grundats på oriktiga uppgifter från den gynnade 89/90:293
- länsbostadsnämnd har överskridit sina befogenheter genom att med anledning av en skrivelse från vederbörande förmedlingsorgan återkalla ett för enskild part gynnande beslut om bostadsanpassningsbidrag 90/91:161
- läns skolnämnds handläggning av tjänstetillsättningsärenden; dels fråga om tillåtligheten av tjänstetillsättningsbeslut med förbehåll avseende eventuellt överklagande, dels frågor rörande ändring av tillsättningsbeslut före tillträdesdagen 91/92:364
- försäkringskassas handläggning av vissa ansökningar om återkallelse 92/93:463

Återtagande

- ersättning till förrättningsman för omhändertagande av återtaget gods i handräckningsmål 90/91:121

Överförmyndare, överförmyndarnämnder

- kritik med anledning av länsstyrelses åtgärd att hos överförmyndarnämnd anhålla om prövning av avtal och överförmyndarnämnds åtgärd att pröva avtal sedan godmanskap upphört 91/92:179
- fråga om förordnande av förvaltare enligt föräldrabalken m.m. 91/92:38
- kritik mot en överförmyndarnämnd för underlåtenhet/dröjsmål med att vidta åtgärder med anledning av brister i god mans redovisning 92/93:549
- otillräckliga åtgärder i ett förmynderskapsärende 92/93:555
- kritik mot en överförmyndarnämnd för bristfällig utredning av ett ärende om förordnande av förvaltare 92/93:560

- kritik mot överförmyndarnämnd för underlåtenhet att vidta erforderliga åtgärder mot god man som inte avgivit förteckning enligt 16 kap. 2 § föräldrabalken, tillika kritik med anledning av bristande kontroll av huvudmäns bankmedel och av god man angivna årsräkningar 92/93:564
- kritik mot överförmyndarnämnd för underlåtenhet att ansöka om vitesföreläggande mot försumlig god man 92/93:574
- fråga om omyndigs medel använts till nytta för myndlingen 92/93:577

1992/93:JO1

Bilaga 2

Övervakning

- frihetsberövande av en gravid diabetessjuk kvinna; läkarundersökning och övervakning 92/93:176

Report for the period 1 July 1991 to 30 June 1992

During the period covered by the report, the following have held office as Parliamentary Ombudsmen: Mr Claes Eklundh, who is Chief Parliamentary Ombudsman, Mrs Gunnel Norell Söderblom, Mr Hans Ragnemalm and Mr Jan Pennlöv.

Mr Eklundh has supervised the courts of law, the public prosecution service and the police, while Mr Pennlöv has dealt with matters concerning the prisons, immigration, taxation, the execution of judgments and social insurance. Mrs Norell Söderblom has supervised the field of social welfare, public health and medical care. Mr Ragnemalm, finally, has been responsible for supervision of the administrative courts, the armed forces, building and construction, education, environmental protection and all aspects of civil administration not supervised by other Ombudsmen.

During the year, 4 289 new cases were registered with the Ombudsmen; 4 076 of them were complaints and other cases received (an increase of 193 over the previous year) and 213 were cases initiated by the Ombudsmen themselves on the basis of observations made during inspections or newspaper reports, or on other grounds.

It should be noted that the schedule overleaf shows cases concluded during the period, not all complaints lodged.

This summary describes some of the cases dealt with by the Ombudsmen.

Schedule of cases initiated by the Ombudsmen and concluded during the period 1 July 1991–30 June 1992

1992/93:JO1
Bilaga 3

Activity concerned	Result				
	Closed without final criticism	Admonitions or other criticism	Prosecutions or disciplinary proceedings	Preliminary investigation; no prosecution	Total
Courts	4	5			9
Public prosecutors		2		2	4
Police authorities	4	12	3	3	22
Armed forces		5			5
Prison administration	3	8			11
Planning	2	31			33
Social welfare	10	11			21
Medical care	1	5			6
Execution of judgments		5			5
Immigration	1	12			13
Miscellaneous	9	68			77
Total	34	164	3	5	206

Schedule of complaint cases concluded during the period 1 July 1991–30 June 1992

Activity concerned	Dismissed without investigation	Referred to other agencies or state organs	No criticism after investigation	Admonitions or other criticism	Prosecutions or disciplinary proceedings	Preliminary investigation; no prosecution	Total
Courts	91	1	176	44			312
Public prosecutors	48	5	137	10			200
Police	121	5	270	26	2	6	430
Armed forces	21		6	10			37
Prison administration	144	4	289	27			464
Social welfare	125	101	379	94			699
Medical care	94	25	113	19			251
Social insurance	50	3	102	29			184
Labour market etc.	44		18	16			78
Planning	61		35	14			110
Execution of judgments	48		48	11			107
Local government	69		36	11			116
Communications	77	3	34	13			127
Taxation	73		83	24			180
Education, culture, State Church	59		72	32			163
Agriculture, environmental management, public health	51	1	70	28			150
Civil service	77	1	41	16			135
Access to official documents	43	1	57	53			155
Immigration	47	1	85	20			153
Miscellaneous	54	1	26	14			95
Complaints outside jurisdiction and complaints of obscure meaning	131						131
Total	1 528	152	2 077	511	2	6	4 277

Live radio broadcasts during a criminal hearing

The Stockholm City Court was between June 5 and July 10 1989 the venue for the main hearing in the case brought by the Prosecutor General against Christer P., in which he was charged, among other offences, with murder. He was being tried for the murder of the Prime Minister, Olof Palme. On July 27 1989 the court sentenced Christer P. to a life-sentence for murder and for endangering the safety of another person. The court's two jurists dissented from the decision, and dismissed the charge. After appeal had been made against the decision, the Svea Court of Appeal held its main hearing of the case between September 12 and October 9 1989. In a unanimous decision, dated November 2 1989, the court acquitted Christer P.

Both hearings were held in the premises of the Stockholm City Court in its high-security court-room. Places had been made available for 50 representatives of the mass-media and six spectators from the general public. During the City Court's hearings pictures and sound were relayed to an adjoining court-room, Room 13, which seated 70 representatives of the mass media. The Swedish Broadcasting Corporation had recording equipment in the high security court-room with facilities for broadcasting the hearing live, and, during the first day of the hearing, the prosecutor's presentation of the case and the cross-examination of the accused were in fact broadcast live.

The Stockholm City Court then issued different decisions regarding the right to record the questioning that took place. The first witness, called Ulf S., announced through the prosecutor that he was not prepared to say anything about the case if his testimony was to be broadcast by radio. Ulf S. therefore requested that the broadcasting should be stopped. As a result the City Court came to the following decision.

In view of the fact that the sound recording carried out by the Swedish Broadcasting Corporation in the court-room by means of specially installed equipment is detrimental to the inquiry in so far as the testimony of Ulf S. is concerned, the City Court prohibits such recording while S. is being heard.

The second witness, Sigvard C., also requested that live broadcasting of his testimony should not be allowed. The City Court then made a decision with the following contents.

In view of the fact that the sound recording carried out by the Swedish Broadcasting Corporation in the court-room by means of specially installed equipment is detrimental to the inquiry in so far as the testimony of Sigvard C. is concerned, the City Court forbids use of the Swedish Broadcasting Corporation's recording of his testimony before he has finished giving evidence.

In connection with the hearing of subsequent witnesses, the City Court made a further 20 decisions to the same effect.

When Lisbet Palme was heard as an injured party, the City Court determined that the relaying of picture and sound to Room 13 should be interrupted and forbade any transmission of sound from the court-room.

While the accused was being heard and during the testimony of another 20 witnesses, no restriction was made regarding sound recording or live broadcasting.

On September 7, before its hearing had begun, the Svea Court of Appeal issued a decision forbidding any recording, other than the court's own, while the accused, injured party or witnesses were being heard. Before certain witnesses were heard, the court then announced that these were not covered by this blanket prohibition.

A number of complaints were submitted to the Parliamentary Ombudsman by members of the public, representatives of the press and also by judges. These complaints against the courts took opposing forms, in some instances directed at the fact that recording and live broadcasting had been allowed, in others at the prohibition of recording other than the court's own.

In his decision *the Chief Parliamentary Ombudsman Mr Eklundh* made the following observations.

According to the Instrument of Government (RF 2:11(ii)) court hearings are to be public. This principle of public access, which is intended to inspire confidence in the judiciary by affording the public insight into the administration of justice, is one of the cornerstones of the Swedish procedural code. The Instrument of Government makes it possible to limit the principle of public access to hearings by legislation (RF 2:12(i)). Such limitations may never, however, exceed what is needed to fulfil the purpose which has given rise to them, nor may they be of such an extent that they constitute a threat to the free creation of opinion which is one of the fundamental principles of democratic government. By tradition, cogent reasons are required for any limitation of the principle of public access.

It has been considered that one consequence of the principle of public access is that private sound recording of a court hearing is permitted. Before July 1 1980 such recordings could only be prohibited if the method used created a disturbance from the point of view of order. This possibility of prohibiting recording was thought to stem from the presiding judge's right to issue regulations to maintain order in the court-room. Since July 1 1980 however, according to Ch. 5 Sect. 9 of the Judicial Procedure Act (RB 5:9), courts have had the right to prohibit sound recording of hearings by anyone other than the court, if such recording be deemed so disturbing to a witness that it will be detrimental to the case. The reason for the introduction of this regulation was that there was considered to exist a real need to be able to limit the right of individuals to make recordings in view of the hearing's objective of achieving clarification of the issue which had occasioned the trial. One of the points raised in this context by the minister concerned was the detrimental effect on a witness's ability

and desire to give a clear and spontaneous account that may result from knowing that the statement is likely to be broadcast by, for instance, radio (prop. 1979/80:87 p. 9).

1992/93:JO1
Bilaga 3

In the wording of the legislation the question of live broadcasting by radio or TV was touched on as follows: "the regulation proposed here allows the possibility of prohibiting recording with tape-recorders or similar equipment. The question can also be raised of whether such a prohibition should be extended to cover live broadcasting by radio or TV. In view of the inconsequential practical implications such a possibility would have, there are, in my opinion, compelling reasons which argue for the exclusion of such broadcasting from the regulations. For the same reasons, other direct transmission to the public should also be disregarded in this context." (ibid. p. 9 f.)

The trial for the murder of Olof Palme attracted considerably more attention than any other trial in recent times. Live broadcasts of court hearings had admittedly taken place earlier, but during this trial the issue aroused considerably more interest than on previous occasions. In the debate that followed, opinions differed about what was acceptable or unacceptable, suitable or unsuitable where live broadcasting was concerned.

The central legal issue in this context is whether the regulation in RB 5:9 about the right of the court to prohibit sound recording of testimony also gives it the right to decide whether testimony may be broadcast live by radio or not. The Stockholm City Court, as has been shown, felt free in this particular case to decide about the measures needed if its inquiry was not to be impaired. With this as its point of departure, it prohibited, on one occasion, the Swedish Broadcasting Corporation from recording sound, and before a number of witnesses gave evidence stipulated when a recording could first be used. Before the injured party's testimony the City Court prohibited for the same reasons all transmission of sound from the court-room. The Svea Court of Appeal considered that the recording of sound by a radio company for live broadcasting is not exempt from prohibition and with this as its starting point has prohibited sound recording in such a way that live broadcasting was also prevented.

In the wording of the act the expression used is 'recording by phonetic means'. In everyday usage this probably covers every technological registration of sound, whether it be recording on tape for later use or for direct transmission, by radio for instance. An interpretation based only on the wording of the act would therefore result in a regulation which covers all forms of acoustic recording. That the expression 'recording by phonetic means', as used in the regulation in RB 6:9 on the recording of testimony for instance, refers only to tape recordings has, in my opinion, no decisive significance in this context. It is in the nature of things that in such cases this can never concern recordings other than those for future use.

The interpretation given here means, therefore, that courts have the right, in forbidding the use of microphones or other equipment for

acoustic recording, to make it in fact impossible both to broadcast live and to record sound for use later or in some other way. This is how the Svea Court of Appeal interpreted and applied the regulation.

Such an interpretation also agrees well with the purpose of the regulation, which is to ensure that the inquiry into a case is as satisfactory as possible. What lies behind the regulation is the awareness that witnesses may be so disturbed by knowing that what they are saying is being recorded by someone in the court-room that the quality of their testimony may suffer. It is obvious that it is not the technological recording as such which causes the anxiety but the knowledge that the recorded statement can be broadcast outside the court-room or be used in some other way. In this connection, I should also like to call attention to a remark in the Bill about the risk that a witness's knowledge that his or her statement may be transmitted by radio, for instance, may jeopardize its quality.

It is in this context that the statement by the minister quoted above about the implication of the regulation for the possibility of live broadcasts seems difficult to understand. The statement gives the impression that the intention — despite the wording of the regulation and its declared purpose — was to differentiate between using microphones for recording purposes on the one hand, and for live broadcasting on the other. What is even more remarkable is that this statement, given this interpretation, would appear to lead to the conclusion that the prohibition of photography in RB 5:9 does not prevent a hearing from being broadcast live by television, even though it is obvious that this kind of broadcast, taken by and large at any rate, would be no less detrimental to the interests that the prohibition of photography is intended to guarantee than photography in its normal form. In this context I should like to point out that in the legislation in question it is particularly emphasised that the prohibition of photography is also to cover the electronic registration of pictures as in recording for TV (*ibid.* p. 12).

These considerations lead to the conclusion that a ruling which interprets RB 5:9 as giving a court the right to forbid the recording of sound in any way, irrespective of whether this is for live radio broadcasting or not, does not at all appear to err in such a way as to prompt criticism from me. On the other hand, the regulation does not allow the court to link a decision to allow acoustic recording with any form of condition, such as prohibition of use of the recording in a certain way or before a certain time.

The Chief Parliamentary Ombudsman Mr Eklundh then proceeded to assess the various decisions of the courts in more detail. What follows is his opinion on the Court of Appeal's decision to forbid in advance all acoustic recording.

As will appear from what has been said above, there is no reason to criticise the Court of Appeal for its judgement that there were legal means to permit a prohibition of the recording of sound to extend as well to the use of microphones for live radio broadcasting.

From the Court of Appeal's pronouncement, however, it would appear that in adopting its standpoint crucial consideration was paid to the stipulation in RB 36:9. This says that a witness may not be present at a hearing before his testimony has been heard, unless there exist special grounds for allowing it. Its aim is to ensure that the witness will not be influenced by what others have to say. I share the opinion that it can prove detrimental to the inquiry into a case for a witness to hear word for word in a live broadcast what others have to say. It is, however, my opinion that the stipulation in RB 36:9 cannot be given as broad an interpretation as the Court of Appeal would seem to wish. The principle of legality demands that limitation of the rights and liberties guaranteed by the Instrument of Government should be based exclusively on manifest rules of law, and not on interpretations of regulations on other matters so that they extend beyond the areas of application indicated by their wording. In the absence of an explicit rule of law on this matter, therefore, what applies today is that acoustic recording of a hearing may not be prohibited on the grounds that the inquiry may suffer from a witness in this way learning of what has been said. The recording of testimony may therefore only be prohibited if the recording is so disturbing for the witness in the manner described in RB 5:9 that his contribution to the inquiry would be worse than would otherwise have been the case (cf Bill 1979/80:87 p. 10). A separate point is that in its assessment of evidence in a case in which testimony has been broadcast live, the court should pay attention to the risks for the inquiry that may arise from this state of affairs. It may therefore, for example, be a good idea when hearing a witness to begin by asking whether he has heard any of the previous testimony on the radio.

The circumstance that one can, in my opinion, accept an interpretation which allows a court to prohibit also the recording of sound for live radio broadcasting does not mean that the decision of the Court of Appeal is acceptable. As has already been mentioned, this decision was reached before the main hearing had even begun and without giving the witnesses or those concerned a chance to express an opinion. The wording of the decision was, furthermore, very comprehensive. It appears from the Court of Appeal's pronouncement that it was thought important that a ruling on the question of recording be given in advance not least so that the representatives of the mass media could plan their coverage of the trial.

A decision to prohibit sound recording based on RB 5:9 presupposes, as has already been mentioned, that the witness to be heard can be expected to be disturbed in a certain way. It follows from this that such a decision must be based on information from the witness about how he experiences the situation (ibid. p. 11). It is also stated in the Bill (p. 10) that there may be reasons to afford requests concerning

sound recording from any of the parties to the action or their counsel more generous treatment than those from spectators. This requires that these parties would be asked their opinion before a decision in the matter is made. It further presupposes that such a decision is made on the basis of the circumstances prevailing when the hearing is to be held. The wording of the legislation does not therefore leave any scope for an inclusive assessment made in advance on the basis of what the court believes it is able to assume about the standpoints of the witnesses and parties to the action. The erroneousess of the Court of Appeal's course of action is shown clearly by the fact that it was obliged to issue explicit exemption for certain witnesses from its inclusive decision, in order to enable the principle in the Judicial Procedure Code laying down the right to make recordings to apply to their testimony. With the varying standpoints on the question of sound recording taken by the witnesses during the hearings at the City Court as a background, the way in which the Court of Appeal dealt with the question is even more remarkable.

From what has been said so far, it appears as clearly as can be desired, that the regulation in RB 5:9 about the possibility of prohibiting acoustic recordings is not worded satisfactorily. It is difficult to understand the explanatory statement that live radio and TV broadcasting are to be excluded from the section's stipulations in view of its formulation and purpose. Moreover, in view of the experience gained not least during the case in question, the statement that a possibility to intervene to prohibit such broadcasts would have only minor practical significance appears to be unrealistic. In my opinion more penetrating consideration is needed of the question of how a suitable balance is to be achieved between the demands of public access and the need of thorough inquiry than those that preceded the genesis of the existing legislation. As is shown by the latest Finance Bill a review has already been initiated by the Ministry of Justice. I am therefore forwarding a copy of my decision to the Ministry.

Public Prosecutors and the Police Service

A charge brought against a Police Superintendent for gross malfeasance was dismissed as his negligence was not considered grave (dispersing a demonstration and restraining the demonstrators from leaving)

The Chief Parliamentary Ombudsman, Mr Eklundh, brought the following charges at the Stockholm City Court against Superintendent Jan Dahllöf.

Gross malfeasance or alternatively malfeasance.

On March 18 1989 "Youth against Apartheid" arranged without a permit a demonstration in Stockholm. At least a hundred people or so took part in the demonstration. The participants in the demonstration marched through different streets in central Stockholm. They were followed and kept under surveillance by a contingent of police officers led by Superintendent Jan Dahllöf. When the demonstration reached

Malmtorgsgatan, Jan Dahllöf ordered the policemen to cordon off the road in front of and behind the demonstrators. The section of Malmtorgsgatan between Jakobsgratan and Fredsgatan was closed off with crowd restraint barriers and the demonstrators were detained there for up to more than an hour.

The circumstances were not of such a nature that according to the Law on Public Assemblies (1956:618) the police authorities had the right to disperse the assembly. There were moreover no other lawful grounds for police action. This action occasioned the demonstrators not insignificant distress.

Jan Dahllöf contested the charge. At the main hearing the grounds he gave for his standpoint were that no public assembly in the meaning of the act had existed and that he had not, anyway, dispersed the assembly with the intention of dispersing a public assembly. He had, in accordance with police discipline, merely applied a strategy developed by the police, which, with regard to the circumstances and the lack of time for consultation, he had been obliged to utilise. Any distress which may have been caused was to be regarded as insignificant. If any negligence were to be attributed to Jan Dahllöf it was not to be appraised as gross negligence. Moreover, there had been a risk that serious disturbances could occur and therefore the circumstances had been such that any penalty, should the court so find, should be remitted completely.

After reviewing the legal regulations which applied, the City Court adduced the following points in its decision.

Jan Dahllöf has claimed that this case has not concerned a demonstration.

In its consideration of this question the City Court has taken the following circumstances into account. What took place was organised principally by means of posters in the city giving a time and place for the assembly. In the police documents preceding the event as well as in the report of what happened submitted by Jan Dahllöf on March 19 1989 demonstration was the word used for the event. That it concerned the expression of an opinion is made evident by the circumstance that a banner was carried at the head of the demonstration with the words "Shell out of South Africa" and that the participants were shouting slogans. For the reasons cited, the City Court finds that it was a demonstration even if, according to some witnesses, the clothes and behaviour of some of the demonstrators cannot be considered to have corresponded to those of a demonstration of the usual kind.

The measures taken on Malmtorgsgatan are to be considered as involving the dispersal of a demonstration.

As the wording of Sect. 10 of the Law on Public Assemblies makes clear, the circumstance that permission has not been sought for a demonstration is not grounds for dispersing the demonstration. Nor has it been established that there were circumstances which could prompt an assessment that there was to be found within the demonstration the kind of serious disorder or considerable danger mentioned

in Sect. 10 of the Law on Public Assemblies. For these reasons Jan Dahllöf did not have the right based on the regulations in the Law on Public Assemblies to disperse the demonstration.

Jan Dahllöf has claimed that the purpose of the cordon was to prevent the demonstration from passing the offices of the Ministry for Foreign Affairs on Gustaf Adolfs Torg. He has stated that he intervened on the authority of Sect. 13 of the Police Act as the demonstrators were disorderly and there was, in his judgement, a serious threat to the public order.

It has not once been claimed that any participant in the demonstration was guilty of any criminal offence. Nobody heard in the case has said that any individual demonstrators were guilty of such disorderly conduct that there were grounds for turning them away, for removing them, or taking them into custody in accordance with the Police Act. Jan Dahllöf said himself that he considered that there was an abstract threat in the route taken by the demonstration and that he wanted to counter this threat. He has not even claimed that the threat was a concrete one. For the reasons given, the City Court finds that there existed no grounds for application of the regulations of the Police Act.

Nor does the City Court find that there was any other legal authority for action.

From what has been placed on record, therefore, the City Court finds that it has been established that Jan Dahllöf while exercising his authority disregarded the stipulations of the law regarding that authority, and that the demonstrators were put to not insignificant distress in having been deprived of their liberty for up to at any rate one hour. The objective prerequisites for the prosecutor's case are therefore fulfilled.

When it comes to the subjective prerequisites, the reasoning of the City Court is as follows.

Many of the demonstrators at the head of the demonstration were wearing hoods like those worn by robbers, something which is likely to inspire thought of criminality of a serious nature. There is evidence that many of the demonstrators were carrying rucksacks and the like, and that the police feared that they contained some form of weapon. The City Court finds that the evidence establishes that a not inconsiderable section of the demonstrators were acting in an undisciplined way which did not correspond to the behaviour found in a normal demonstration. The police were aware that permission for the demonstration had not been sought in the way laid down by the Law of Public Assemblies. It has been established that participants in the demonstration merely 'smirked' when the police asked what the purpose of the demonstration was, what route it was taking, its goal and similar questions. These circumstances must be regarded as having been provocative to the police, causing them to adopt a state of extreme preparedness, shown, for instance, by the measures adopted at the Shell petrol station and the alerting of the Fire Brigade.

It has been shown that demonstrations are not at all allowed to pass in front of the premises of the Ministry for Foreign Affairs on Gustaf

Adolfs Torg. When Jan Dahllöf learned that the demonstrators had turned in to Malm Morgsgatan heading in the direction of Gustaf Adolfs Torg — something that he had not known about earlier — he wanted to protect sensitive areas. He was thus called upon to make a split-second decision and he was of course influenced by the demonstrators' garb and their behaviour in general. Because the demonstrators had refused to give information about the route to be taken, it was difficult for Jan Dahllöf to prepare measures to prevent the demonstration from passing the sensitive areas. Jan Dahllöf did not, therefore, have any time for deliberation. Under such circumstances, the City Court finds that it cannot be considered that it was Jan Dahllöf's intent that the exercise of authority described by the prosecutor should be unlawful.

The City Court does find, on the other hand, that, as soon as he had made his decision about the cordons, Jan Dahllöf should immediately have considered the import of the regulations in force. This he neglected to do, with the effect that demonstrators were deprived of their liberty in the manner described. It is here that Jan Dahllöf has shown negligence. There are good arguments for considering, as the prosecutor claims, that this negligence should be considered gross, as constitutional rights which are of central significance for the creation of free opinion were violated. It is, however, the opinion of the City Court that, notwithstanding the cogency of the prosecutor's assertion, in view of what has been said about the demonstrators' apparel and their behaviour generally, which gave rise to the tense situation and the threatening atmosphere which the police therefore believed existed, the negligence should not be considered gross.

On the basis of these considerations, the charge is dismissed.

Certain coercive measures taken by the police in connection with the search for the Romanian citizen Ioan Ursut, who was suspected of murder

In September 1988 Ioan Ursut escaped from prison. The task of searching for him fell primarily to the lot of the Criminal Investigation Department of the National Police Board. After a tip-off had been received by the Central Investigation Department that Ioan Ursut would be visiting a restaurant called La Fontana in Södermalm in Stockholm on the evening of October 6 1989, a squad totalling nine police officers was assembled. They took action as Ioan Ursut was leaving the restaurant, upon which shooting started and Ioan Ursut shot at and seriously wounded two of the officers. Directly after the shots had been fired, Ioan Ursut vanished from the scene. The search for him gave rise to extensive police activity in different parts of the country.

The Chief Parliamentary Ombudsman, Mr Eklundh, decided to look into certain of the measures taken by the police and prosecutors in connection with the search. In some cases preliminary inquiries began. After investigations had been made these were dropped. What follows is quoted from one of the decisions.

In the course of the hunt for Ioan Ursut premises were searched, among them gambling clubs in Stockholm. The object of these searches was, therefore, an individual. By their very nature, in the course of such searches, it may prove necessary to carry out a check of the identity of individuals encountered in the premises being searched who could be identical to the wanted person. It is a generally accepted belief that a police officer may, if it is necessary for the performance of his duties, demand of an individual encountered in the course of police business his name and where he lives. A question of this kind does not involve in itself any violation of a freedom or right guaranteed by the constitution (cf. Bill 1983/84:111 p. 99). On the other hand I can see no valid grounds for taking action to register the information obtained about the identity of individuals who turn out to have nothing to do with the case in question, if there exist no particular reasons for recording this information. From what has been shown by the inquiry, none of the individuals encountered could be considered to have anything to do with the preliminary investigations concerned. Nor were there — apart from one exception concerning one individual who had escaped from prison — any other reasons for making a record of the identities established.

An individual's obligation to answer questions put by a police officer about his identity or the corresponding right of a policeman to use compulsion to establish somebody's identity exist only in those cases laid down by law. One cannot, in my opinion, read into the regulations in the Judicial Procedure Code covering searches of premises for individuals any right to take coercive measures against individuals found there to make it easier to identify them. For the regulations in Sect. 14 of the Police Act about what is called there "police powers" to apply, it is necessary that the individual in question is unknown, that there are particular reasons for believing him wanted or that a warrant has been issued for his arrest, and that he refuses to give information about his identity or that there are grounds for believing the information given to be incorrect.

In view of what was known about the danger presented by the wanted man and in view of the information received about the presence of weapons in these premises earlier, I can well understand the assessment of the police force that, out of concern for the safety of both the guests at the club and the police officers themselves, it was not possible to carry out the necessary checks of identity in the club premises. An instruction to the people in certain premises to leave them constitutes a violation of their freedom of movement. However I should regard a procedure which meant instructing the guests in clubs to leave the premises either singly or in small groups, with those guests fitting the description of the wanted man then being asked to identify themselves immediately after leaving the premises, as being one which would have involved so little nuisance to the individuals that such measures are covered by what the police are empowered to do by the regulations on searching premises for individuals.

In this case, however, the choice was made instead to herd everyone found on the premises outside and to carry out identity checks while they were lying on the ground watched over by police officers armed with back-up weapons. That this is a question of encroachment of individual liberty which goes well beyond what can be derived from the regulations on searching premises is obvious. Nor were there other legal grounds for such a procedure. None of those encountered could be suspected of a crime, nor were there any of the prerequisites for what is called "police powers". In this last connection, I should like to point out that the coercive measures were taken before the guests at the club had any possibility of giving details about their identity. It should be added that the procedure, in addition to involving an unlawful deprivation of liberty, constituted an extreme violation of individual integrity.

In connection with the removal of the guests from the club premises they were subjected to a body-search. Since, as I have just mentioned, none of them was suspected of any crime, this body search could only have been carried out with the authority of the regulations in the Judicial Procedure Code if there had existed extraordinary grounds for believing that objects would be found which could be confiscated or that it would benefit some other investigation into a suspected crime. It has been claimed by no instance that this was the case, nor is there anything else that would suggest that this regulation could have been applicable where any of the guests at the club were concerned.

In my opinion the body-searches cannot be authorised — except in one case — by Sect. 19 of the Police Act. The fundamental prerequisite for this regulation to come into force is that the police are, with legal authority, arresting, detaining or removing somebody. As is shown by what has been said, I am prepared to accept the police, in certain special situations, on the authority of the regulations about searching premises for individuals, instructing individuals who have been encountered in specific premises to furnish details of their identity outside these premises. The question can never arise, however, of making the regulations about searching premises the basis of such significant violation of the individual's liberty of movement that Sect. 19 of the Police Act can be of relevance in the context.

To sum up, it can therefore be established that the body-searches which took place and the procedure of making the guests at the club lie down in the street had no legal authority. Nor has the inquiry convinced me that this procedure was necessary from the point of view of security. There are therefore grounds for viewing what occurred extremely critically.

— — —

In my opinion, there may be reason to consider the need for legislative measures in order to bring about clearer regulation of the questions dealt with here. I am therefore forwarding this decision to the Ministry of Justice and to the Government Commission on Police Law.

A search of the premises of a bank in connection with an investigation into a suspected taxation offence committed by a director employed by the bank; and in particular on the principle of necessity and commensurability

During the autumn of 1989 a preliminary investigation was initiated regarding a well-known bank director. The suspicions concerned grave tax evasion during the years 1983-1987. In his tax returns the director had not declared that he rented a detached house from his employer, Skandinaviska Enskilda Banken (SE Bank). The size of the rent that the director was called upon to pay had led the County Administrative Court to decide that he was receiving a fringe benefit on which tax was liable. During the preliminary investigation the prosecutor decided that a search should be mounted of the premises of SE Bank to search for documents of significance for investigation of the offence. The mass-media got to know about the search, which attracted some attention. The prosecutor later brought charges against the bank director, who was, however, acquitted by the City Court. The bank director had previously been obliged to quit his position at the bank.

In a decision, *Parliamentary Ombudsman Mr Ragnemalm*, evaluated the justification for the decision to search the premises of the bank. The section which deals with the principle of necessity and commensurability is presented here.

The principle of necessity

Even if there existed legal grounds for a decision to carry out a search in accordance with Sect. 1, it does not necessarily follow that such a measure in the actual case is acceptable. Further restrictions must be observed. Certain general principles which have evolved through custom exist concerning the use of coercive measures, and these have also in their essentials been codified. One of these is what is known as the principle of necessity, which means that a coercive measure may only be taken when there exists a palpable need and the desired result cannot be achieved using gentler methods. That the principle of necessity should be taken into account in connection with searching premises was emphasised by the Minister responsible for the Bill (1988/89: 124 p. 26 f.) on which was based the introduction of a new Sect. 3a in Ch. 28 of the Judicial Procedure Code, containing regulations concerning the cognate principle known as the principle of commensurability.

With regard to the necessity of the search of the premises of SE Bank, it should first be noted that the suspected tax offence concerned a transaction lasting several years and involving considerable amounts of money. One of the issues of crucial importance for appraisal of the suspected offence was to what extent the cost of the house had been subsidised. In this connection, information about the bank's costs for the house which it was letting were of interest. This information was also important in assessing Jacob Palmstierna's intent. Against this background it could well have been regarded, from the point of view

of the investigation, that there existed a need to ensure access to the relevant documents. The question is, however, if a search of the premises was necessary to attain this end.

The complainant and SE Bank have rejoined that the bank, if requested, would have supplied the material the prosecutor was interested in as a matter of course, without any coercive measures being needed. In a situation where the question may arise of carrying out a search of premises belonging to someone who is neither involved in or affected by the matter under investigation, the prosecutor can naturally in many instances count upon gaining access to the desired material without the use of coercive measures. If, however, there is some degree of involvement, things will seem different. Solveig Riberdahl has pointed out that the bank's interest in assembling complete documentation and handing it over would probably have been limited, in view of the fact that the offence under investigation concerned a relationship between the bank and Jacob Palmstierna, and also pointed in general to the risk that interesting material may vanish if merely requested.

What is likely to have been in the bank's best interests in the situation that existed at the time of the search is not, perhaps, completely obvious. There is, however, a great deal to suggest that the bank would have been best served by allowing the police and prosecutor full access and every assistance. The bank concerned was a large and prominent commercial bank, subject, among other things, to the supervision of the Swedish Finance House Inspection Board, formerly the Bank Inspection Board. Its success and position in the public eye and in the business world depend to a great extent upon confidence in its activities. The necessity of resorting to a search of the premises of SE Bank can be disputed on other grounds as well.

From the inquiry it can be seen that a great deal of time had elapsed between the decision authorising the search and its execution. The search of the premises was carried out in the main by two police officers, who visited different departments in the bank on separate occasions. According to the information given by SE Bank, the two policemen asked for documents which were then found by the staff of the bank. The staff cognizant with the whereabouts of the documents were absent on some occasions, and the officers therefore returned later. From Bengt Strömberg's statement, I infer that the search was carried out in the way planned. This was not, therefore, a question of a "raid" on the bank, intended to ensure by every means that material could not be removed or destroyed. This, in my opinion, also means that Bengt Strömberg did not have any explicit fears that the bank would not cooperate in handing over the documents required.

Even if there are, for these reasons, grounds for wondering whether less intrusive measures than a search of premises could have been employed to reach the desired result, things may have seemed different from the prosecutor's perspective when the decision was made. I do not, in other words, consider that it is possible to disregard completely

the objection that the bank's readiness to cooperate could be expected to be lessened by the circumstance that it was itself involved in the transactions covered by the criminal investigation.

Viewing the matter as a whole, however, I cannot avoid expressing serious reservations about the necessity of the search carried out of the premises of SE Bank. I consider that compelling reasons argue that consideration of the principle of necessity should have persuaded Bengt Strömberg to refrain from this coercive measure. As, however this is, as has been shown, a matter of individual judgement, in which different conclusions can be reached without any of them being directly wrong, I consider that I have no grounds to maintain that the measures went beyond the scope of the law. With this observation, I shall leave this issue.

The principle of commensurability (Sect. 3a)

As the previous section has made clear, other restrictions also apply. Even if a search of premises is regarded as being necessary to attain the result intended — even if, in other words, the principle of necessity described above cannot be considered to bar such an undertaking — the matter is not clear. The principle of commensurability still demands that in every individual case an assessment must be made of whether the nature and duration of the measure contemplated is in reasonable proportion to the desired objective. If the measure could in itself give rise to serious hardship, this assessment may well prompt the choice of another form of coercion or even a decision not to use any coercive measures at all.

The wording of the principle in Sect. 3a is thus that "a search of premises may only be authorised if the grounds for such a measure outweigh the trespass or any other form of harm which it would involve for the suspect or for any other contrary interest". In the Bill which formed the basis for the introduction of this clause (1988/89:124) the minister responsible emphasised (p. 27 ff.) that not only the direct consequences for those exposed to the coercive measures should be taken into account. Indirect consequences should also be evaluated, such as, for instance, possible infringement of the legal rights of a third party. Among the examples given of situations in which such indirect effects could arise were searches of newspaper offices, lawyer's offices and church buildings (cf. also Gullnäs et. al., Rättegångsbalken The Judicial Procedure Code p. 23:57).

One type of possible "harm" which is not referred to in the legislative material or elsewhere in connection with Sect. 3a is that which consists of the negative consequences of coverage in the mass-media. This aspect has, however, been stressed as being an important factor in applying the regulation in Sect. 4 stipulating that a court — not the prosecutor — should make the decision authorising a search of premises when this can involve "considerable inconvenience for the person the measure is directed against", and in this context special mention is made of "searches of public authorities or the head office of a public company" (Gullnäs et. al., op. cit. p 26:13). Both in the

documents comprising the material in the investigation, which is the subject of this inquiry by the Parliamentary Ombudsman, and in the journalistic debate about the search of SE Bank's premises, the question of the harmfulness of the publicity has been similarly linked with Sect. 4. In my view, however, it is more logical to investigate firstly whether this publicity can be described as involving such "harm" for — primarily — the bank that in accordance with the principle of commensurability the search should never have taken place. Should this be the conclusion reached, there will then be no reason to discuss by whom the decision should have been made. The adoption of such an approach in reaching a conclusion would also seem to be natural seeing that what is to be considered according to Sect. 3a is "trespass or harm" — i.e. no particularly advanced degree of hardship — while in Sect. 4 the wording is "considerable inconvenience".

If we consider the case in question, we can start by observing that the search of SE Bank's premises — in the way, as this inquiry has shown, it was planned — could not be expected to be particularly comprehensive. Nor were there any particular reasons for fearing that the bank's normal business vis-à-vis its business contacts or the general public would be disturbed or that circumstances relating to customers of the bank would be revealed. None of the issues regarding individual integrity of the kind that may be hazarded in searching a newspaper office (the right to anonymity or the Freedom of the Press Act) or a lawyer's office (the right to confidentiality between client and lawyer) arose.

When it comes to the detrimental effects considered likely to ensue for the bank from the negative publicity in the mass-media about the search, I should like to start with the general observation that the *judicial system* — including the possibility to undertake such measures on premises belonging to someone other than those suspected of crime — does not in itself give reason to conclude that those subject to such searches have committed any suspicious act, indeed a search can take place of premises belonging to the victim of a crime. The fact that a search of premises belonging to someone other than the suspect is reported and commented on by the press, radio and TV *should not*, therefore, if reported correctly on the basis of knowledge of how the system functions, occasion those concerned any hardship. In principle, therefore, the inconvenience is not to be found in the fact that the search took place, but should rather be ascribed to the circumstance that this is *believed* by the press and the general public to mean that suspicions must also exist against the proprietors of the premises searched.

Even if, therefore, seen from a judicial perspective, those concerned should have no reason to suffer hardship from a search of their premises, it is obviously the case that the circumstances described can *in fact* give rise to considerable harm. The damage caused by being named as a participant in criminal activity can be just as great, even if such a claim or implication be untrue, uncorroborated or based on incorrect conclusions about the significance of a search of premises.

Should it be accepted, in principle, that the risk of this kind of negative publicity involved the "harm" referred to in Sect. 3a, one can, however, question the correctness of paying attention to it only when the search is to be carried out on the premises of the large and generally important organisations referred to in the observations to this effect, i.e. public authorities, public companies and — perhaps — banks. Seen from the point of view of *the object of the publicity*, it is in no way self-evident that large established companies, banks and similar economically powerful agents merit such special protection. For a company in a small town, for instance, which is totally dependent for its survival on the confidence of its business contacts, customers and banks, publicity in the mass-media about a search of its premises will probably have even graver consequences. I cannot therefore see the justice in granting organisations which play a leading role in the economic life of the country a privileged position in this regard. If the risk of the injury described here is to be ascribed significance in the application of Sect. 3a, it should also apply to "the little man" (or woman), who is often in a more exposed position. In my opinion this is a question of equality before the law.

It would appear, therefore, uncertain whether the risk of "negative publicity" alone — not linked to negative consequences for someone who can claim a right to the protection of his integrity in his relationship with the proprietor of the premises searched (such as the client of a lawyer or a newspaper informer) — can be included in the "harm" referred to in Sect. 3a; and this is also true of the restriction of the categories which should enjoy such protection. Be that as it may, however, it can be observed that Bengt Strömberg — given the procedure established for the search — had no reason to believe that the mass-media would find about and comment on the operation. Against this background I cannot see any reason either for maintaining, from the aspect discussed above, that the principle of commensurability was disregarded. I should like to refer, however, to the comments made in the previous section about the observation of the principle of necessity, which takes precedence in this connection.

Central government administration

The prohibition against advertising in the Community Radio Act has not been considered to conflict with the constitutional right to freedom of expression, and the question of invoking the statute on the evaluation of precepts in Ch. 11 Art. 14 of the Instrument of Government could not arise

(Cf. *Parliamentary Ombudsmen 1991/92 pp. 497—501 in the English summary*)

In a complaint from a representative of a community radio association, it was pointed out that the Community Broadcasting Commission had on several occasions after January 1 1992 taken action against community radio stations because they had broadcast commercial

advertising. With reference to a statement made at question time in the Swedish Riksdag on February 6 1992, the complainant requested an inquiry into the question of whether the Community Broadcasting Commission's action was in agreement with the Act on the Constitutional Right to Freedom of Expression which had come into force on January 1 1992.

1992/93:JO1
Bilaga 3

In a decision of April 2 1992 *Parliamentary Ombudsman Mr Ragnemalm* made the following observations.

I have in two cases previously been called upon to examine the question of whether the decision of the Community Broadcasting Commission to revoke licences to broadcast because of breaches of the prohibition in Sect. 10 of the Community Radio Act (1982:459) is in conflict with the Instrument of Government or the provisions of any international conventions which Sweden has signed (cf *Parliamentary Ombudsman* 1991/92 p. 153). The question which has now been raised is whether the introduction of the Act on the Constitutional Right to Freedom of Expression (YGL) involves such a change that the Community Broadcasting Commission should be considered disqualified from taking action against breaches of the Community Radio Act's prohibition of advertising on community radio companies which are not public-service companies. The complainant claims that this is the case. In doing so, he refers to a statement made during question time in the Riksdag on February 6 1992, in an exchange involving the Minister, Mrs Friggebo, a Member of the Riksdag, Mr von der Esch, and others. One of the things stated during this exchange was that the regulation in YGL 1:12 (i) should, in the light of statements in the legislative material, be interpreted to mean that the possibility it gave to prohibit by law commercial advertising in radio programmes, only extended to what are known as public-service companies. YGL 1:12 (ii) reads as follows:

The regulations in this constitutional law do not prevent the issue of legal regulations otherwise prohibiting commercial advertising in radio programmes or laying down conditions for such advertising. This is also true of regulations for, prohibition of, or conditions governing other advertising or the broadcasting of programmes which are completely or in part financed by some agency other than that responsible for the broadcasting programme.

According to Sect. 10 of the Community Radio Act commercial advertising may not be broadcast on community radio. Sect. 13:1(v) stipulates that a community radio broadcasting licence may be revoked if the licensee breaches the regulations in Sects 10 or 11.

The rights and obligations of courts and public authorities to ascertain whether statutory regulations conform with the Instrument of Government (examination of norms) is regulated in the Instrument of Government (RF 11:14). The regulation has the following wording:

Should a court or any other public agency find that a regulation is in conflict with ordinances in the Instrument of Government or any

other superordinate statute, or that a prescribed ordinance has in some important respect been disregarded in creating the regulation, it is not to be enforced. If the regulation is the outcome of a decision by the Riksdag or the government, its enforcement should only be avoided if the error is obvious.

1992/93:JO1
Bilaga 3

In the constitutional statute in question — YGL 1:12(ii) — the possibility is created for the legislature to issue regulations forbidding commercial advertising in radio programmes. The complainant maintains that this constitutional ordinance, on the basis of statements in the legislative material, is to be interpreted so that a law forbidding advertising may only apply to those radio programmes broadcast by public-service companies — companies associated with the Swedish Broadcasting Corporation. This interpretation of the ordinance would mean that the regulation forbidding advertising in Sect. 10 of the Community Radio Act would be in conflict with the Instrument of Government. The complainant also raises the question of whether the Community Broadcasting Commission is to be regarded, in accordance with the statutes on the review of norms in the Instrument of Government (RF 11:14), as prevented from enforcing the regulations forbidding advertising and the sanctions against doing so found in Sects 10 and 13 of the Community Radio Act in the way that it had, according to the complaint, done on several occasions after YGL had come into force. I have examined some of the legislative material related to the regulation in question in YGL (Bill 1990/91:64 p. 90—94 & 112—114, KU 1990/91:21 p. 13—15 and KU 1991/92:1 p. 1—4) together with a report of the exchange at question time in the Riksdag referred to by the complainant (the preliminary report of proceedings in the Riksdag 1991/92:59 p. 3—10).

The legislative material contains a discussion of the purpose of the regulation in YGL 1:12(ii). Certain arguments are presented in it, in the context, for instance, of the statements in the main report of the Commission on Freedom of Expression (SOU 1983:70), about the particular interest in keeping open the possibility of the lawful prohibition of advertising in public service broadcasts. In a private member's bill, which did not gain the support of the standing committee on the constitution and which was later rejected by the Riksdag (K 30, motion 2), moved by the present minister of culture, among others, clarification of the motive for this point was requested, but not, however, any alteration of the text of the constitution. The standing committee made the following statement on the issue (KU 1990/91:21 p. 15):

As the government bill makes clear, the background of the regulations about the prohibition of advertising in the constitution is that the ordinance on freedom from advertising in the broadcasts of the Swedish Broadcasting Corporation and its subsidiaries should be lawful according to the new constitution. The standing committee does not consider that further comment on this question is needed and therefore rejects motion 2 of private member's bill K30.

Accepted principles tell us that the constitution is to be applied in accordance with its wording. We have here a new constitutional statute, which unambiguously empowers the legislature to issue regulations prohibiting commercial advertising in radio programmes, irrespective of who is broadcasting these programmes. It is, in my opinion, invalid to claim that, in contradiction to the explicit wording of the statute — by referring to arguments in the legislative material — only regulations prohibiting advertising in programmes broadcast by public-service companies would be constitutional. It would be another matter if the legislature, in view of what had transpired when the law was formed, were to consider itself obliged to observe this restrictiveness in applying the powers with which YGL endows it. It can however be established that this has — at least at present — not been the case, as the prohibition against advertising in Sect. 10 of the Community Radio Act has not been abolished.

What has been said so far leads to the conclusion that the Community Broadcasting Commission was not in breach of the constitutional provision in the Instrument of Government (RF 11:14) in taking action against offences against the prohibition of advertising in the Community Radio Act after YGL had come into force. The prerequisite of obviousness in the final sentence of the provision means that this conclusion appears even more self-evident.

The Armed Forces

The question of the redeployment of a national serviceman of immigrant origin who had, according to preliminary information, been assigned the post of chauffeur to the Minister of Defence

Three complaints were received in which, referring to newspaper articles about a national serviceman who, because of his foreign sounding name and the colour of his skin, was redeployed from a position which he had been "promised" as chauffeur to the Minister of Defence, criticism was made in the first place of a member of the staff of the Supreme Commander of the Armed Forces.

The result of an inquiry instigated by the Supreme Commander of the Armed Forces as a result of the newspaper articles formed the basis of the Parliamentary Ombudsman's appraisal. This inquiry presented the rules in force concerning counter-infiltration measures. It also included an account of actions taken by various officers — on the staff of the Supreme Commander and at the national serviceman's unit, Berga Naval Academy — regarding his posting and the decision to change it. The views of the military authorities regarding disciplinary measures against the three officers in the case were also presented.

The inquiry into this case also included a statement requested by the Parliamentary Ombudsman from the Supreme Commander of the Armed Forces.

In a decision of April 28 1992, *Parliamentary Ombudsman Mr Ragnemalm* expressed the following opinion.

The inquiry, the disciplinary decisions and the official responses concentrate to all extents and purposes on various formal errors in administrative routines. They give, therefore, the impression that a redeployment would have been acceptable on the condition that Major S had shown greater caution in his informal contacts and ensured that these took place at the right level, that Lieutenant-Commander Heilborn had referred the decision to the head of the authority, and Lieutenant Nyström had refrained from informing the national serviceman about the preliminary posting or had at least informed him of the change in posting in a different manner. I see no reason to question the assessment of the formal administrative issues. Regarding the redeployment as such, however, I should like to point out the following.

In the inquiry, interviews with the three officers involved in the case are accounted for. They present three possible motives for the decision to change the posting:

1. The colour of the national serviceman's skin. ("We cannot have someone like him driving the Minister of Defence's car, the media will be at us about it.")
2. Relatives that the national serviceman might have outside Sweden. ("The risk of pressure from home.")
3. Secret information. ("There may be information which cannot be made public." One "does not question the words of the Supreme Commander in security matters.")

Sect. 2 of the Ordinance on Security Measures in Government Agencies stipulates that each agency is to be responsible for ensuring that satisfactory measures are taken to guarantee security within its sphere of activity. According to its provisions security measures include anti-infiltration measures, i.e. ensuring against someone who is not reliable from a security point of view being given a permanent or temporary post or a task which is of significance for the defence of the nation or its security in some other way. The Supreme Commander of the Armed Forces has issued regulations (TFG 870017) with rules about anti-infiltration measures. These rules constitute at the same time the provisions of the Proclamation on Security Checks (1969:446). It should be noted here that these regulations do not contain any exceptions from Sect. 20 in the Proclamation referred to, which is worded as follows:

The agency which is carrying out the security check is to make an independent evaluation of the significance of information taken from police records, and in doing so is to take into account the nature of the duties which will fall to the holder of the post in question, the agency's own knowledge of the individual the information concerns, and other circumstances.

The regulations mentioned — obviously — do not permit that a decision taken to counter infiltration can be based on the colour of

someone's skin or the like. Nor can an agency reasonably make an independent evaluation of information which is kept secret from the agency. It would appear remarkable that those dealing with the case could ever have reasoned in such terms. I also find it difficult to understand why the Supreme Commander — who describes various measures of a general nature adopted against discrimination of, for instance, national servicemen with immigrant origins — has not in his response explicitly repudiated the reasons proposed for the change of posting.

In evaluating the reliability of an individual from the point of view of security, the question of whether he has close relatives or other close contacts with people in another country is not without interest, especially if the country is one with which Sweden has a less than friendly relationship. In such cases it may also be appropriate for the security services or military intelligence to inform the agency of the relevant circumstances. In the case in question, however, there appears to be nothing to suggest that such contact was called for.

I can come to no other conclusion from the material which has been made available to me than that the change of posting in question was totally unwarranted.

With the criticism implicit in these comments, the case is closed.

Education

One of the measures adopted by a school investigating a case of molestation with an anti-immigrant background was to take samples of urine from suspected pupils. Criticism of this unlawful procedure (Cf. the Instrument of Government 2:6)

After a complaint had been received from the father of one of the pupils concerned, an inquiry was made into an incident at Vasaskolan, a school in Skövde, in May 1991. Three pupils in the upper forms of the comprehensive school were suspected of having sprayed urine on clothes left in the changing room of the gym by visiting pupils from another school in the city. The pupils admitted that they had pulled the clothes down on to the floor and sprayed water on them, but denied they had sprayed urine on the garments. One measure adopted while the school was investigating the incident was to tell the pupils to report to the school nurse to provide samples of urine. When they asked why, they were told that the samples would be sent to a laboratory for DNA analysis, that the test would cost 400 SEK, and that this was to be paid by whoever was guilty.

The school board in Skövde was requested to submit a statement to the Parliamentary Ombudsman but its response was that, pending the Parliamentary Ombudsman's report, it preferred not to take a stand on the issue.

The response of the principal of Vasaskolan made the following points among others:

The number of immigrant pupils at Vasaskolan is low. Rydskolan, the other school mentioned in the complaint, had a large proportion of immigrant pupils. During the year there had unfortunately been some anti-immigrant feeling against immigrant pupils at Rydskolan, and there had been some violence, mainly outside school hours. To counter tendencies of this kind, Vasaskolan had since 1982 been arranging each year special days for pupils in the 7th grade on the theme of "Immigrants in Skövde". — — — Moreover, the immigration issue was also dealt with in the routine teaching. Despite these efforts, we notice how some pupils express anti-immigrant opinions and make no bones about making life difficult for immigrants in, for instance, the places where they live.

As far as the incident in May 1991 was concerned, the principal confirmed, on the whole, the information given in the complaint. He made the following comment on the urine samples:

To put pressure on the guilty pupils (suspected of urinating) they were told to go to the school nurse to provide a sample of urine before 12 midday. The proceedings were supervised by one of the school's recreational assistants. The school nurse provided the kidney-dishes and labelled the samples. At that stage the school no longer had any possibility of using these samples as evidence as the clothes had already been washed.

In his conclusion, the principal included the following remark:

Some of the pupils who attend or have attended Vasaskolan have, in different ways, revealed an extremely hostile attitude to immigrants. I viewed the incident as particularly grave because it was in all probability urine that the clothes had been sprayed with, and also because the perpetrators were being presented as heroes by some pupils. I chose not to involve the police, but rather to carry out a thorough internal investigation.

In his decision dated January 22 1992 *Parliamentary Ombudsman Mr Ragnemalm* made the following points.

I should like to begin by pointing out that agencies and officials of national and local government have a statutory obligation to supply the Parliamentary Ombudsman with the information and statements requested (the Instrument of Government 12:6 (ii)). In view of this I find the response of the school board a remarkable one.

In the case, the events which took place at Vasaskolan in May 1991 have been described clearly in the complaint and the principal's statement. I have not therefore found it necessary to further require the school board to make a statement.

This is what has been established. In connection with a competition at Vasaskolan, clothes belonging to pupils from another school have been sprinkled with what was probably urine. Subsequently, three pupils in the 9th grade have been told by representatives of the school to provide samples of urine, the pupils being informed that the samples would be used to establish whether they were the ones who had urinated on the clothes.

In an earlier case which concerned samples of urine taken from pupils in an upper-secondary school in order to establish possible drug

abuse (see the Parliamentary Ombudsman's annual report 1988/89 p. 350), I have stated, among other things, that there hardly exist grounds for maintaining that a requirement to provide a sample of urine needs a basis in law because of the provisions of the Instrument of Government (RF 2:6 & 2:12). I did, however, point out that it should be taken into account that such a requirement must, nevertheless, be based, as a rule, in accordance with RF 8:3, on regulations which have been issued as law, with, however, the difference that the power to review norms in such cases could, under certain conditions detailed in the chapter, be delegated to the government. I also observed that, as far as the existence of a legal basis for coercive measures of this type against pupils in schools was concerned, such statutory authority as did exist had only been granted to the school health services. According to Ch. 14 Art. 3 Sect. 2 of the Education Act (1985:110) — until July 1 1991 this regulation was in Ch. 11 Sect. 3 — a pupil in the comprehensive school may, under certain conditions, be enjoined to submit to examination by the school health service. This kind of examination could almost certainly include providing a sample of urine, when the school doctor or school nurse finds it necessary for medical reasons. In this context I should like to point out that general health controls have been voluntary for pupils in the comprehensive school since July 1 1991.

One can therefore establish that the school health service does not have the right to compel pupils to provide a sample of urine in a case like this, as there was no medical reason for such action. Nobody else in a position of authority at the school had the statutory powers to order coercive measures of the type described here. Taking the samples from the three pupils in the 9th grade in the way contrived by the representatives of the school was therefore legal only if the cooperation of the pupils was completely voluntary.

What has been established in the case rather suggests, however, that the pupils were compelled, or felt themselves compelled, to provide the samples of urine. I do not however consider it necessary to enquire any more closely, or even to discuss, to what extent the participation of the three pupils in providing the samples was voluntary or not. For the fact is that it is totally inappropriate for the school authorities, or any other representative of the school — regardless of whether the pupils acquiesce or not — to take measures which are properly the task of the police or a prosecutor within the framework of the investigation of a crime.

In the statement made by the principal, Mr Karlsson, it is implied that the school told the pupils to provide samples of urine as part of its attempt to combat the hostile attitude shown by certain pupils towards immigrants. I share the belief that an important task for schools is to counter antagonism towards immigrants and foreigners, and note with satisfaction that those in authority at Vasaskolan take these responsibilities seriously by arranging, for instance, special days on the subject and also including it within the framework of the routine teaching.

It is, however, also important to point out that a school's struggle against undesirable attitudes among its pupils must be waged using ways and means which have a basis in law. It is obvious that the school authorities must, in their attempts to combat undesirable circumstances, be scrupulously careful that there is no infringement of the constitutional rights and liberties of their pupils or violation of their integrity in any other way.

In what I have said so far, I have firmly rejected the conduct of the school, which must be described as injudicious. I have also considered taking further action in the matter. Against the background of what has been revealed about the circumstances in which the school authorities were forced to act, I have, however, refrained from initiating additional measures. Nor have I found it necessary to investigate further which individual or individuals at the school should be considered directly responsible for the actions taken, information which is not evident from the response to my enquiry.

I will conclude this case, therefore, with the grave criticism inherent in my words.

The organisation and execution of a study visit arranged for pupils in grades 4—6 of the comprehensive school to illustrate how immigrants were inspected on arrival was criticised as containing certain elements constituting a violation of integrity, one of them being the opening of the pupils' bags (Cf. the Instrument of Government 2:6)

Because of a newspaper article, the Parliamentary Ombudsman, on his own initiative, set an inquiry afoot into events in connection with a study visit made by pupils in grade 5 of a school in Gothenburg. The aim of the study visit (to the International Centre run by some of the popular movements) was to counteract racism. The visit had been arranged so that when they arrived the pupils were treated in a way meant to resemble the way immigrants were treated at Swedish passport controls. The children were met by two refugees, from Lebanon and Iraq, who acted as policemen. They spoke to the children in "a foreign language" and, despite protests, searched at least some of their bags. Three of the children were separated with no explanation from their fellows and marched "brusquely" into a separate room. Not until they had answered a number of questions in writing were they reunited with their friends. The children were then able to talk to the refugees, who described their backgrounds.

The inquiry into this affair comprised a written reply from the board of the local borough concerned, to which had been added information from a teacher and a letter from one of the pupils. The inquiry showed that during the autumn term of 1991 the school had been concentrating on a project on "internationalisation", and that a study visit was one component of this project. On behalf of the school, it was pointed out that during the study visit the children had gained so much understanding of the situation of refugees, both in their own countries and in Sweden, that its value was inestimable. The organisa-

tion of the visit had been pedagogically correct, as the children experienced in a realistic way the feeling of not understanding a language, and also that in seeking asylum one had to bare one's most personal possessions to the eyes of a stranger. The children saw how unpleasant it was not to understand a language and to have one's bags searched. When later the reason for these "unlawful" actions had been explained to them, they understood them perfectly and accepted this introduction to the study visit.

The reply of the board of the local borough stated that while a search had admittedly taken place, the children had been reassured by the presence of their class teacher. Both the children and their teachers had experienced the study visit as very valuable.

In his decision dated January 24 1992 *Parliamentary Ombudsman Mr Ragnemalm* made the following points.

The board of the local borough has not responded to my request for an elaboration of the organisation and execution of the study visit. This is in itself remarkable. In assessing the case, I am assuming, however, that the newspaper has correctly described what took place.

One of the most important duties of the Parliamentary Ombudsman is to ensure that the constitutional rights and liberties of citizens are not infringed by the actions of public authorities. This is stated directly in the Act containing standing instructions for the Parliamentary Ombudsman which regulates their activities, and it is against this background that I have undertaken to scrutinise this study visit. I consider it necessary to emphasise that my scrutiny only concerns the protection of the integrity of the individual pupils. I am in full agreement with the school authorities about the importance of the purpose of the visit, which was to increase understanding for the situation of refugees. Nor do I have any objections to the idea of allowing the pupils to meet and talk to refugees, who can describe their circumstances.

The pupils had not, however, been informed in advance of the different things that would happen at the beginning of the study visit: the "passport control" carried out by people speaking a language unknown to the pupils, involving the examination of bags.

The information given by the teacher who took part shows that the pupils found this sequence of events disturbing. The pupils who, without explanation, were marched "brusquely" away and separated from the others must have been particularly disturbed. According to the newspaper article, one of the pupils also said that she became "somewhat alarmed". The board of the local borough have declared — contradicting these statements — that the children were reassured while accompanied by their class-teacher. What basis the board has for this opinion is not made clear, and I am assuming that it is the teacher's statement which is correct on this point. It is obvious that the unpleasantness and fear could have been obviated if the pupils had been told in advance of the role-play they were intended to participate in. It is possible that those responsible for the planning at the school

considered that the children's lack of foreknowledge would, in adding to their insecurity, increase their understanding of the predicament of refugees. Regardless of the rationale, however, I find the matter dubious. In itself, the way in which the children were received, as described in the newspaper article, borders on what must be regarded as offensive. Deliberately keeping the children uninformed means, in my opinion, that this border was crossed. The role-play also involved two individuals, acting as policemen, searching through the children's bags, without giving any explanation the children could understand. At least some of the children made explicit protests against this, apparently in vain. The teacher has reported that the children did not like having their bags searched as they were afraid that "their particular little secrets" would be discovered.

I should like to draw attention to the fact that all citizens — children included — enjoy in their contact with society safeguards against "body searches, searches of their premises and similar trespass". Any exceptions to this require special legislation, which can only be enacted on specified conditions (RF 2:6 & 12). Society — represented in this case by the school — must of course desist from any participation in activities which infringe upon constitutional rights and liberties. This aspect seems not to have been considered at all, and, in my opinion, the fact that the teacher agreed to the searching of the bags and the way in which the children's reactions are made light of testify to an almost astounding lack of understanding of children's right to and need of integrity. This is not improved by the apparent inability of the board of the local borough to see anything remarkable in these proceedings.

To sum up, I find that the study visit was organised and carried out inappropriately as regards the aspects mentioned. I should like to conclude by adding that the organisation of the study visit can be questioned from another point of view as well. If the aim really was to illustrate the workings of a Swedish passport control, it does not seem to have been achieved particularly well. The picture the children got of how things work seems to have been, to say the least, one-sided. No attempt to check various facts concerning the work of passport controllers or customs officers seems to have been included in the preparations for the study visit. I am therefore critical of what happened in this regard as well.

Criticism of the principal of an upper-secondary school for demanding compensation from pupils and threatening them with collective punishment because of damage within the school

A number of pupils at an upper-secondary school in Stockholm made a complaint to the Parliamentary Ombudsman against the decision of the principal of their school that all the pupils present in a corridor where the damage had taken place would be charged for any costs arising from damage to the school's fire-alarm. When asked, the principal said that the question of whether the pupils could be blamed

for what had happened was of no significance and that a refusal by any of the pupils to pay could result in the "whole school going without lunch".

1992/93:JO1
Bilaga 3

In her reply to the Parliamentary Ombudsman, the principal reported that at a school conference she had withdrawn her demand for compensation from the pupils in connection with the sabotage to the fire alarm system.

In a decision dated March 2 1992 *Parliamentary Ombudsman Mr Ragnemalm* adjudicated as follows.

The question of compensation of the kind at issue here is entirely a matter for civil law. Disputes about such claims for damages are decided by a public court of law. It is, on the other hand, not possible for an authority to decide unilaterally that it is to be paid compensation by some individual. Even if the principal's announced intention to demand compensation for the damage from certain pupils, chosen more or less at random, lacked any force in law, I find the statement extremely unsuitable, because, of course, even an unfounded claim can, if issued by the authority in the form of a direct demand, achieve the effect desired. A threat to deprive every pupil of lunch because of the behaviour of some individuals is of course unacceptable as well. As, however, the announcement was "withdrawn" by the principal, I find no reason to deal any further with the matter but will close the case with the criticism which is implicit in my words.

Social Services

A four-year-old boy died as the result of maltreatment — an inquiry, carried out on the Parliamentary Ombudsman's own initiative and as the result of a complaint, into the previous involvement in the case of the social services in the municipality of Hedemora and the police authorities in the police district of Avesta

In January 1990 a German family — Gudrund Welke, her four-year-old son Michael, and her common-law husband Peter Plögel — travelled to Sweden by car. At this time Gudrund Welke was in an advanced stage of pregnancy. The couple had no money, apart from an allowance paid to Peter Plögel by a relative. To begin with they lived with Marita Söderberg at her home in the municipality of Hedemora. After some weeks they travelled northwards. At the end of January 1992 the family were in the north of Sweden, and it was there that Gudrund Welke gave birth to a son on February 2 1990.

After the birth of the child the family returned to the municipality of Hedemora, where to begin with they lived with Marita Söderberg. After a time they moved to a flat in the municipality. At the beginning of June 1990 the family again travelled northwards. They ended up in Saddegava, where they pitched their tent beside a lake called Tjeggelvas.

On June 28 the police in Arvidsjaur were called out to a drowning accident which had taken place in Lake Tjeggelvas. There they en-

countered Michael, who still showed faint signs of life. He was taken by ambulance and helicopter to the clinic in Arjeplog and on from there to the hospital in Boden, where he died on June 29 1990.

An autopsy revealed that Michael's death was the result of physical injuries to the head and other parts of the body. The autopsy also revealed both fresh and older injuries, which led to the conclusion that Michael had been subject to more or less continuous maltreatment for some considerable time.

On January 3 1991, the Court of Appeal for Northern Norrland sentenced Peter Plögel to ten years imprisonment for murder, gross maltreatment, unlawful deprivation of liberty and unlawful coercion. Gudrund Welke was sentenced to three years imprisonment for gross maltreatment, complicity in gross maltreatment, maltreatment and unlawful deprivation of liberty. Peter Plögel and Gudrund Welke were expelled from Sweden.

The death of the four-year-old was given extensive coverage in the mass media. On July 4, for instance, Aftonbladet, a national daily, had an article headed "The boy was terrified of his parents". According to the article, Marita Söderberg, who was a home help employed by the municipality of Hedemora, had alarmed the town's social welfare services about the attacks the boy was subject to. According to the article, however, no attention was paid to the home help and no action taken to safeguard the child. According to subsequent reports in the mass media, a district-nurse and a local doctor had also approached the social welfare services, but no action was taken.

The circumstances as described in the mass media prompted the Parliamentary Ombudsman to start looking into the case on July 4 1990. The files dealing with the case were borrowed by the Parliamentary Ombudsman from the social welfare services and the police. Representatives of the Parliamentary Ombudsman conducted fact-finding interviews with Marita Söderberg, the home help, Birgitta Eriksson, a district nurse, and Ann-Sofi Rosenqvist, a local doctor.

On August 10 1990, the Parliamentary Ombudsman made a decision to launch a preliminary inquiry, as the investigations undertaken gave reason to believe that the officials responsible for the case had shown negligence in the performance of their duties in not taking the necessary steps to protect the child Michael and that consideration should be given to possibility of bringing charges of malfeasance.

Parliamentary Ombudsman Mrs Norell Söderblom decided, after the preliminary inquiry had been completed, to bring charges against Marion Ståhl, a Departmental Head at the Social Welfare Services of the municipality of Hedemora on the grounds presented in the following description:

"The Board of Social Welfare of the municipality of Hedemora, where Marion Ståhl was the Head of the Department with overall responsibility for the welfare of individuals and families, was, during the first half of 1990, dealing with a case concerning a German couple, Gudrund Welke and Peter Plögel, and their children Michael and Peter, born in 1986 and 1990.

The case first came before the Board on January 25 1990, but was closed the following day because the family had left the area. On April 23 1990 it was brought up again following a report from Birgitta Eriksson, the district nurse working in the area where the family was then living. This complaint concerned, among other things, the care of Michael and an infant Gudrund Welke had given birth to in February 1990. Marion Ståhl, who knew of the case which had been taken up in January, informed the Board of the nurse's complaint, and it was then decided that the German family should be visited. The case was allocated to one of the authority's social workers.

On May 10 1990, the social worker spoke to the home help, Marita Söderberg, who was anxious that the social services should act promptly. On May 18, the district nurse again contacted the social services to request that the planned visit should be arranged as soon as possible, pointing out that the younger child cried a lot at nights.

On May 28 1990, the Board of Social Welfare, in the person of Marion Ståhl, received a memorandum dated May 24 1990 from the police authorities in Avesta. The memorandum, made as a result of a telephone call to the police by Marita Söderberg on the evening of May 23 1990, showed that the caller was worried that the children of the German couple were being maltreated by their parents and wanted something done for them quickly. The memorandum was handed over to the designated social worker, who was, however, relieved of continued responsibility for the case by Marion Ståhl that very same day.

Despite the contents of the memorandum and despite her knowledge that the case was still the concern of the Board of Social Welfare, Marion Ståhl took no further action on this matter until June 5 1990, when she assigned continued action in the case to another social worker.

In not taking immediate action as a result of the police report, Marion Ståhl has without due care, in failing in the discharge of her duties, neglected the responsibilities incumbent upon her."

The Parliamentary Ombudsman referred to the regulations concerning malfeasance in Ch. 20 Sect. 1 of the Penal Code.

On September 6, in a judgement which acquired legal force, Hedemora District Court sentenced Marion Ståhl to a fine for malfeasance.

In its judgement the District Court described the diligence which can be demanded of those employed in the social services as, among other things, the following:

Due diligence

The next question raised in the case is whether Marion Ståhl has failed to show due diligence, as the prosecutor has claimed and which she denies. In considering this aspect it is important to take into account the degree of diligence which can be demanded of the municipal social services and the degree of attention which this task involved, any effect on the working of the department caused by current work-loads, the number of urgent cases, and lack of resources, as well as the official's position, experience and qualifications. The degree of diligence demanded of managers and executive staff in the municipal social services is influenced by the fact that their work is to a great

extent regulated by legislation and involves the application of the law. This means that within the social services a high degree of correctness and relevance should be demanded of the work of these categories. As, moreover, some of their work entails balancing the need of intervention according to public law against the right of the individual to autonomy and integrity, such high demands are even more necessary.

As regards the degree of diligence generally demanded by a case concerning cruelty to children, the District Court has to establish that concern with safeguarding the physical and emotional well-being of children is given a prominent position in the Swedish community. Consequently, special measures have been taken in many cases concerning the workings of public agencies to meet such demands. One example of this is the separate section in the Social Welfare Act on children and young people, with the section dealing with reports of cruelty etc against minors, legislation with special regulations about the care of the young, and, as this case has shown, the principles applied within the social services which give priority to cases concerning children. Against such a background it is natural that high standards of diligence and attention must be demanded of public servants whose duties include averting and preventing cruelty to children.

Evidence presented in the case has shown that Marion Ståhl's department had a punishing work-load, staff shortages, and a score of urgent cases concerning children and that, despite representations and descriptions of the consequences, she had not been given any additional resources. It goes without saying that conditions like this will, on the whole, affect the conception of the responsibilities devolving on someone accused of failing to deal with one particular task. In the case of Marion Ståhl, however, the situation is a special one. She had very clear instructions about allocating priorities. Cases involving cruelty to children were to take precedence over all other cases, and, as far as has been shown, only one other case, or possibly two, could, given such priorities, compete for the resources of the department. In this situation, in appraising the negligence of someone who has been passive, no significance can be attached to work-loads, lack of resources and the number of cases given lower priority.

Marion Ståhl was the Head of the Department and also Deputy Director of the Social Services Unit. She has been described by all the witnesses as a well-qualified and experienced social worker. It follows, therefore, that in appraising the degree of diligence required, demands can be made of her behaviour which are based on the position she occupied and the considerable abilities she possesses.

In deciding whether Marion Ståhl has been passive through negligence, the District Court weighed her behaviour in the situation at issue against the degree of diligence and the demands of awareness and effectiveness which the facts presented above warrant. In its appraisal the starting point has been that punishment should not be meted out for each deviation from the desired course of action. Some unpenalised allowance for normal human frailty must be made. Only when

there is clear failure to reach the level of quality warranted by a comprehensive appraisal, can any penalty for negligence serve its function.

1992/93:JO1
Bilaga 3

The hearing has given convincing evidence that Marion Ståhl was negligent. In spite, therefore, of her plea of not guilty, the prosecutor has substantiated the charge in this respect.