Redogörelse

1978/79:1

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse

Innehåll

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse

Skrivelse till riksdagen 9
Inspektionsverksamheten 16
Organ för rättsskydd i vissa främmande länder
1. Ombudsmän 20
2. Andra organ 22

I DOMSTOLAR m. m.

Skall ett beslag alltid hävas när frikännande dom meddelas? 28
Sedan avskrift av tingsrätts dom sänts till parterna efter utgången av tiden för vadeanmälan och talan mot domen därefter förts, har rättens ordförande åsatt domen nytt datum för att fullföljdsinlagan skulle kunna upptas som i rätt tid inkommen till domstolen 34
Handläggning av lagsökningsmål 38
Åklagare kan vägra häktad att mottaga besök endast om besöket kan medföra s. k. kollusionsfara med avseende å brott som den häktade själv misstänkes för 40
Samarbete mellan svensk och västtysk säkerhetspolis 44
Ingripande enligt 3 § lagen om tillfälligt omhändertagande får ej registreras hos polisen om det avsett ordningsstörande beteende 48
Vissa övriga ärenden 54

II FÖRSVARET m. m.

Fråga om erforderliga säkerhetsföreskrifter utfärdats i samband med att en ny typ av pansarfordon tagits i bruk m. m. 80
Fråga om gällande säkerhetsbestämmelser iakttagits vid stridsskjutning .. 87
Försvarets civilförvaltnings handläggning av ärenden om ersättning till värnpliktiga som skadats under militärtjänstgöring 93
Ändring av bestämmelse om disciplinbots storlek samt nedsättning av disciplinbot som ålagts vissa värnpliktiga 100
Förbud mot uppsättande av vissa tryckta bilder i logement har ansetts inte strida mot tryckfrihetsförordningen 101
Förbud mot försäljning av skrifter inom marinens skolor och övriga förband 103

III VÅRDOMRÅDET

Kriminalvård

I samband med strejk bland intagna på vissa kriminalvårdsanstalter beslutade kriminalvårdsstyrelsen bl. a. att permissioner inte skulle medges intagna på dessa anstalter ... 108
Förutsättningar för beviljande av permission ... 111
Kritik mot behandlingen av intagen på kriminalvårdsanstalt. Tillika fråga om tillämpningen av enrumsplacering enligt 50 § lagen om kriminalvård i anstalt ... 115
Vissa övriga ärenden ... 117

Socialvård

14-årig flicka har misshandlats i hemmet. Placering utom hemmet i form av förebyggande åtgärd enligt 26 § p. 1 barnavårdslagen har ansetts vara mindre lämpligt ... 127
Socialförvaltnings handläggning av anmälningar om övergrepp mot 15-årig flicka. Frågor om skyldighet att företa utredning och att göra polisanmälan 130
Socialförvaltnings underlåtenhet att ingripa för att förhindra misshandel av en åttaårig pojke ... 144
Kan föräldrarnas förändrade livssyn och religiösa inriktning utgöra grund för att omhänderta barnen? ... 152
Villkorligt upphörande av samhällsvård ... 159
Vilken befogenhet har ledamot av barnavårdsnämnd att agera i enskilt ärende? ... 163
Socialhjälpsnormer är endast vägledande vid bedömning av socialhjälpsbehov ... 166
Vissa övriga barnavårdsärenden ... 167

Sjukvård m.m.

Disciplinär åtgärd mot läkare för olämpligt skrivsätt i remiss ... 180
Disciplinär åtgärd mot läkare för åsidosättande av föreskrifter för klinisk prövning av oregistrerade läkemedel ... 182
Äger sjukhus rätt att omhänderta patients tillhörigheter inför permission eller utsträckt frigång? ... 189

IV FÖRVALTNINGEN I ÖVRIGT

JO:s tillsynskompetens m. m. ... 193

Offentlighet och sekretess m. m.

Ledamot av styrelsen för ett riksbankens avdelningskontor har genom överlämnande av vissa handlingar till länsstyrelsen yppat omfattningen av den inväxling av mynt som en innehavare av spelautomater företagit vid kontoret. Åtal för brott mot tystnadsplikt, alternativt tjänstefel ... 200
Tillgången till offentliga handlingar hos riksbanken. Besökande, som vill ta del av sådana, får ej avkrävas uppgift om sitt namn eller tvingas underteckna en beställning ... 212
Myndighets skyldighet att tillhandagå allmänheten med handlingar och upplysningar innefattar inte åliggande att bedriva arkivforskning e. d. ... 214
Fråga om vissa handlingar omfattades av den s. k. socialregistersekretessen. Dröjsmål vid besvarande av framställning att utfå handlingarna ... 216
Länsstyrelses skyldighet att lämna uppgift ur personaviregistret ... 220
Bevakning av bortovarande tjänstemans post ... 222
Fråga om en promemoria vid försvarsstaben varit att anse som allmän handling ... 224

Exekution

Utmätt gods har sålts på auktion trots att överexekutor beslutat om inhibition ... 230
Dröjsmål vid införsel. Arbetsgivare som utbetalar lön via dator får vara beredd undantagsvis göra en manuell utbetalning ... 233
Vissa övriga ärenden ... 235

Taxering och uppbörd

Affären Ingmar Bergman ... 242
Olämpligt bedrivna delgivningsförsök i skatteärende. Fråga om innebörden av s. k. surrogatdelgivning ... 312
I ett större aktiebolag hade bolagets s. k. internrevisorer upprättat vissa handlingar. Vid taxeringsrevision hos bolaget uppkom frågan huruvida dessa handlingar skulle hållas tillgängliga för granskning ... 315
Vissa övriga ärenden ... 317

Kommunal självstyrelse

Statligt stöd lämnas till lokal landsbygdstrafik under vissa villkor. Företag som önskar bidrag har att till kommunen lämna uppgifter om sina affärs- och driftsförhållanden. Kritik mot kommun som låtit uppgifterna omhändertas av kommunens bussbolag vilket konkurrerade med enskilda trafikföretag ... 330
Skolstyrelses befogenhet att till en person, som avgick från befattning hos kommunen, såsom minnesgåva överlåta vissa tavlor, utgörande inventarier i skolbyggnader ... 336

Tjänstemannafrågor

Systemet med fria eller rabatterade biljetter för resor med SAS eller LIN
I Fråga om systemets lämplighet ... 344
II Den skatterättsliga frågan: en redogörelse för fakta ... 349
Tjänsteman i statligt verk har låtit bjuda sig på förtäring av företag som verket anlitat. JO påpekar att tjänstemän bör undvika att ställa sig i tacksamhetsskuld till utomstående personer som de har att göra med i sin tjänst 353
Helmers-fallet ... 357
Dokumentation av muntliga upplysningar i tjänstetillsättningsärende ... 366
Disciplinpåföljd får – även om tillämplig bestämmelse i lag eller avtal saknas – inte åläggas någon som ej fått tillfälle bemöta den anklagelse som riktas mot honom. Omfattningen av JO:s prövning av beslutets riktighet i sak 370
O. har på visst sätt figurerat i pressen i samband med en terroristrättegång. Denna omständighet har ansetts inte kunna åberopas som godtagbart skäl mot att återanställa henne i telefonväxeln vid ett sjukhus ... 372
Medbestämmandelagen och myndigheterna. En redogörelse för justitieombudsmännens iakttagelser från lagens första giltighetstid ... 377

Byggnads- och planväsendet

Länsstyrelses åtgärder (lagakraftbevis eller besvärshänvisning) i samband med sådana beslut om fastställelse av plan som enligt länsstyrelsens mening träffas av det särskilda fullföljdsförbudet i 150 § byggnadslagen ... 383
Utgångspunkten för beräkning av besvärstid vid klagan över nybyggnadsförbud ... 386
Vissa övriga ärenden ... 389

Skolärenden

Skyldigheten för skolstyrelse och barnavårdsnämnd att samarbeta och ingripa när ordningen i skola blir störd av elever och andra ungdomar 391
Visitation av elevskåp 396
Skyldigheten enligt förvaltningslagen att lämna sökanden vägledning om komplettering av ofullständiga handlingar gäller också i massärenden hos intagningsnämnd när bristen kan avhjälpas på ett enkelt sätt 397

Övrigt

Frågor om bankinspektionens befogenheter vid tillsyn av fondkommissionärer och banker m. m. 399
Är politiskt parti, som beställer valsedlar, skyldigt att lämna uppgift om kandidaternas personnummer? Länsstyrelses förfarande i visst fall när sådan uppgift saknades 442
Beslut om körkortsåterkallelse skall delges körkortshavare personligen även om denne har ombud 449
Tolkning av dom rörande handikappersättning till blind med ledarhund ... 452
Hälsovårdsnämnds tillvägagångssätt vid avlivning av katter som vållar sanitära problem 458
Möjligheten att få disponera kyrka för förrättning i svenska kyrkans ordning får inte göras beroende av om den kallade prästen är man eller kvinna 462
Förutsättningar för hälsovårdsnämnds ingripande mot slamavskiljare avsedd för BDT-vatten 465
Länsstyrelsens granskningsskyldighet vid firmaregistrering 468
Handläggning av ärende rörande körkortsåterkallelse 469
Vikten av att befattningshavare i allmän tjänst förhåller sig så – både i gärningar och ord – att anledning till misstro inte uppkommer om befattningshavarens integritet och opartiskhet 472
Integritetskränkande undervisningsformer i psykologiundervisningen vid förutvarande socialhögskolan i Lund 474
Stiftelser förvaltas av länsstyrelse. Frågor om tillsynen och om förvaltningens överförande till kammarkollegiet 482
Lantbruksnämnds åtgärder vid bristfällig renskötsel i koncessionssameby 483
Länsbostadsnämnds handläggning av besvärsärende rörande ansökan om bostadsbidrag 492
Hälsovårdsnämnd förelade en fastighetsägare att anskaffa sopkärl m. m. Beslutet överklagades. Innan besvären prövats meddelade hälsovårdsnämnden förnyat föreläggande, denna gång vid vite. Kritik av sistnämnda åtgärd 495
Försöksverksamheten med samordnad älgjakt. Fråga om naturvårdsverkets tillämpning av reglerna om registrering av älgjaktsområde 497

V REMISSYTTRANDEN

Yttrande över justitiedepartementets promemoria med förslag till ny sekretesslag m. m. "Handlingssekretess och tystnadsplikt" 501
Yttrande över socialutredningens slutbetänkande "Socialtjänst och socialförsäkringstillägg" (SOU 1977:40) 503
Yttrande över budgetdepartementets rapport "Myndigheters skadeståndsansvar i vissa personalärenden m. m." 517

BILAGOR

1. Redogörelse för justitieombudsmännens tjänstgöring samt för personalorganisationen 520
2. Förteckning över de ärenden, som varit anhängiga hos regeringen under tiden den 1 juli 1977–den 30 juni 1978 genom skrivelser från justitieombudsmännen före den 1 juli 1977 522
3. Sakregister 524
4. Summary in English 541

Till RIKSDAGEN

Jämlikt 11 § instruktionen för justitieombudsmännen (SFS 1975: 1057) överlämnar vi härmed ämbetsberättelse för tiden den 1 juli 1977–den 30 juni 1978.

Vissa under andra halvåret 1977 meddelade JO-beslut, som vi bedömt vara av mera allmänt intresse, redovisades i februari 1978 i ett särskilt tryckt häfte, som hade karaktären av korrekturupplaga. JO Lundvik meddelade den 28 februari 1978 beslut i den s. k. "affären Ingmar Bergman". Beslutet expedierades i tryckt form. I den nu föreliggande ämbetsberättelsen återfinns i sin helhet texten såväl i korrekturhäftet som i det särskilt tryckta beslutet. Pagineringen är dock givetvis en annan.

JO-ämbetets organisation har under verksamhetsåret i stort sett inte undergått annan ändring än att särskilt avdelningskansli inrättats hos den justitieombudsman som är administrativ chef. Beslut om kansliets inrättande hade tidigare fattats men ej kunnat genomföras i brist på lokalutrymme. Sedan ämbetet under hösten 1977 fått tillgång även till bottenplanet i huset Västra Trädgårdsgatan 4 har hindret undanröjts. Organisationen överensstämmer nu med den plan som redovisats i ämbetsberättelsen 1977/78 s. 447, dock har en mindre utökning av kontorspersonalen måst genomföras.

Någon ändring av arbetsordningen för riksdagens ombudsmannaexpedition, intagen i ämbetsberättelsen 1977/78 s. 448 ff., har inte gjorts. För att vinna en utjämning av arbetsbördan ombudsmännen emellan har JO Lundvik genom särskilt beslut den 13 januari 1978 tills vidare övertagit tillsynen av exekutionsväsendet och tillämpningen av lagstiftningen om statlig lönegaranti vid konkurs.

Under hösten 1977 utgav vi en illustrerad tryckt broschyr om JO. Broschyren presenterades vid en presskonferens den 31 augusti 1977.

Beträffande de ärenden som varit anhängiga under tiden den 1 juli 1977–den 30 juni 1978 antecknas

Balans från 1.7.1977	899
Nya ärenden	
Remisser och andra skrivelser från myndigheter	14
Klagomål och andra framställningar från enskilda	2 993
Initiativärenden med anledning av inspektioner o. d.	116
Initiativärenden på grund av tidningsartiklar	47
Summa balanserade och nya ärenden	4069
Härav avgjorda 1.7.1977–30.6.1978	3419
Balans 30.6.1978	650

Månadsöversikt över ärendena

	Nya	Avgjorda	Balans
Juli	221	171	949
Augusti	228	252	925
September	211	304	832
Oktober	326	333	825
November	331	328	828
December	305	319	814
Januari	273	325	762
Februari	260	254	768
Mars	260	282	746
April	288	316	718
Maj	228	267	679
Juni	239	268	650
	3 170	3 419	

Antalet nya ärenden under perioden den 1 juli 1977–den 30 juni 1978 uppgick till 3 170 eller samma antal som under perioden den 1 juli 1976–den 30 juni 1977.[1] Av de nya ärendena utgjordes 163 av initiativärenden och 14 av remisser från departement och riksdagsutskott. Antalet klagoärenden uppgick således till 2 993, en ökning med 60 jämfört med föregående verksamhetsår.

Nedanstående uppställning visar antalet klago- och initiativärenden under tiden 1.1.1968–30.6.1978

År	Klagoärenden	Initiativärenden
1968	2 120	494
1969	2 708	393
1970	2 606	457
1971	3 149	346
1972	3 187	357
1973	3 219	445
1974	3 095	566
1975	3 025	410
1976 t. o. m. 30.6	1 622	78
1976/77 1.7–30.6	2 933	204
1977/78 1.7–30.6	2 993	163

Under perioden den 1 juli 1977–den 30 juni 1978 avgjordes sammanlagt 3 419 ärenden. Av dessa utgjordes 3 171 av klagoärenden, 237 av inspektions- och andra initiativärenden. 9 ärenden avsåg remisser från statsråd. Remisserna besvarades genom följande utlåtanden.

[1] Såtillvida har dock en ökning skett som administrativa ärenden, numera diarieförda i särskild ordning, inte medräknats. De utgjorde under den redovisade perioden 109 (mot 28 föregående period).

JO Lundvik

1) Över utredningens om den kommunala demokratin betänkande "Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner"

2) Efter samråd med övriga JO över justitiedepartementets promemoria med förslag till ny sekretesslag m. m. "Handlingssekretess och tystnadsplikt"

3) Över budgetdepartementets rapport "Myndigheters skadeståndsansvar i vissa personalärenden m. m."

JO Wigelius

1) Över rikspolisstyrelsens hemställan till statsrådet och chefen för justitiedepartementet om vissa åtgärder för att bekämpa organiserad/ekonomisk brottslighet

2) Över ungdomsfängelseutredningens betänkande "Tillsynsdom" och brottsförebyggande rådets rapport "Nytt straffsystem"

JO Uhlin

Över renhållningskommitténs betänkande "Ny renhållningslagstiftning"

JO Ekberg

1) Över socialutredningens slutbetänkande "Socialtjänst och socialförsäkringstillägg"

2) Över länsdomstolskommitténs betänkande "Länsdomstolarna"

3) Över ett förslag till "Lag om viss psykiatrisk vård", avlämnat av en inom socialstyrelsen tillsatt arbetsgrupp.

Vidare har JO Lundvik avgivit yttrande till riksdagens konstitutionsutskott över riksdagens förvaltningsstyrelses förslag till arkivstadga för riksdagen samt motionen 1976/77: 309 av herr Richardson om riksdagens arkiv.

Av de ovan nämnda utlåtandena har endast de över promemorian "Handlingssekretess och tystnadsplikt", rapporten "Myndigheters skadeståndsansvar i vissa personalärenden m. m." och betänkandet "Socialtjänst och socialförsäkringstillägg" återgetts i denna ämbetsberättelse, samtliga i förkortat skick.

Tablå över utgången i de under perioden 1 juli 1977–30 juni 1978 hos riksdagens ombudsmän avgjorda inspektions- och övriga initiativärendena

Sakområde	Avgjorda utan slutlig anledning till kritik	Erinran el. annan kritik	Åtal eller disciplinär bestraffning	Framställn. till riksdagen eller regeringen	Summa ärenden
Domstolsväsendet	2	3			5
Åklagarväsendet	1	2			3
Polisväsendet	6	4			10
Försvarsväsendet	13	8			21
Kriminalvård	6				6
Barna- och ungdomsvård	7	26			33
Social- och sjukvård	6	9			15
Exekutionsväsendet	9	2			11
Taxerings- och uppbördsväsendet	19	23			42
Övriga förvaltningsärenden	47	44			91
Summa ärenden	116	121			237

Tablå över utgången i de under perioden den 1 juli 1977–den 30 juni 1978 hos riksdagens ombudsmän avgjorda klagoärendena

Sakområde	Avvisn. eller avgörande utan särskild utredning	Överlämnande enl. 18 § instr.	Avgjorda efter utredn. utan kritik	Erinran eller annan kritik	Åtal eller disciplinär bestraffning	Framställning till riksdagen eller regeringen	Summa ärenden
Domstolsväsendet	75	1	154	17			247
Åklagarväsendet	24	22	62	10	1		119
Polisväsendet	84	4	216	38			342
Försvarsväsendet	19	1	38	12			70
Kriminalvård	40	11	253	41			345
Barna- och ungdomsvård	55		97	19			171
Socialhjälp och åldringsvård	25		37	2			64
Nykterhets- och narkomanvård	1		3				4
Sjukvård	102	4	102	14	2		224
Allmän försäkring	52	13	89	7			161
Arbetsmarknaden m. m.	15	1	25	4			45
Byggnads- och vägärenden	39		23	13			75
Exekutionsväsendet	19		65	7			91
Kommunal självstyrelse	76		38	6			120
Övriga länsstyrelse- och kommunikationsärenden	52	2	41	6			101
Taxerings- och uppbördsväsendet	127		122	93			342
Utbildnings-, kultur-, kyrkofrågor m. m.	39	3	16	34			92
Jordbruksärenden, miljövård, hälsovård m. m.	49		53	13			115
Tjänstemannaärenden	65	4	39	8			116
Offentlighetsärenden	25		33	12			70
Övriga förvaltningsärenden	58		53	8			119
Frågor utanför kompetensområdet och oklara yrkanden	138						138
Summa ärenden	1 179	66	1 559	364	3		3 171

I 83 fall – därav 23 initiativärenden och 60 klagoärenden – har ärendets upptagande hos JO lett till att vederbörande myndighet vidtagit rättelse innan ärendet avgjorts av JO.

Under perioden den 1 juli 1977–den 30 juni 1978 har åtgärd för disciplinär bestraffning vidtagits i tre fall, nämligen

1) mot en överläkare vid psykiatriskt sjukhus för olämpligt skrivsätt i remiss,

2) mot en underläkare vid en forskningsklinik på ett psykiatriskt sjukhus för åsidosättande av gällande föreskrifter för klinisk prövning av oregistrerade läkemedel,

3) mot en chefsåklagare för anhållningsbeslut och underlåtenhet att med den skyndsamhet som varit påkallad skaffa sig tillräckligt underlag för den fortsatta prövningen av anhållningsbesluten.

Den möjlighet 18 § instruktionen för riksdagens ombudsmän ger att överlämna klagomål till annan myndighet för prövning och avgörande har som framgår av tablån utnyttjats i 66 ärenden. Av dessa har 22 överlämnats till riksåklagaren eller annan åklagare, 4 till polismyndigheter, 11 till kriminalvårdsstyrelsen, 4 till socialstyrelsen eller medicinalväsendets ansvarsnämnd och 13 till riksförsäkringsverket eller allmän försäkringskassa. I övrigt har några eller enstaka ärenden gått till skilda myndigheter.

Beträffande inspektionsverksamheten under tiden den 1 juli 1977–den 30 juni 1978 hänvisas till särskild redogörelse som följer efter denna skrivelse. I redogörelsen nämns också vissa framträdanden som JO Lundvik gjort inför invandrare.

Sammanträden med riksdagens JO-delegation ägde rum den 26 oktober och den 14 december 1977 samt den 10 maj 1978. Sammanträdena under senhösten 1977 ägnades bl. a. frågor om JO:s anslagsäskanden och internationella kontakter. I maj 1978 diskuterades främst vissa ekonomiska problem.

Intresset i främmande länder för den svenska JO-institutionen är fortfarande stort. Många brev med förfrågningar har anlänt och besvarats och åtskilliga besök har mottagits. Den förutvarande norske civilombudsmannen Andreas Schei besökte JO i juli 1977 för att inhämta synpunkter för en utredning om eventuella ändringar i reglerna för det norska ombudsmannaämbetet. Besök har vidare mottagits av Finlands justitieombudsman Jorma S. Aalto och biträdande justitieombudsman Aapo Lehtovirta. Nya Zeelands chefsombudsman G. R. Laking besökte JO i maj 1978. Från the Administrative Control Department i Egypten kom en tiomannadelegation i september 1977. Under 1978 har utskott från parlamentet i Ontario, Cana-

da, och från underhuset i Storbritannien besökt JO. I det senare besöket deltog även Sir Idwal Pugh, Parliamentary Commissioner for Administration (Ombudsman). Ytterligare besökande har kommit från USA, Ungern, Frankrike, Tyskland och Portugal.

På inbjudan av Spaniens television besökte JO Lundvik i februari 1978 Madrid och deltog i en estraddebatt om "Parlamentarism". JO Lundvik deltog vidare i mars 1978 i ett möte mellan de nordiska ombudsmännen i Helsingfors, vartill initiativ tagits av the Reverend Dr Randall Ivany, Ombudsman i provinsen Alberta, Canada, och ordförande i den vid första internationella ombudsmannamötet inrättade förbindelsekommittén. Dr Ivany som deltog i mötet lämnade en redogörelse för planeringen av nästa internationella ombudsmannamöte som avses äga rum i Jerusalem i oktober 1980. Han redogjorde också för det internationella Ombudsmannainstitut som upprättats vid universitetet i Edmonton, Alberta, Canada.

Fråga har väckts om att i Sverige upprätta ett internationellt ombudsmannainstitut liknande det i Edmonton. Institutet kunde eventuellt knytas till Stockholms universitet. Inom riksdagen har dock ansetts att frågan borde få vila något i avbidan på erfarenheter från institutet i Edmonton. För att förebygga att material i form av ämbetsberättelser, riksdagsprotokoll, vetenskapliga avhandlingar o. d. går förlorat innan det kunnat samlas vid ett institut i Stockholm tog JO Lundvik i början av år 1978 initiativ till bildandet av en stiftelse, *Internationella Ombudsmannabiblioteket i Stockholm*. O. E. och Edla Johanssons vetenskapliga stiftelse ställde välvilligt till förfogande en grundplåt om 20000 kr för ändamålet. Den nybildade stiftelsens styrelse består av JO Lundvik, överbibliotekarien vid riksdagsbiblioteket Lennart Grönberg och kanslichefen hos JO Ulf Hagström. Verksamheten kommer tills vidare främst att inriktas på insamling av material rörande ombudsmannaämbetena. Frågan om stiftelsens bestånd eller fortsatta verksamhet får givetvis omprövas om ett verkligt internationellt ombudsmannainstitut skulle komma att bildas i Stockholm.

I detta sammanhang kan även omtalas, att JO Lundvik på inbjudan av utrikesdepartementet den 7 mars 1978 där höll en föreläsning för de utländska ambassadörerna i Stockholm och annan ambassadpersonal om JO-ämbetet.

JO Uhlin har deltagit i sjuttonde nordiska militärjuristmötet i Ekenäs, Finland, den 23–25 maj 1978.

Som bilagor till denna skrivelse med hithörande redogörelse för ärenden av mera allmänt intresse fogas *dels* en översikt av justitieombudsmännens tjänstgöring samt för personalorganisationen (bilaga 1), *dels* en förteckning över ärenden, som varit anhängiga hos regeringen under perioden den 1 juli 1977–den 30 juni 1978 genom skrivelser från justitieombudsmännen före den 1 juli 1977 (bilaga 2), *dels* ett sakregister till denna ämbetsberättelse

(bilaga 3) *och dels* en kortfattad redogörelse på engelska språket för innehållet i ämbetsberättelsen (bilaga 4).

Stockholm i riksdagens ombudsmannaexpedition i oktober 1978.

ULF LUNDVIK ANDERS WIGELIUS

KARL-ERIK UHLIN LEIF EKBERG

Ulf Hagström

Inspektionsverksamheten m. m.

I den närmast föregående ämbetsberättelsen (Redog. 1977/78: I) redogörs på s. 15 för de regler som gäller för JO:s inspektionsverksamhet och för vissa uttalanden som gjorts av konstitutionsutskottet under förarbetena till nu gällande instruktion för justitieombudsmännen. Till denna redogörelse hänvisas här.

Under det verksamhetsår som förevarande ämbetsberättelse avser (1 juli 1977–30 juni 1978) har inspektionsverksamheten ökat något i jämförelse med föregående år.

JO Lundvik inspekterade den 1 september 1977 den kommunala invandrarbyrån i Västerås och sammanträffade på kvällen samma dag med representanter för olika invandrarföreningar, varvid JO bl. a. berättade om JO-ämbetet och dess verksamhet. Delvis hade inspektionen och det efterföljande sammanträdet till syfte att förbereda ett senare större möte med invandrare i Västerås med omnejd. Mötet kom till stånd den 30 september och bevistades av cirka 100 invandrare av skilda nationaliteter. JO Lundvik höll först ett föredrag på cirka 25 minuter om JO-ämbetet. Anförandet illustrerades med vissa texter som visades på overhead-projektor. Därefter fick de som så önskade tala i enrum med JO eller någon av de åtta föredragande som åtföljt honom till Västerås. Tolkar (finsk, italiensk, serbokroatisk, turkisk, kurdisk och grekisk) fanns att tillgå. Inalles mottogs 37 besök under kvällens lopp och 15 klagoskrifter (författade med JO:s eller föredragandenas hjälp) lämnades in.

I december 1977 inspekterade JO Lundvik länsstyrelsen i Kalmar län. I samband därmed anordnades, den 6 december, ett liknande möte med invandrare. Kvällen inleddes med att JO höll ett föredrag för invandrare från Kalmar. Senare anlände i av JO förhyrda bussar invandrare dels från Oskarshamn och dels från Nybro och JO upprepade då sitt anförande. Efter varje anförande fick de som ville tala i enrum med JO:s föredragande eller, i den mån tiden medgav, med JO själv. Tolkar fanns att tillgå. Antalet tillströmmande invandrare var mindre än i Västerås, troligen beroende på dåligt väder (snöstorm): 16 invandrare talade med JO eller någon av föredragandena. Endast en klagoskrift framlämnades.

Ytterligare ett sammanträffande med invandrare ägde rum den 17 maj 1978, då JO Lundvik inspekterade den kommunala invandrarbyrån i Halmstad och på kvällen samma dag sammanträffade med ett trettiotal representanter för de olika invandrargrupperna i kommunen. JO höll därvid ett föredrag om JO-ämbetet, illustrerat med texter visade på overhead-projektor, och besvarade frågor från åhörarna. Kvällen avslutades med att kommunen bjöd på kaffe med dopp.

Syftet med dessa sammanträffanden med invandrare var att sprida kännedom om JO-ämbetet bland grupper som ännu står mer eller mindre främmande för det svenska samhället. JO:s framträdanden uppmärksammades mycket i massmedierna. Att kännedomen om JO spreds också till andra invandrare än dem som var närvarande vid de olika mötena visas framför allt därav att antalet klagoskrifter från invandrare i olika delar av landet steg påtagligt efter mötena.

Som redan framhållits inspekterade JO Lundvik i december 1977 länsstyrelsen i Kalmar län. Inspektionen hade karaktär av en vanlig rutininspektion, varvid dock särskild vikt lades vid att få fram vilka erfarenheter man haft av tillämpningen av lagen om medbestämmande i arbetslivet.

Ytterligare har JO Lundvik inspekterat kronofogdemyndigheterna i Stockholms och Täby distrikt. Syftet var närmast att granska vissa handläggningsrutiner. Även här efterhördes erfarenheten från tillämpningen av lagen om medbestämmande i arbetslivet. Avsnitt av inspektionen i Täby filmades av ett västtyskt TV-team (Sender Freies Berlin).

JO Wigelius har inspekterat Motala och Mjölby tingsrätter, åklagarmyndigheterna i Kalmar, Malmö och Motala åklagardistrikt, länspolischefen i Kalmar län, polismyndigheterna i Kalmar, Motala och Mjölby polisdistrikt, överexekutorsenheten vid länsstyrelsen i Malmöhus län, kriminalvårdsanstalterna Kalmar, Malmö, Österport, Mariefred och Österåker, allmänna häktet i Kalmar och Stockholm, regionkansliet i Malmö kriminalvårdsregion, övervakningsnämnden i Malmö, rättshjälpsnämnden i Malmö och allmänna advokatbyrån i Malmö.

Hos tingsrätter, åklagar- och polismyndigheter samt överexekutor har inspektionerna bedrivits på sedvanligt sätt genom granskning av diarier och akter. Uppmärksamheten har liksom tidigare huvudsakligen varit inriktad på rättssäkerhetsfrågor.

Inspektionerna inom kriminalvården har delvis utförts på samma sätt. Vid besöken på kriminalvårdsanstalterna har JO Wigelius också ägnat ganska stor tid åt att sätta sig in i de speciella förhållanden som råder på anstalterna och att studera den verksamhet som bedrivs på dessa. Såväl företrädare för anstaltspersonalen som intagna har under besöken beretts tillfälle till samtal med JO.

Inspektionen på allmänna häktet i Stockholm aktualiserades av att en f. d. anställd på häktet i en tidningsartikel påstått att det från personalens sida förekom olika former av övergrepp mot intagna på häktet. Med anledning av påståendena hade JO beslutat att undersöka förhållandena på häktet.

I somliga fall, t. ex. vid besöken hos länspolischefen i Kalmar län och rättshjälpsnämnden i Malmö, har inspektionen varit av uteslutande informativ karaktär. JO har då orienterats om myndigheternas arbetsuppgifter m. m. Här kan också nämnas besöket på kriminalvårdsanstalten Öster-

åker, vilket skedde för att JO önskade skaffa sig en närmare kännedom om det under våren 1978 igångsatta s. k. Österåkersprojektet, som syftar till att skapa en drogfri anstaltsmiljö.

Inspektionerna har föranlett endast ett mindre antal remisser. Oftast har gjorda iakttagelser kunnat klaras upp på platsen och dessa har då bara redovisats i inspektionsprotokollet.

JO Uhlin har under verksamhetsåret inspekterat följande civila myndigheter:
länsstyrelsen i Malmöhus län, planeringsavdelningen, och
länsstyrelsen i Västerbottens län
samt följande militära myndigheter:
Västerbottens regemente,
Norrlands dragoner med kavalleriets kadett- och aspirantskola,
Norra Smålands regemente,
Göta ingenjörregemente,
Rikshemvärnschefen med hemvärnsstaben samt
hemvärnets stridsskola,
Smålands artilleriregemente,
Livgardets dragoner och Stockholms försvarsområde samt
Försvarets radioanstalt.

Därjämte har tjänstemän på JO Uhlins uppdrag inspekterat Sundsvalls luftvärnsregemente.

Inspektionen av planeringsavdelningen vid länsstyrelsen i Malmöhus län avsåg länsstyrelsens verksamhet med avseende på allmänhetens säkerhet vid olycka i atomanläggning och innebar ett uppföljande av de i föregående ämbetsberättelse anmälda inspektionerna av statens kärnkraftsinspektion och statens strålskyddsinstitut. Till grund för inspektionen i Malmö låg en den 5 september 1974 av länsstyrelsen fastställd organisationsplan beträffande den i länet befintliga anläggningen, kärnkraftverket i Barsebäck. Vid inspektionen lämnade landshövdingen och andra befattningshavare vid länsstyrelsen utförliga muntliga redogörelser för länsstyrelsens verksamhet i förevarande hänseende. Närvarande var också representanter för berörda polismyndigheter, för brandförsvaret och för medicinal- och veterinärväsendet. Jämväl företrädare för Kävlinge kommun, inom vilken kärnkraftverket är beläget, deltog. Inspektionen avslutades med ett besök på kärnkraftverket.

Inspektionen av länsstyrelsen i Västerbottens län var en ren rutininspektion.

Vid inspektionen av truppförband och andra militära enheter har på sedvanligt sätt uppmärksamhet ägnats åt rättsvården, beskaffenheten av förläggnings- och fritidslokaler, mathållningen och personalvården m. m. De värnpliktiga ledamöterna i förbandsnämnderna, kompaniassistenter och andra har beretts tillfälle att framföra synpunkter, varjämte upplysningar

inhämtats från personalvårdsofficerare och personalvårdskonsulenter. Besöket på försvarets radioanstalt är närmast att beteckna som ett studiebesök.

JO Ekberg har inspekterat länsstyrelsen i Älvsborgs län och socialvårdskonsulenten i samma län. Inspektionerna fördelar sig i övrigt enligt följande.

Socialvården: Socialförvaltningarna i Sigtuna, Motala och Lomma. Statens vårdanstalt Runnagården med vårdavdelningen Brotorp, Eknäs skolhem och Hammargårdens yrkesskola. Socialbyrå 6 vid socialförvaltningen i Göteborg samt socialförvaltningen i Trollhättan har inspekterats av tjänstemän på JO:s uppdrag.

Sjukvården: Birgittas sjukhus i Vadstena samt utskrivningsnämnden för Östergötlands län.

Allmän försäkring: Bohusläns allmänna försäkringskassa.

Arbetsmarknad: Yrkesinspektionen i Malmö distrikt.

Skatteväsendet: Lokala skattemyndigheten i Norrköpings fögderi.

Studiesociala frågor: Studiemedelsnämnderna i Umeå och Göteborg samt vuxenutbildningsnämnderna i Västerbottens län och Göteborgs och Bohus län.

Inspektionerna har i några fall aktualiserats av kritik som framförts mot myndigheten i klagomål eller på annat sätt. I vissa fall har inspektionen varit av rutinkaraktär, t. ex. inspektionen av länsstyrelsen i Älvsborgs län. I andra fall har inspektionen motiverats av en önskan att studera verksamheten ute på fältet, att orientera sig om nyheter i lagstiftning och handläggning samt att genom samtal med olika befattningshavare diskutera skilda tillämpningsfrågor som är aktuella för myndigheten. Vid inspektionerna har granskning genomgående skett av myndighetens protokoll, diarier, beslut och andra handlingar.

Vid besöken hos socialförvaltningarna har särskild uppmärksamhet ägnats åt barnavårdsärenden. Inspektionerna har föranlett ett större antal initiativ i sådana ärenden. Beslut i dessa redovisas i viss utsträckning i förevarande berättelse.

Organ för rättsskydd i vissa främmande länder

1. Ombudsmän

I ämbetsberättelsen 1976/77 lämnas på s. 14 f en redogörelse för ombudsmannainstitutionens utbredning i världen. Sedan redogörelsen författades har ytterligare ett antal ombudsmän tillkommit och befintliga institutioner utbyggts. I det följande ges i sammanträngd form en redogörelse för läget sommaren 1978. En reservation får dock göras för eventuella brister i underlaget. Det är inte alltid som ombudsmännen i Sverige blir underrättade om utvecklingen utomlands.

I *Norden* finns motsvarigheter till det svenska JO-ämbetet (vilket som bekant tillkom 1809) i Finland sedan 1919, i Danmark sedan 1953 och i Norge sedan 1962 (en ombudsman för försvaret tillsattes dock redan 1952 i Norge).

Av *övriga länder i Europa* var Storbritannien det första som införde ombudsman. År 1967 tillsattes en parlamentarisk ombudsman för förvaltningen. Han har senare tillika fått ställning av ombudsman för sjukvården. Vidare har tillsatts ombudsmän för lokal förvaltning, tre i England, en i Skottland och en i Wales. I Nordirland infördes en parlamentarisk ombudsman för förvaltningen efter brittisk modell år 1969.

Frankrike införde ombudsmannasystemet år 1973. Vid sidan av den statliga ombudsmannen utsågs år 1977 en ombudsman för staden Paris. Det senare ämbetet vilar inte på någon föreskrift i lag utan på ett beslut av Paris' borgmästare.

I Portugal utsågs år 1976 en ombudsman.

I Förbundsrepubliken Tyskland finns sedan 1957 en militieombudsman. Någon justitieombudsman finns inte på förbundsnivå men väl i delstaten Rheinland-Pfalz. Uppgifter liknande JO:s i Sverige fullgörs i förbundsrepubliken och i vissa delstater av särskilda parlamentsutskott.

Schweiz har inrättat ett ombudsmannaämbete för försvaret och sedan 1971 finns en ombudsman för staden Zürich. Kantonen Zürich beslöt i september 1977 att inrätta ett ombudsmannaämbete.

Italien har i vissa delar av landet ombudsmän på regional nivå, sålunda har Toscana och Ligurien ombudsmän sedan några år.

Österrike inrättade år 1977 ett ämbete med tre ombudsmän.

I Sovjetunionen finns sedan länge ett generalprokuratorämbete som utövar funktioner som delvis överensstämmer med en ombudsmans. Närmast kan dock ämbetet sägas motsvara en kombination av justitiekanslers- och riksåklagarämbetena i Sverige. Generalprokuratorn står i spetsen för

en stor organisation. – Ett motsvarande ämbete finns i Polen. – I Jugoslavien och dess delstater finns däremot ombudsmän som har vissa likheter med de svenska JO.

I *Amerika* har ombudsmannainstitutionen vunnit fotfäste framför allt i Canada och USA. Av Canadas provinser är det numera endast den minsta, Prince Edward's Island, som saknar ombudsman. I spetsen gick Alberta och New Brunswick. De införde institutionen år 1967. Förslag föreligger om inrättandet av en befattning som federal ombudsman. Vissa speciella ombudsmän på federal nivå finns för övrigt redan, en för de officiella språken och en för kriminalvården; se också vad som i följande avsnitt sägs om "the Privacy Commissioner".

I USA har utvecklingen lett fram till en brokig flora av ombudsmän. Ombudsmän utsedda av parlamenten (Legislative Ombudsmen) finns i delstaterna Hawaii (sedan 1969), Nebraska (sedan 1971), Iowa (sedan 1972) och Alaska (sedan 1975). I andra delstater förekommer ombudsmän utsedda av guvernören (Executive Ombudsmen), så bl. a. i New Mexico och Missouri. Ombudsmän för underavdelningar av stater eller för städer förekommer också, så bl. a. i Seattle – Kings County samt städerna New York och Detroit. Ombudsmän för fängelseväsendet förekommer bl. a. i Minnesota och Kansas.

I Sydamerika synes ombudsman finnas endast i Guyana.

Jamaica samt Trinidad och Tobago har nyligen utsett ombudsmän.

I *Afrika* förekommer ombudsmannaliknande institutioner (kommittéer, ofta ledda av en domare) i Tanzania, Nigeria och Zambia. Ön Mauritius i Indiska Oceanen har också ombudsman (sedan 1969, den förste ombudsmannen var för övrigt svensk).

I *Asien* förekommer ombudsmän endast i vissa länder. I Israel utövade the State Comptroller (närmast motsvarande riksdagens revisorer och riksrevisionsverket) länge ombudsmannafunktioner. År 1971 lagfästes denna praxis och en särskild avdelning för klagomål från allmänheten inrättades. The State Comptroller är alltså tillika ombudsman. Redan dessförinnan (1967) tillsattes en ombudsman för staden Jerusalem. Ombudsmän har senare tillsatts också i Tel-Aviv och Haifa. Israel har även militieombudsman. – I Indien finns ombudsmän "lokayukta" bl. a. i Bombay (sedan 1972) och Jaipur (sedan 1973). Förslag föreligger om inrättande av ett federalt ämbete som överombudsman "lokpal". – I Bangladesh och Pakistan medger grundlagen inrättande av ombudsmannaämbete. Något beslut i sådan riktning föreligger dock veterligen inte ännu.

Australien inrättade år 1977 ett ombudsmannaämbete på federal nivå. Ett militärt ombudsmannaämbete inrättades redan 1975. Dessförinnan, under åren 1972–1974, hade ombudsmän utsetts i Australiens delstater. Tasmanien saknar dock fortfarande ombudsman.

Beträffande *världen i övrigt* skall nämnas att Nya Zeeland var det första land utanför Norden som införde ombudsman. Det skedde redan 1962. År

1975 blev ämbetet utvidgat. Det finns nu en chefsombudsman och två andra ombudsmän. – Papua Nya Guinea har sedan några år likaledes en organisation med en chefsombudsman och två andra ombudsmän. – Fijiöarna har haft ombudsman alltsedan landet blev självständigt. – Guam införde ombudsmansämbete i januari 1978.

2. Andra organ

Många länder har sedan länge, ofta i internationell samverkan, sökt genom olika åtgärder skapa skydd för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Ett viktigt led i dessa strävanden har varit att tillse att fri- och rättigheter kan åtnjutas av var och en utan hänsyn till t. ex. ras, hudfärg eller kön. Genom lagstiftning eller på andra sätt har man således försökt att förhindra olika former av diskriminering. I justitiedepartementets PM till frågan om lagstiftning mot könsdiskriminering (Ds Ju 1975:7) har lämnats en översiktlig redovisning för bl. a. utländska lagar och erfarenheter som rör könsdiskriminering. För en utförligare redogörelse i denna fråga hänvisas till detta arbete.

När man lagstiftningsvägen har försökt komma till rätta med diskriminering, har olika medel anlitats för att tillse att de lagar som förbjuder diskrimineringen efterlevs. Straff- eller civilrättsliga sanktioner har anlitats. I vissa länder har man sedan mitten av 1900-talet inrättat särskilda kommissioner eller domstolar som fått olika befogenheter för att övervaka tillämpningen av lagarna. Av de länder som härvid är av särskilt intresse är till en början *USA*.

Genom en lag av år 1865 förbjöd Massachusett rasdiskriminering i vissa offentliga lokaler och inrättningar. Den som bröt mot lagen kunde dömas till böter. Även andra delstater antog liknande lagar. Den första delstat som förbjöd diskriminering på arbetsmarknaden var staten New York 1945. I stället för att som tidigare föreskriva straff- eller civilrättsliga sanktioner införde man nu ett administrativt system för att genomdriva lagstiftningen. En kommission inrättades som skulle mottaga och undersöka klagomål om påstådd diskriminering. Andra delstater följde New Yorks exempel och inrättade liknande kommissioner. Så länge deras uppgift var begränsad till att förhindra diskriminering på arbetsmarknaden kallades de ofta Equal Employment Practices Commissions. Lagar mot diskriminering infördes emellertid successivt även inom andra områden. När något nytt område blev föremål för lagstiftning fick vanligen de redan inrättade kommissionerna till uppgift att övervaka tillämpningen även av den nya lagstiftningen. Härefter ändrades ofta kommissionernas benämning till Commission Against Discrimination, Human Rights Commission eller liknande. 1960 hade 25 delstater kommissioner av detta slag.

Det stora genombrottet för jämställdhetslagstiftningen i USA kom ge-

nom antagandet år 1964 av den federala Civil Rights Act. Lagen förbjuder inom olika områden diskriminering på grund av ras, hudfärg, religion och nationellt ursprung m. m. För att övervaka lagens tillämpning på arbetsmarknaden inrättades Equal Employment Opportunity Commission. Kommissionen skall i första hand försöka åstadkomma förlikning, men sedan 1972 har kommissionen även möjlighet att väcka talan vid domstol.

I *Canada* var provinsen Ontario en föregångare. På olika områden utfärdades förbud mot diskriminering. År 1962 sammanfördes lagarna i en gemensam lag. Administreringen av den nya lagen skulle handhas av en Human Rights Commission. Efter hand införde även övriga provinser liknande kommissioner. En federal lagstiftning mot olika former av diskriminering tillkom genom parlamentets antagande 1977 av Canadian Human Rights Act. Samtliga provinser har lagar av huvudsakligen samma innehåll. Canadian Human Rights Act har även till syfte att reglera användningen av personlig information som finns hos olika federala myndigheter och allmänhetens insyn i sådan information. Denna senare del av lagen skall här inte närmare beröras. Här skall endast nämnas att en Privacy Commissioner har utsetts som skall motta och undersöka klagomål och ge förslag till vederbörande minister om vilka åtgärder som bör vidtas. Om förslaget inte efterföljs kan Privacy Commissioner avge rapport till parlamentet.

I lagen förbjuds diskriminering på vissa grunder. Dessa är ras, nationellt eller etniskt ursprung, hudfärg, religion, ålder, kön, civilstånd, den omständigheten att någon blivit fälld för ett brott men sedermera blivit benådad och slutligen fysiskt handikapp. Grunden fysiskt handikapp hänför sig dock endast till arbetsmarknaden. Det är förbjudet att på någon av de angivna grunderna vägra någon varor, tjänster eller husrum som enligt sedvana är tillgängliga för allmänheten liksom att vägra någon affärslokaler eller bostad. På arbetsmarknaden är det förbjudet att vägra någon anställning eller fortsatt anställning på någon av de diskriminerande grunderna eller att i samband med anställning annonsera eller ställa frågor som uttrycker diskriminering. Förbudet mot diskriminering på arbetsmarknaden gäller dock inte när kön är ett nödvändigt krav för att arbetet skall kunna utföras. Som exempel kan nämnas en manlig skådespelarroll. På liknande sätt är det förbjudet för en arbetstagarorganisation att utesluta eller utestänga någon medlem ur organisationen. Vidare förbjuds arbetsgivare och arbetstagarorganisationer att ingå avtal som innebär diskriminering. Enligt lagen betraktas det också som diskriminering att på ett negativt sätt särbehandla en person eller kategori av personer.

Lagen förbjuder även andra former av diskriminering såsom användandet av märken eller symboler som uttrycker diskriminering.

För att administrera lagen har inrättats en Human Rights Commission. Kommissionen har sitt huvudkontor i Ottawa. Även regionala kontor har inrättats. Kommissionen skall bestå av, förutom Chief Commissioner och

hans ställföreträdare, av tre till sex andra medlemmar. Den skall ge information om lagen och bedriva studier och forskning om mänskliga rättigheter. Kommissionen kan utfärda riktlinjer som anger dess uppfattning hur lagen skall tillämpas i vissa fall. Kommissionen har också till uppgift att upprätthålla kontakt med liknande kommissioner eller andra myndigheter i provinserna med vilka kommissionen även kan ingå avtal om övertagande eller delegation av uppgifter. På förslag av kommissionen kan regeringen utfärda föreskrifter som bemyndigar kommissionen att utföra uppgifter utöver dem som finns angivna i lagen.

Var och en som har skäl att anta att någon företar diskriminerande handlingar kan inge klagomål till kommissionen. Om klagomål inges av annan än den som utsätts för diskrimineringen krävs dock samtycke av denne. Även kommissionen kan ta initiativ.

En förutsättning för att kommissionen skall ta upp klagomål är att dessa har viss anknytning till Canada. I regel krävs att den diskriminerande handlingen företagits i Canada eller, om den företagits utanför Canada, att den som utsatts för diskrimineringen var kanadensisk medborgare eller stadigvarande bosatt i Canada. Kommissionen tar inte upp klagomål om klaganden inte utnyttjat de möjligheter till rättelses vinnande som finns och som det skäligen kunnat krävas att han anlitat. Inte heller tas klagomål upp som lämpligen kan handläggas i annan ordning eller saknar betydelse eller är gjorda av okynne eller i ond tro.

Kommissionen skall utse en utredningsman för att undersöka klagandens sak. Utredningsmannen skall för kommissionen framlägga en rapport om vad som framkommit vid undersökningen. Om kommissionen på grundval av rapporten finner att klagomålen inte kan anses styrkta skall klagandens framställning ogillas. I annat fall skall rapporten godtas och förlikningsman utses, om förlikning inte kommit till stånd redan under undersökningen. Förlikningsmannen skall försöka åstadkomma en förlikning. Villkoren för en sådan förlikning skall hänkjutas till kommissionen för godkännande. Den som bryter mot villkoren i en förlikning kan dömas till böter.

Kommissionen kan när som helst efter det att klagomål ingetts utse en Human Rights Tribunal för att undersöka och avgöra klagandens sak. Domstolen skall bestå av högst tre ledamöter. Domstolen kan hålla förhör (hearings) och har härvid ungefär samma befogenheter som en kanadensisk överdomstol. Om domstolen finner att klaganden styrkt sin talan kan den mot vilken klagomålen riktats genom en "order" åläggas att upphöra med diskrimineringen och vidta åtgärder för att förhindra att detta upprepas. Den som utsatts för diskrimineringen har rätt att få tillgång till de rättigheter eller möjligheter som berövats honom. Han har också rätt till ersättning för utebliven lön eller andra kostnader som kan ha uppkommit till följd av diskrimineringen. Har det diskriminerande förfarandet företagits

uppsåtligen eller av vårdslöshet eller kan den utsatte anses ha kränkts i sin självaktning kan domstolen utdöma skadestånd upp till 5 000 dollar.

Domstolens beslut eller åtlägganden kan överklagas om den var sammansatt av mindre än tre ledamöter. I sådana fall utser kommissionen en Review Tribunal bestående av tre ledamöter. Förfarandet inför Review Tribunal är ungefär detsamma som inför Human Rights Tribunal. Varje ''order'' av dessa domstolar är verkställbar på samma sätt som en ''order'' av Federal Court of Canada.

Nya Zeeland införde år 1971 Race Relations Act för att förhindra vissa former av diskriminering. En förlikningsman, Race Relations Conciliator, utsågs för att undersöka förhållanden som kunde utgöra olaglig diskriminering. Förelåg sådan skulle rättelse i första hand sökas på frivillig väg men om detta inte lyckades kunde talan väckas vid domstol. För att vinna överensstämmelse med Förenta Nationernas internationella konventioner om mänskliga rättigheter antogs 1977 Human Rights Commission Act som ger ett ökat skydd mot diskriminering och kompletterar Race Relations Act. Lagen skall enligt uppgift träda i kraft den 1 september 1978.

Human Rights Commission Act förbjuder olika former av diskriminering på arbetsmarknaden liksom vid begagnandet av platser eller transportmedel som är tillgängliga för allmänheten. För personer som betjänar allmänheten i fråga om varor eller tjänster är det förbjudet att på något sätt diskriminera potentiella kunder. Likaså förbjuds diskriminering vid försäljning eller uthyrning av bostäder. Åtskillnad får härvid inte göras på grund av kön, civilstånd, religiös eller etisk uppfattning. Race Relations Act förbjuder i samma utsträckning diskriminering på grund av hudfärg, ras, etniskt eller nationellt ursprung. Human Rights Commission Act förbjuder vidare generellt företag med sex eller fler delägare att av skäl som ovan nämnts vägra någon att bli delägare i företaget eller utesluta eller särbehandla en delägare. En liknande bestämmelse gäller för fackliga organisationer och branschorganisationer i förhållande till deras medlemmar. För organ som har befogenhet att bevilja auktorisationer är det förbjudet att på grund av vederbörandes kön, hudfärg osv. vägra någon auktorisation eller bevilja auktorisation på mindre förmånliga villkor. Vidare förbjuds i regel diskriminering inom undervisning och lärlingsutbildning. Lagen har också förbud mot annonsering med diskriminerande innehåll.

Från nu angivna förbud gör lagen åtskilliga undantag. Det är med hänsyn till den personliga integriteten i vissa fall tillåtet att ha institutioner eller inrättningar avsedda för enbart ettdera könet. Även inom trossamfund godtas i regel åtskillnad liksom inom privata klubbar. Vidare görs undantag på grund av de speciella förhållandena inom armén och polisen.

För att övervaka tillämpningen av lagen har inrättats en Human Rights Commission. Kommissionen skall främja respekten för och iakttagandet av mänskliga rättigheter. Den skall verka för att lagen efterlevs och att annan lagstiftning inte strider mot denna. Kommissionen skall även hålla pre-

miärministern underrättad om lagstiftning och internationella konventioner rörande mänskliga rättigheter. Kommissionen skall bestå av en Chief Human Rights Commissioner som skall vara ordförande, chefsombudsmannen eller den ombudsman som utses av denne samt Race Relations Conciliator. Därutöver skall kommissionen ha högst tre medlemmar.

Enligt lagen har även inrättats en särskild domstol, Equal Opportunities Tribunal. Den skall bestå av tre ledamöter. Ordföranden utses för en tid av fem år och vid varje förhandling inför domstolen utser denne ytterligare två ledamöter.

Human Rights Commission skall undersöka om brott förekommit mot bestämmelserna om olaglig diskriminering. Kommissionen skall dessutom fullgöra andra uppgifter såsom att övervaka förhållanden som rör den personliga integriteten. Undersökning kan inledas antingen på grund av klagomål eller på kommissionens eget initiativ. Kommissionen tar inte upp klagomål som saknar betydelse eller är gjorda i ond tro. För att klagomål skall tas upp krävs vidare att den som påstås ha utsatts för diskriminering inte motsätter sig en undersökning och att andra lämpliga rättsmedel inte står till buds. Kommissionen kan höra vittnen och kräva företeende av handlingar. Om kommissionen efter undersökningen anser att diskriminering förekommit, skall den försöka åstadkomma förlikning mellan parterna. Den som gjort sig skyldig till diskriminering kan avkrävas en försäkran mot upprepning. Lyckas kommissionen inte med detta eller framkommer det att diskriminering skett i strid mot en avgiven försäkran eller villkoren i en förlikning kan kommissionen väcka talan vid Equal Opportunities Tribunal. Även den som utsatts för diskriminering kan under vissa förutsättningar väcka talan vid domstolen.

Finner domstolen att diskriminering förekommit kan den fastslå att svaranden begått brott mot lagen och eventuellt utfärda en "order" som förbjuder svaranden att fortsätta med det diskriminerande förfarandet. Den som bryter mot en sådan "order" kan dömas till böter. Domstolen kan ogiltigförklara avtal som står i strid med lagen och utdöma skadestånd. Skadeståndet skall i första hand ersätta de kostnader som uppkommit till följd av diskrimineringen men även ideellt skadestånd kan utdömas. En dom av Equal Opportunities Tribunal kan överklagas till Nya Zeelands högsta domstol.

I *Australien* antogs år 1975 Racial Discrimination Act som möjliggör federationens anslutning till Förenta Nationernas konvention av år 1966 om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering. Racial Discrimination Act ger regler om mottagande och undersökning av klagomål. Särskilda kommittéer kan inrättas för att åstadkomma förlikning.

Tre av Australiens delstater har under senare år lagstiftat mot olika former av diskriminering. Tillämpningen ankommer på utredningsmän och kommissioner (boards).

Ett lagförslag har utarbetats inom federationen, vilket direkt anknyter

till Förenta Nationernas internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Förslaget lades fram för federationens parlament första gången 1977. Ett liknande lagförslag hade presenterats redan år 1973 men blev ej antaget.

För lagens tillämpning skall enligt förslaget inrättas en Human Rights Commission. Denna skall verka för förståelse för de mänskliga rättigheterna och deras erkännande. Den skall granska lagar och lagförslag och undersöka andra förhållanden som kan vara oförenliga med konventionens bestämmelser. Vad som framkommer vid undersökningarna skall rapporteras till justitieministern. På begäran av denne skall kommissionen även undersöka olika internationella instrument. Kommissionen skall framlägga förslag till lagstiftning eller andra åtgärder i frågor som rör mänskliga rättigheter. Kommissionens undersökning av lagars förenlighet med konventionen är begränsad till federala lagar och lagar som gäller för territorierna. Likaså kan den bara undersöka förhållanden som har sin grund i åtgärder av statsförbundet (Commonwealth) eller som föreligger inom territorierna. Delstaternas lagar och handlande berörs däremot inte av den föreslagna lagen.

Undersökning av förhållanden som kan tänkas strida mot konventionen kan inledas på begäran av justitieministern eller på grund av klagomål. Kommissionen kan själv ta initiativ. Klagomål kan inte föranleda granskning av lagar eller lagförslag utan endast av andra förhållanden. Klagomål som saknar betydelse eller är gjorda i ond tro föranleder inte åtgärd. Ej heller upptas klagomål till prövning, om klaganden kan anlita annat rättsmedel eller klagomålen lämpligare kan handläggas av den federale ombudsmannen. Under utredningen kan kommissionen föranstalta om förhör och begära företeende av handlingar. Kommissionens sanktionsmöjligheter är begränsade. Den skall underrätta den ansvarige om vad som framkommit vid undersökningen och ge rekommendationer för att förhindra upprepning. I sin rapport till justitieministern skall kommissionen ange vilka rekommendationer den gett och i vilka avseenden dessa efterföljts.

I *Storbritannien* infördes år 1965 den första lagen mot rasdiskriminering. 1976 antogs Race Relations Act som ger ett bättre skydd mot sådan diskriminering än de tidigare lagarna och förbjuder åtskillnad inom de flesta områden. För att övervaka lagens efterlevnad har inrättats en Commission for Racial Equality. Den kan på eget initiativ inleda undersökningar och har befogenhet att utfärda förelägganden. Den som anser sig ha blivit utsatt för diskriminering kan väcka talan vid domstol. Då saken rör diskriminering på arbetsmarknaden skall målet tas upp vid någon av de särskilda arbetsdomstolar, Industrial Tribunals, som finns i Storbritannien. Den enskilde kan i vissa fall få hjälp av kommissionen att utföra sin talan. Enligt en särskild lag om könsdiskriminering har vidare inrättats en Equal Opportunities Commission.

I. Domstolar m. m.

Skall ett beslag alltid hävas när frikännande dom meddelas?

1. Vid JO Wigelius' inspektion av Örebro tingsrätt den 4–7 augusti 1975 antecknades följande beträffande målet B 403/74.

Målet, som omfattade tre tilltalade, gällde i huvudsak ansvar för olaga vapeninnehav. Beträffande en av de tilltalade, Lennart G., yrkade åklagaren ansvar för bl. a. olaga innehav av 35 tändhattar. Åklagaren yrkade också att tändhattarna, som var tagna i beslag, skulle förklaras förverkade. Genom dom den 11 mars 1975 ogillade tingsrätten (ordförande, rådmannen Folke Fredlund) åtalet mot Lennart G. såvitt det avsåg innehavet av tändhattarna. Även yrkandet om förverkande av tändhattarna ogillades. Tingsrätten förordnade dock att beslaget av dem skulle bestå till dess domen vunnit laga kraft.

Vid inspektionen ifrågasatte Wigelius om inte beslaget av tändhattarna borde ha hävts i domen.

Yttrande inhämtades från tingsrätten.

2. I en skrivelse, som kom in till ombudsmannaexpeditionen den 22 november 1976, hemställde distriktsåklagaren i Borås åklagardistrikt C. M. Fogelclou om JO:s yttrande i frågan huruvida beslag generellt skall hävas vid frikännande dom.

JO Wigelius meddelade beslut i ärendena den 30 december 1977. Härvid lämnades först följande redogörelse.

I 36 kap. 1–3 §§ brottsbalken (BrB) regleras förutsättningarna för förverkande av egendom. I 1 och 2 §§ ges bestämmelser om att förverkande under vissa förutsättningar skall eller kan ske på grund av brott som avses i BrB. Det gäller utbyte av brott, förlag för brott (1 §) samt hjälpmedel vid brott, brottsprodukter och egendom som i andra fall har varit föremål för brott (2 §). I 3 § ges en bestämmelse om att förverkande under vissa förutsättningar kan ske för att förebygga brottslig användning av föremål som kan befaras komma till sådan användning. Inom specialstraffrätten förekommer åtskilliga särbestämmelser om förverkande enligt i huvudsak samma principer som gäller inom brottsbalkens område.

Enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken (RB) får föremål tas i beslag om det skäligen kan antagas äga betydelse för utredning om brott eller vara genom brott någon avhänt eller på grund av brott förverkat. Föremål som skäligen kan antagas vara förverkat enligt 36 kap. 3 § BrB får tas i beslag enligt 27

kap. 14 a § RB. Enligt 27 kap. 8 § tredje stycket RB skall rätten då målet avgörs pröva, om beslaget fortfarande skall bestå. En motsvarande regel finns beträffande kvarstad och skingringsförbud (26 kap. 6 § RB).

I 24 kap. 21 § RB föreskrives beträffande den som är häktad som misstänkt för brott att om den misstänkte döms för brottet så skall rätten enligt de i kapitlet angivna grunderna pröva, huruvida han i häkte skall avbida att domen vinner laga kraft. Vad som föreskrivs i det angivna lagrummet beträffande häktning äger motsvarande tillämpning beträffande reseförbud (25 kap. 7 § tredje stycket RB).

I förevarande ärende aktualiseras frågan huruvida rätten får förordna om fortsatt beslag på beslagtagen egendom oaktat yrkande om förverkande av egendomen ogillats på grund av att den tilltalade frikänns eller av annan anledning.

JO Alfred Bexelius har i JO:s ämbetsberättelse 1962 s. 46 intagit den ståndpunkten att beslag liksom kvarstad och skingringsförbud alltid skall hävas om den mot den tilltalade väckta talan ogillas. JO Gunnar Thyresson har därefter i ämbetsberättelsen 1973 s. 111 hänvisat till denna ståndpunkt som rådande rättsuppfattning samt för egen del lagt till att samma sak bör gälla, då åtalet bifalles men förverkandeyrkande ogillas.

Den från JO:s sida intagna ståndpunkten grundar sig på vad som förekommit under förarbetena till RB:s stadganden om beslag, häktning, reseförbud, kvarstad och skingringsförbud. Såvitt gäller häktning och reseförbud framgår av 24 kap. 21 § och 25 kap. 7 § att rätten vid målets avgörande äger förordna om fortsatt tvångsmedel endast om den misstänkte dömts för brottet. Som skäl för denna ordning, som bestämdes under riksdagsbehandlingen, uttalades under förarbetena bl. a. att det för den allmänna rättsuppfattningen måste förefalla stötande om en person som frikändes för det brott för vilket han varit åtalad ändå skulle av den frikännande domstolen kvarhållas i häkte.

Vad som förekommit under förarbetena kunde enligt JO Bexelius knappast anses ge stöd för antagande att det skulle ha varit lagstiftarens mening att i detta hänseende en annan och för den misstänkte strängare regel skulle gälla vid kvarstad, skingringsförbud och beslagän vid häktning och reseförbud. I själva verket torde det, menade JO Bexelius, med hänsyn till det nära sambandet mellan samtliga dessa tvångsmedel från principiell synpunkt ligga närmast till hands att, oavsett tvångsmedlets art, en och samma regel tillämpas i de fall, då talan mot den tilltalade ogillas. Vidare torde enligt JO Bexelius böra beaktas att det vid tveksamhet om innebörden av de ifrågakomna stadgandena bäst torde överensstämma med gängse tolkningsgrundsatser att tolkningen sker till den tilltalades förmån.

Örebro tingsrätt (rådmannen Fredlund) har i sitt yttrande hänvisat till JO Bexelius' ovannämnda uttalanden och i anslutning därtill påpekat att det objektiva intresset hos den häktade respektive den reseförbud ålagde av att frihetsinskränkningen för honom undanröjs med det snaraste är så yt-

terst betydande, att det från modern rättssäkerhetssynpunkt skulle te sig stötande, om inte det intresset alltid skulle få bli utslagsgivande vid en frikännande dom. Rimligen bör detsamma, uttalar tingsrätten, gälla i fråga om beslag av egendom, varav ägaren är starkt beroende i sin aktuella livsföring eller eljest, exempelvis en personbil. Men om egendomen i stället består av en halvbutelj brännvin lär det enligt tingsrättens mening vara mycket svårt att skönja någon särskild, på objektiva skäl grundad styrka i ägarens intresse av att omedelbart återfå sin egendom. Däremot har det allmänna otvivelaktigt, uttalar tingsrätten vidare, ett intresse av att en i högre rätt fällande dom resulterar i förverkande av den i beslag tagna egendomen. – Domstolen bör, menar tingsrätten, få göra en avvägning mellan tyngden i det allmännas och ägarens respektive intressen, där naturligtvis i vågskålen för ägaren också bör läggas det faktum, att han frikänts.

Rörande gällande rätt i frågan yttrade tingsrätten följande.

Enligt den lydelse, som givits 24 kap. 21 § och 25 kap. 7 § 3 st RB, är uttryckligen de krav, som uppställts för användning av häktning och reseförbud, strängare efter domen än före. Före domen gäller generalindikationen sannolika skäl för respektive skälig misstanke om att den tilltalade begått brott av viss svårighetsgrad, medan efter domen kravet stegrats till förefintlighet av den visshet, som föranleder fällande dom. (''Dömes den misstänkte för brottet''.) Fortfarande uttryckligen (''enligt de i detta kapitel angivna grunderna'') har dessutom betonats, att något avkall på specialindikationerna inte får ske, vid domstillfället lika litet som tidigare. Lagen har alltså noga reglerat de bedömningsgrunder rätten har att anlägga vid prövning i domen av huruvida häktning eller reseförbud skall bestå. Men i fråga om beslag (liksom beträffande kvarstad och skingringsförbud) lyser kraven på särskilda bedömningsgrunder för rättens prövning av om beslag skall bestå efter domen, helt med sin frånvaro i lagtexten. Där sägs endast: ''Då målet avgöres pröve rätten om beslag fortfarande skall bestå''. Det finns alltså inte ens en motsvarighet till häktningskapitlets krav på att prövningen skall verkställas ''enligt de i detta kapitel angivna grunderna''. Ordalagsmässigt tyder obestridligen detta på att rätten har en helt annan och friare prövningsrätt rörande beslag än i fråga om häktning. Detta ter sig inte som blott och bart en tillfällighet utan som en tanke.

Tingsrätten yttrade vidare:

Den i det föregående deklarerade principiella inställningen till tolkningen av 27 kap. 8 § RB ligger bakom tingsrättens förordnande i målet B 403/74 om att beslaget av de 35 tändhattarna skolat bestå till dess domen vunnit laga kraft. – Den av förevarande beslag berörde tilltalade, Lennart G., invände gentemot åtalet för olaga innehav av tändhattarna, att dessa var att hänföra till hagelpatroner och därför enligt 2 § 2 st 1949 års vapenförordning undantagna från nämnda författnings tillämpning. Åklagaren gendrev aldrig invändningen, att tändhattarna var att anse som hagelpatroner. Åtalet till den del det rörde tändhattarna måste därför och på grund av stadgandet i 2 § 2 st 1949 års vapenförordning, som var tillämplig i målet, lämnas utan bifall. Den av Lennart G. gjorda invändningen hade, såvitt framgick av förundersökningsprotokollet, inte framförts under förundersök-

ningen – i varje fall inte på något tillnärmelsevis entydigt sätt – utan framställdes efter allt att döma först vid huvudförhandlingen. Tingsrätten saknade kännedom om i vad mån åklagaren satt inne med möjligheter att vid fullföljd mot domen vederlägga Lennart G:s invändning, ävensom hur starkt intresse, han kunde anse sig ha att föra målet till hovrätten. Tingsrätten kunde följaktligen inte bortse från att åklagaren kunde ha fullgoda skäl till ett överklagande. Tändhattarna hade vidare uppenbarligen inte något mera betydande värde, och ingenting hade framkommit som tydde på att Lennart G. av annan anledning hyste något starkare önskemål om att med ens återfå tändhattarna. För tingsrätten tedde det sig under dessa förhållanden naturligt att hävande av beslaget fick anstå under vadetiden. Talan mot domen fullföljdes aldrig. Det torde därför kunna förutsättas, att Lennart G. återfått tändhattarna strax efter vadetidens utgång. För den händelse åklagaren överklagat tingsrättens dom skulle visserligen Lennart G. längre tid ha måst invänta att tändhattarna återställts till honom. Men det bör observeras att han i sådant fall kunnat när som helst påkalla hovrättens prövning av frågan om beslagets fortsatta bestånd.

Distriktsåklagaren Fogelclou anförde bl. a. följande i anslutning till JO Bexelius' ovannämnda uttalanden i 1962 års ämbetsberättelse:

Vid beslag av föremål för utredning – bevismedel – kan det efter frikännande dom och beslut om beslagets hävande uppstå olägenheter. – Ett mordvapen, annat redskap för brottets utförande eller andra betydelsefulla bevismedel kan kanske förstöras på ett eller annat sätt innan åklagaren tagit ställning till huruvida förutsättningar finns att i samband med fullföljande av talan anyo förordna om beslag. Den tilltalade kan väl knappast i någon större mån bli lidande på att beslag av bevismedel får bestå tills domen vinner laga kraft.

Härefter fortsatte JO Wigelius och uttalade därvid följande.

I Gärdes m. fl. kommentar till rättegångsbalken uttalas i anslutning till 26 kap. 6 § RB beträffande kvarstad och skingringsförbud att därest den mot den tilltalade väckta talan ogillas skall åtgärden alltid hävas (s. 361). Härvid hänvisas till reglerna om hävande av häktning och reseförbud i 24 kap. 21 § RB respektive 25 kap. 7 § tredje stycket RB. I kommentaren till bestämmelserna om hävande av beslag i 27 kap. 8 § RB uttalar Gärde att dessa bestämmelser överensstämmer med vad som stadgas i fråga om reseförbud samt kvarstad och skingringsförbud i 25 kap. 7 § samt 26 kap. 6 § RB (s. 369).

Beslagsreglerna i 27 kap. RB skiljer mellan beslag på föremål som kan antagas äga betydelse för utredning om brott eller vara någon genom brott avhänt samt beslag på föremål som kan antagas bli förverkade. JO Bexelius har i det förut nämnda beslutet i JO 1962 s. 46 uttalat att den av honom angivna synpunkten rörande betydelsen av att det aktuella stadgandet tolkas till den tilltalades förmån gör sig särskilt gällande när beslaget sker för att säkra ett eventuellt förverkande på grund av brott. JO Thyresson har i JO 1973 s. 111 till stöd för sin där redovisade ståndpunkt rörande hävande av beslag vid ogillat förverkandeyrkande uttalat bl. a. att det inte samtidigt

som förverkandeyrkandet ogillas torde kunna anses att den beslagstagna egendomen skäligen kan antagas vara på grund av brott förverkad.

Den rådande uppfattningen i fråga om beslagets fortbestånd efter ogillad talan i huvudsaken eller ogillat förverkandeyrkande synes av dessa uttalanden att döma och med stöd av förarbetena kunna sägas vila främst på den tanken att domstolen i konsekvens med sin mening i skuld- eller förverkandefrågan inte genom ett förordnande om fortsatt beslag alltjämt skall hålla dessa frågor öppna: brottsmisstanke kan inte av domstolen anses föreligga samtidigt som talan ogillas. För egen del vill jag i linje med de nyss nämnda tidigare JO-uttalandena ifrågasätta om inte de till grund för den rådande rättsuppfattningen anförda synpunkterna bör kunna reserveras för de beslag som sker till säkerställande av förverkande på grund av brott. För övriga beslag, nämligen de som avser föremål som kan äga betydelse för utredning om brott, som kan vara avhänt någon genom brott eller som kan förverkas på grund av sin farlighet, ligger saken enligt min mening något annorlunda till. Att den frikände eller den som eljest svarat angående förverkandet i dessa fall får avvakta att avgörandet vinner laga kraft, innan beslagtagen egendom återfås, kan inte anses så stötande att intresset av omedelbart hävande är större än de fördelar som onekligen kan vara förknippade med ett fortsatt beslag.

Den rådande rättsuppfattningen att beslag alltid skall hävas vid ogillat yrkande torde emellertid få anses ligga så pass fast att tillräckligt utrymme inte finns för de distinktioner mellan olika sorters beslag som det enligt min mening kan finnas anledning att göra. Inte heller kan det gärna finnas utrymme för olika bedömningar beroende på exempelvis den frikändes intresse av att återfå den beslagtagna egendomen.

Av det anförda framgår att Örebro tingsrätts beslut om fortsatt beslag i det vid inspektionen uppmärksammade målet strider mot en i stort rådande rättsuppfattning. Vad som förekommit fordrar i sig inte ytterligare kommentarer från min sida och jag anser mig även med det sagda ha besvarat den av Fogelclou direkt framställda begäran om uttalande. Jag vill emellertid föra de synpunkter som jag nyss gett uttryck för något längre.

Den ordning som enligt det föregående får anses gälla kan, som uttalats från tingsrättens och Fogelclous sida, leda till att rättegångens genomförande i högre instans och verkställigheten av ett avgörande i ny riktning försvåras t. ex. genom att bevismedel eller annan tillvaratagen egendom förstörs.

Vad beträffar praxis så har jag vid min inspektionsverksamhet noterat att det inte så sällan förekommer beslut i domstolarna som strider mot den angivna ordningen. Det kan enligt min mening inte anses onaturligt att olikheterna mellan lagtexterna om de olika tvångsmedlen kan leda domstolen till ett motsatsslut att man har möjlighet att genom förordnande om fortsatt beslag ta hänsyn till intresset av att säkerställa bevisning eller förverkande i högre instans.

Till dessa svårigheter bidrar också att, då domstolen ogillat förverkandeyrkande och hävt beslag, utrymmet för förnyat beslag från åklagarens sida är mycket litet. Formellt är det så att åklagaren, om den tilltalade frikänns eller förverkandeyrkande ogillas, kan säkerställa det beslagtagna föremålet för vidare utredning eller förverkande i högre instans genom att besluta om nytt beslag. Frågan om lämpligheten av ett sådant förfarande har prövats av JO (JO 1959 s. 157), varvid JO anförde att särskild försiktighet vid övervägande av frågan om nytt beslag var påkallad sedan rätten ogillat yrkande om förverkande och hävt beslag. Intrycket av att restriktivitet skall iakttagas i detta hänseende förstärks, om det antages att man även här kan ta ledning av vad som gäller i fråga om häktning. Om domstol beslutat avslå häktningsframställning och förordnat om den misstänktes frigivande får åklagare inte på nytt anhålla den misstänkte med mindre nya omständigheter tillkommit som inte varit under domstolens prövning (JO 1954 s. 139, 1963 s. 97). Ett sådant förfarande har ansetts strida mot grundtanken i RB:s regler om anhållande, nämligen att anhållandet inte skall vara längre än till dess domstolen blivit i tillfälle att pröva frågan om frihetsberövande. En liknande tankegång framträder i ett avgörande av högsta domstolen, där denna beträffande den som frikänts i underrätt ansett att han i avvaktan på överrätts avgörande ej bör häktas av överrätten med mindre det har framkommit omständigheter på grund varav han oaktat den frikännande domen skall anses misstänkt för brottet (NJA 1973 s. 157).

De komplikationer i samband med tillämpningen av reglerna om beslag som berörts i det föregående innefattar enligt min mening ganska betydande olägenheter. Det bör också nämnas att det finns åtskilliga närbesläktade tillämpningsfrågor som visat sig besvärliga, såsom i vad mån det bör ankomma på domstol som häver beslag att avgöra till vem egendomen skall utlämnas. Det kan därför förtjäna att övervägas om inte reglerna om beslag bör ses över med sikte på en klar lagreglering grundad på en avvägning mellan berörda enskilda intressen och intresset av en effektiv rättegångsordning.

Eftersom jag har mig bekant att man inom justitiedepartementet förbereder en utredning rörande processuella tvångsmedel, vid vilken möjligen beslagsfrågan kan böra uppmärksammas, överlämnar jag detta beslut till departementet för kännedom.

Sedan avskrift av tingsrätts dom sänts till parterna efter utgången av tiden för vadeanmälan och talan mot domen därefter förts, har rättens ordförande åsatt domen nytt datum för att fullföljdsinlagan skulle kunna upptas som i rätt tid inkommen till domstolen

I en skrivelse till JO anförde Jan Bizzozero klagomål mot Sollentuna tingsrätt. Klagomålen avsåg målet FT 251/77 mellan Katrineholms Kurirens Tryckeriaktiebolag, kärande och Bizzozero, svarande.

Bizzozero anförde i sin skrivelse bl. a. följande. Den 16 april 1977 fick han från tingsrätten kopia av domen i målet. I domen angavs att denna skulle överklagas senast den 12 april 1977 – alltså fyra dagar innan han fick domen. Han lämnade omedelbart in en fullföljdsinlaga till tingsrätten men fick vid telefonsamtal med rätten den 20 april 1977 besked om att överklagandet skett för sent. Han hemställde att JO skulle utreda om tingsrätten förfarit felaktigt.

Bizzozero ingav till JO en kopia av domen. I domen, som var daterad den 4 april 1977, angavs att vadeanmälan skulle ske senast den 12 april 1977 och att vadeinlaga skulle ha kommit in till tingsrätten senast den 25 april 1977. Domskopian var försedd med lagakraftbevis, utfärdat den 15 april 1977.

Tingsrättens akt infordrades. Vid genomgång av akten visade det sig att den dom som fanns i akten var daterad den 15 april 1977. Enligt denna dom skulle vadeanmälan ske senast den 22 april 1977 och vadeinlaga ha inkommit till tingsrätten senast den 6 maj 1977. Enligt anteckning på dagboksbladet hade dom i målet meddelats och expedierats till parterna den 15 april 1977.

Efter remiss inkom lagmannen Arend Nordin vid Sollentuna tingsrätt med yttrande, varjämte han överlämnade yttrande av rådmannen Gunvor Bexelius, som handlagt målet.

Bizzozero bereddes tillfälle att yttra sig över vad Nordin och Gunvor Bexelius anfört men han hörde inte av sig.

Gunvor Bexelius lämnade därefter vid samtal på riksdagens ombudsmannaexpedition kompletterande upplysningar i saken.

Talan i målet väcktes genom ansökan om betalningsföreläggande. Målet hänsköts sedan till rättegång såvitt avsåg kostnaderna, 185 kronor. I fråga om rättegången tillämpades lagen (1974: 8) om rättegången i tvistemål om mindre värden. Målet handlades skriftligen. I sin dom förpliktade tingsrätten – Gunvor Bexelius – Bizzozero att till bolaget betala 185 kronor.

Gunvor Bexelius anförde i huvudsak följande. Koncept till dom avfattades med datumangivelsen "utskriftsdatum", vilket är brukligt inom tingsrätten. Sedan domen utskrivits granskade hon utskriften och skrev under den, varefter hon den 4 april 1977 lämnade domen till tvistemålskansliet. Domen, som var daterad den 4 april 1977, skulle samma dag kopieras och

expedieras till parterna. Därefter tog hon inte någon befattning med målet förrän en klagoskrivelse inkom från Bizzozero. Hon uppmärksammade då att domen – enligt anteckning på dagboksbladet – expedierats till parterna först den 15 april 1977, alltså efter det att tiden för vadeanmälan gått ut, och att Bizzozeros klagoskrivelse inkommit för sent. Egentligen skulle hon då ha avvisat hans vadetalan. Hon ansåg emellertid att Bizzozero inte på grund av ett fel från tingsrättens sida borde vara betagen sin rätt att klaga. Att ansöka om återställande av försutten tid var för besvärligt för Bizzozero ansåg hon. Det märktes nämligen att han inte var van att skriva, och målet rörde ett så litet belopp att det knappast var idé för honom att anlita advokat. Hon funderade inte på att själv hjälpa Bizzozero med att ansöka om återställande av försutten tid. Att använda det rättsmedlet tyckte hon också var "mera våld än nöden krävde". Eftersom det var fråga om ett fel som tingsrätten begått, ansåg hon att felet också borde rättas till av tingsrätten. Hon frågade kanslipersonalen om någon hört av sig angående domen och fick beskedet att så ej var fallet. Att parterna fått domar som var försedda med lagakraftbevis fick hon inte veta då. Hon fann att det mest praktiska tillvägagångssättet var att datera om domen. Hon valde datumet den 15 april 1977, eftersom domen den 4 april 1977 expedierats den dagen. Hon bedömde förfarandet som en åtgärd som i vart fall var analog med rättelse av dom. Hon beredde inte parterna tillfälle att yttra sig i saken, vilket hon naturligtvis borde ha gjort. Kopior av domen den 15 april 1977 skickades till parterna med en följeskrivelse att denna dom skulle ersätta den tidigare utsända domen, vilken skulle makuleras. Bizzozeros inlaga kunde upptagas som i rätt tid inkommen vadeanmälan och eventuellt också vadeinlaga och handlingarna i målet skickades till Svea hovrätt. Hon gjorde inte några ändringar på dagboksbladet och talade inte heller med kanslipersonalen om sådana. Hon är medveten om att hon genom att sätta nytt datum på en redan meddelad dom förfarit felaktigt. Det är möjligt att hon handlat på annat sätt om hon vetat att parterna fått domar med lagakraftbevis. Hon försökte emellertid att på ett så praktiskt sätt som möjligt ordna så att Bizzozero inte gick miste om sin rätt att klaga på domen. Enligt hennes bedömning kunde motparten, käranden i målet, inte lida någon rättsförlust genom åtgärden. Det hade gått för få dagar för att käranden skulle ha kunnat vidtaga åtgärder för att få domen verkställd. Försummelsen att i rätt tid expediera domen kan ha berott på en alltför stor arbetsbörda på tvistemålskansliet och att befattningshavarna på kansliet, vilka var relativt ovana vid arbetet där, hade svårt att skilja mellan dom som meddelats efter förhandling och dom som meddelats efter skriftlig handläggning. Efter genomgång vet nu kanslipersonalen hur expediering av domar skall ske.

Hovrätten fann i beslut den 22 augusti 1977 ej skäl att meddela prövningstillstånd. Bizzozero överklagade hovrättens beslut.

I beslut den 10 februari 1978 uttalade JO Wigelius följande.

Avgörs mål utan huvudförhandling och inte heller vid sammanträde för muntlig förberedelse skall enligt 17 kap. 9 § 4 st. rättegångsbalken (RB) underrättelse om tiden för avgörandets meddelande sändas senast samma dag till parterna. Enligt 7 st. i samma paragraf skall, när mål avgjorts, skriftlig underrättelse om utgången i målet snarast ges parterna. I 5 § kungörelsen (1974:465) om tillämpning av lagen (1974:8) om rättegången i tvistemål om mindre värden föreskrivs att avskrift av dom i mål som avses i lagen skall utan begäran tillställas part genom rättens försorg.

Om avskrift av domen i ett mål som handlagts enligt lagen om rättegången i tvistemål om mindre värden skickas till parterna samma dag som domen meddelas, behöver självfallet varken någon särskild underrättelse om tidpunkten för avgörandets meddelande eller någon särskild underrättelse om utgången i målet skickas till parterna.

Vad beträffar det nu aktuella målet har avskrift av domen den 4 april 1977 expedierats till parterna först den 15 april 1977 utan att dessförinnan – såvitt dagboksbladet ger vid handen – vare sig underrättelse om tidpunkten för meddelandet eller underrättelse om utgången i målet skickats till parterna. Den i domen utsatta fristen för vadeanmälan hade vid expedieringen utgått, och den kopia av domen som Bizzozero erhöll var försedd med lagakraftbevis.

Gunvor Bexelius har uppgivit att hon lämnade ut domen till kansliet den 4 april 1977 i avsikt att den skulle expedieras samma dag. Hon har vidare uppgivit att försummelsen att genast expediera domen kan ha berott på en alltför stor arbetsbörda på kansliet och på att befattningshavarna på kansliet, som var relativt ovana vid arbetet där, hade svårt att skilja mellan olika slag av domar. Enligt Gunvor Bexelius vet nu kanslipersonalen hur expediering av domar skall ske. Nordin har i sitt yttrande anfört att någon risk för ett upprepande nu inte torde föreligga. Jag finner med hänsyn härtill inte skäl att söka närmare utreda vad som orsakat tingsrättens försummelse såvitt avser expedieringen och lämnar därför den saken.

Bizzozeros fullföljdsinlaga inkom till tingsrätten den 21 april 1977. Domen den 4 april 1977, som Bizzozero fullföljde talan mot, hade då vunnit laga kraft. Tingsrätten skulle därför rätteligen ha avvisat Bizzozeros vadetalan. Eftersom Bizzozero fick kännedom om domen först efter det att tiden för vadeanmälan gått ut, torde han få anses ha haft laga förfall för sin underlåtenhet att i rätt tid fullfölja talan mot domen. Förutsättningar för återställande av försutten tid enligt 58 kap. 11 § RB synes därför ha förelegat (se bl. a. NJA 1963:440 och 1967:595).

Gunvor Bexelius har uppgivit att hon ansåg att det var för besvärligt för Bizzozero att ansöka om återställande av försutten tid, eftersom han inte var van att skriva och då det knappast var idé för honom att anlita advokat, när målet rörde ett så litet belopp. Enligt min mening hade emellertid i den uppkomna situationen tingsrätten bort kunna hjälpa Bizzozero att skriva en

ansökan om återställande av försutten tid. Gunvor Bexelius har som ytterligare motiv till sitt handlingssätt anfört att det var "mera våld än nöden krävde" att använda rättsmedlet återställande av försutten tid. Jag vill framhålla att det givetvis inte har varit Gunvor Bexelius' sak att göra en sådan bedömning. RB:s bestämmelser om sättet att återge en part möjligheten att överklaga i fall som detta är inte av den naturen att de kan sättas ur spel av praktiska hänsyn.

För att Bizzozeros fullföljdsinlaga skulle kunna upptas som i rätt tid inkommen har Gunvor Bexelius satt nytt datum på den redan meddelade domen. Hon har förklarat att hon bedömde åtgärden som i vart fall analog med rättelse av dom.

Enligt 17 kap. 15 § RB kan beslut om rättelse meddelas, om rätten finner att dom till följd av skrivfel, missräkning eller annat dylikt förbiseende innehåller uppenbar oriktighet. Parterna skall alltid då fråga uppkommer om rättelse erhålla tillfälle att yttra sig och rättens avgörande sker genom formligt beslut. Någon sådan oriktighet som avses i nämnda paragraf eller någon annan oriktighet som kan jämställas därmed har det emellertid inte varit fråga om i förevarande fall, och paragrafen har därför inte varit tillämplig vare sig direkt eller analogivis. Jag noterar för övrigt att Gunvor Bexelius inte har vidtagit de åtgärder som föreskrivs vid rättelse av dom.

Inte heller eljest har det förelegat någon grund för åtgärden att omdatera domen. Gunvor Bexelius har alltså förfarit klart felaktigt.

Bizzozero har fått kopia av domen den 4 april 1977 med lagakraftbevis. Det är antagligt att även bolagets kopia av denna dom varit försedd med sådant bevis. Ingenting har, oavsett om så var fallet, hindrat bolaget från att söka verkställighet av nämnda dom. Härtill kommer att bolaget efter expedieringen av domen den 15 april 1977 fått ännu en exekutionstitel för samma fordran.

Gunvor Bexelius' fel kan bl. a. på grund av det sagda inte betraktas som ringa utan tvärtom framstår hennes handlingssätt som betänkligt. För denna bedömning saknar det betydelse att hon inte känt till att i varje fall Bizzozeros kopia av domen den 4 april 1977 expedierats med lagakraftbevis. Jag finner det märkligt att en ordinarie domare såsom här skett tar sig för att handla klart i strid mot gällande ordning. Jag har också övervägt att inleda ett disciplinärt förfarande mot Gunvor Bexelius för att hon har åsidosatt vad som ålegat henne i tjänsten. Vid en samlad bedömning av omständigheterna i ärendet har jag emellertid ansett mig inte böra gå vidare i saken utan låta det stanna vid den anförda kritiken. Jag har härvid beaktat att Gunvor Bexelius' syfte får antagas ha varit att hjälpa Bizzozero till hans rätt, att hennes handlingssätt inte synes ha lett till någon egentlig rättsförlust för Bizzozeros motpart i målet och att hon förklarat att hon nu inser att hon förfarit felaktigt. Vidare utgår jag från att Gunvor Bexelius framdeles inte på liknande vis sätter sig över de regler som gäller för hennes myndighetsutövning.

Till slut vill jag anmärka att dagboksbladet inte på ett riktigt sätt återger allt vad som förekommit i målet. Sålunda framgår inte att dom meddelats den 4 april 1977. Inte heller har det antecknats att den dom som var daterad den 15 april 1977 har expedierats, vilket kan ha skett tidigast den 21 april 1977. Dagboksbladet ger alltså sken av att endast domen den 15 april 1977 har funnits och att det är den domen som har expedierats till parterna nämnda dag. Varför anteckningarna på dagboksbladet givits detta missvisande innehåll är inte klarlagt. Jag nöjer mig därför här med att understryka vikten av att redovisningen på dagboksbladet utföres korrekt.

Handläggning av lagsökningsmål

Pentti Kinnunen skrev till JO och klagade på att Göteborgs tingsrätt förelagt honom att svara å ansökan om lagsökning, vari Kinnunen personligen krävts för ett aktiebolags skuld. Han begärde att JO måtte utreda anledningen härtill. Kinnunen kritiserade också det sätt, varpå inkassoskrivelser enligt hans erfarenhet brukade avfattas och föreslog att JO efter utredning av praxis på området skulle vidta åtgärder så att kravbrev blev lättare att förstå.

I anledning av klagomålen mot Göteborgs tingsrätt infordrades dess akt i lagsökningsmål L 3757/77, varav följande framgick. Den 1 november 1977 ingav Familjebostäder i Göteborg AB ansökan om lagsökning med yrkande att Kinnunen och Mats Östebo måtte förpliktas att solidariskt till sökanden utge en hyresskuld om 1 254 kr jämte ränta och kostnader. I ansökningen hänvisades till tidigare i målet L 2937/77 ingivet hyreskontrakt av den 13 november 1974 samt registreringsbevis. Hyresgäldenär enligt kontraktet var Handelsfirman Kinnunen & Östebo AB. Bolagets firma hade tecknats av Kinnunen ensam. Registreringsbeviset avsåg ett av Kinnunen och Östebo bildat handelsbolag, Handelsfirman Kinnunen & Östebo. Tingsrätten utfärdade den 7 november 1977 föreläggande för envar av Kinnunen och Östebo att inom sex dagar svara å ansökningen. Den 12 november delgavs föreläggandet med Östebo, som inkom med bestridande, vari framhölls att aktiebolaget – som sedermera dock ändrat firma – var rätt gäldenär. Sedan sökanden härefter den 25 november ingivit återkallelse, avskrev tingsrätten genast målet i dess helhet. Samma den 25 november delgavs Kinnunen föreläggandet. I en den 2 december inkommen förklaring bestred Kinnunen ansökningen på samma grund som förut Östebo.

Sedan klagomålen remitterats till tingsrätten i vad de avsåg denna, avgavs yttrande av lagmannen Jan Johnsson och tingsfiskalen Mats Koffner. Till yttrandet hade fogats ansökan om lagsökning i målet L 2937/77, avseende ''Handelsf:a Kinnunen & Östebo AB'' samt återkallelse därav. Under hänvisning till dessa handlingar anfördes inledningsvis bl. a. följande.

Registreringsbevis för gäldenärsbolaget hade inte fogats till ansökan och borgenären anmodades därför att komplettera handlingarna. Registreringsbevis avseende "Handelsfirman Kinnunen & Östebo" kom in 1977-09-30. Av beviset framgick att rörelsen upphört 1977-04-15. Borgenären återkallade lagsökningsansökan L 2937/77 och målet avskrevs 1977-10-31. Borgenären ansökte därefter 1977-11-01 om lagsökning å Pentti Kinnunen och Mats Allan Östebo, mål nr L 3757/77.

Det hette vidare i yttrandet.

Sannolikt har vederbörande tjänsteman i mål L 2937/77 förbisett att hyresgästen var ett aktiebolag och inte ett handelsbolag. Förklaringen torde vara den påtagliga namnlikheten mellan bolagen. Till misstaget kan ha bidragit vetskapen om att många vid upprättande av kontrakt brister i noggrannhet, när det gäller att ange parternas namn, t. ex. i fråga om stavning och firma. Med de granskningsrutiner som tillämpas vid tingsrätten är sådana misstag som i förevarande fall ovanliga men torde inte kunna förhindras helt.

Kinnunen bereddes tillfälle att inkomma med påminnelser.

I beslut den 30 mars 1978 uttalade JO Wigelius följande.

Vad kravskrivelse till gäldenär skall innehålla framgår av 5 § inkassolagen. Tillsyn över efterlevnaden av inkassolagen utövas av datainspektionen. JO har ej sådan tillsynsbefogenhet såvitt avser inkassoföretag. Jag lämnar Kinnunens klagomål i den delen utan åtgärd.

Vad angår handläggningen av lagsökningsmålet vid Göteborgs tingsrätt vill jag anföra följande.

Ansökan om lagsökning får inte upptagas med mindre åberopade handlingar innefattar bevis om fordran mot den som sökes. Givetvis kunde varken Kinnunen eller Östebo lagsökas på grund av det kontrakt Kinnunen tecknat för aktiebolaget. Då tingsrätten utfärdade förelägganden för Kinnunen och Östebo att svara å ansökningen förfor tingsrätten sålunda felaktigt. Detta fel är betänkligt, men kan möjligen i någon mån förklaras av namnlikheten mellan handelsbolaget och aktiebolaget. Jag kan däremot inte förstå hur i det tidigare handlagda målet skulle ha kunnat förbises att det sökta aktiebolaget var rätt part enligt kontraktet, låt vara att namnet ej återgivits alldeles korrekt i ansökningen. Jag finner tingsrättens yttrande i den delen föga klargörande, men avstår från att ytterligare fördjupa mig däri.

Av redogörelsen här ovan framgår att tingsrätten så snart återkallelse inkommit från sökanden avskrivit målet i dess helhet. Såsom jag i tidigare ärende angående handläggning av lagsökningsmål uttalat, bör som huvudregel gälla att återkallelseskriften skall delges med gäldenären innan målet

avskrivs. Härom må hänvisas till JO:s ämbetsberättelse år 1975 sidan 123. Jag förutsätter att vad där anförts vanligtvis beaktas av tingsrätten. Av tingsrättens yttrande hit framgår inte vilka överväganden som spelat in vid bedömningen i detta fall. Att målet handlagts oriktigt måste rimligen ha stått klart för rätten senast då Östebos skrift inkom. Om denna skrift tolkats så, att Östebo för sin del betraktade saken som utagerad, och tingsrätten med beaktande därav bedömt det som överflödigt att sedan delge återkallelsen med Östebo, vill jag ej rikta kritik däremot. Beträffande Kinnunen borde enligt min mening i första hand vidare åtgärder för att delge ansökningen genast ha avstyrts. Risk förelåg nu att Kinnunen skulle komma att ådraga sig kostnader i målet. Under alla omständigheter borde Kinnunen ha underrättats om återkallelsen och beretts tillfälle yttra sig innan målet avskrevs. Genom avskrivningsbeslutet satte sig tingsrätten i stället ur stånd att pröva eventuella yrkanden från Kinnunen. Jag finner denna handläggning i hög grad anmärkningsvärd.

Tingsrätten har anfört att med de granskningsrutiner som där tillämpas misstag som i förevarande fall är ovanliga men inte helt möjliga att förhindra. Jag ansluter mig till uppfattningen att fel stundom kan förekomma trots till synes betryggande handläggningsrutiner. Det finns därför alltid anledning att skänka även väl etablerade rutiner uppmärksamhet samt att hos handläggande personal inskärpa vikten av noggrannhet, det sistnämnda så mycket hellre när erfarenheten visar att ingivna handlingar ofta är behäftade med brister.

Åklagare kan vägra häktad att mottaga besök endast om besöket kan medföra s. k. kollusionsfara med avseende å brott som den häktade själv misstänkes för

I skrivelse till JO uppgav P. i huvudsak följande. Han är intagen i allmänna häktet Hall. Övervakare och anhöriga har tagit kontakt med PBU (psykiska barna- och ungdomsvården). Man har tillsammans med vid PBU tjänstgörande psykologen G. P. enats om att en behandlingsplan skulle utarbetas beträffande P. – – – Avsikten med utarbetandet av behandlingsplanen var i första hand att i samband med förhandlingen i Svea hovrätt framlägga ett alternativ till det tvååriga fängelsestraff P. ådömts i Huddinge tingsrätt. I andra hand avsågs behandlingsplanen innebära en hjälp för P. att klara en eventuell fängelsevistelse utan psykiska men. En förutsättning för behandlingsplanens utarbetande var givetvis att psykologen bereddes tillfälle att besöka P. Vid ett telefonsamtal den 14 juni 1977 med en assistent vid häktet meddelade chefsåklagaren Sven Högberg att

besök av psykologen från PBU inte kunde tillåtas. Högberg kunde möjligen tänka sig att tillåta bevakade telefonsamtal. Vidare underströks vikten av att P:s besök även i fortsättningen bevakades. Kollusionsfaran måste i dagens läge anses vara obefintlig, eftersom huvudförhandlingen i tingsrätten redan ägt rum och samtliga åtalade avlagt fullt erkännande. Högberg har som skäl för vidmakthållandet av restriktioner i P:s behandling angivit att en av P:s bröder, som befinner sig på fri fot, eventuellt kommer att ställas till svars för häleri. Vid ett tillfälle har Högberg medgivit besök av brodern. Några dagar efter detta besök utfärdades emellertid besöksförbud för denne. P. har tillåtits att mottaga besök av sin fästmö, sin syster och en lärarinna. Inkonsekvenserna i Högbergs agerande är uppenbara.

Genom remiss inhämtades yttrande från Högberg. Denne redogjorde närmare för huvudåtalet i det mål han handlagt. Det gällde ett fingerat rån mot ett postkontor, i vilket brott en vid postkontoret anställd person var delaktig. P. påstods ha medverkat vid brottets begående. Av de pengar han åtkommit genom brottet hade han överlämnat 3.000 kronor till en bror för inköp av bil. P. dömdes av tingsrätten den 15 maj 1977 för medhjälp till grov förskingring m. m. till fängelse två år. Genom dom av hovrätten den 29 juni 1977 nedsattes påföljden beträffande P. till fängelse ett år sex månader. Högberg yttrade vidare följande.

Sedan P. och målskamraterna gripits, anhållits och häktats, införde jag brevcensur för samtliga och beslutade även att varje besök hos dem skulle föregås av prövning av mig, eftersom det var ett allvarligt brott, som begåtts, och en stor summa pengar fortfarande var borta. Det gällde ju att om möjligt återanskaffa pengarna.

Beträffande besök hos P. har jag medgivit, att personer, som anmält att de önskade besöka honom, fått avlägga bevakade besök hos honom. Anledningen till att jag utfärdade besöksförbud för P:s bror var den, att denne, som åtalats för häleri bestående i att han 26 mars 1977 vid Kungens kurva i Huddinge kommun av sin bror P. emottagit 3.000 kronor, vilka P. frånhänt annan genom brott, oaktat brodern haft vetskap om att pengarna åtkommits genom brott, vid huvudförhandlingen den 4 maj 1977 inför Huddinge tingsrätt lämnade helt andra uppgifter än dem han lämnat under förundersökningen. På grund härav inställdes huvudförhandlingen i denna del av målet för att polisen skulle få tillfälle att komplettera förundersökningen. På goda grunder har jag anledning antaga att P. och hans bror haft möjlighet samtala om, vad brodern skulle säga vid huvudförhandlingen rörande häleriåtalet och det var för att förhindra ytterligare samtal mellan dem, som jag icke tillät brodern att sammanträffa med P., innan den kompletterande polisutredningen verkställts.

Av ett läkarintyg utfärdat den 20 juni 1977 av överläkare G.P. – – – och ställt till Svea Hovrätt framgår, att redan i juni 1976 erbjöds P. att vända sig till doktor G.P., men underlät att göra detta. Detta erbjudande har sedan flera gånger upprepats, men P. har enligt intyget, som bilägges, underlåtit att vända sig till läkaren, då han var på fri fot.

När P. begärde att en för mig helt okänd läkare ej anställd inom kriminalvården, skulle utan kontroll få besöka honom i häktet, vägrade jag detta.

Jag hänvisade honom till de läkare och psykologer, som kriminalvården tillhandahåller, men detta passade icke P.

Min bedömning var denna.

Fortfarande var en stor summa pengar, som kunde misstänkas vara undangömda, borta. P. tillhörde den krets av personer, som enligt min mening kunde känna till, var pengarna fanns. Min uppfattning av P. var, att han, om möjlighet bjöds, icke skulle dra sig för att försöka smuggla ut meddelanden eller uppgifter till personer utanför häktet med uppgifter rörande pengarna. För att förhindra detta ansåg jag mig icke kunna medge tillstånd till obevakade samtal mellan doktor G.P. och P., så länge målet icke handlagts av hovrätten.

Då målet handlades inför hovrätten den 21 juni 1977 hade de saknade pengarna icke återfunnits. I detta läge beslutade jag att häva restriktionerna för P.

Enligt 11 § lagen om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. den 20 maj 1976 får häktad mottaga besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Han får dock ej mottaga besök, som kan medföra fara från säkerhetssynpunkt eller medföra fara för att bevis undanröjes eller utredning om brott eljest försvåras.

Som åklagare i målet har jag ägt pröva, vilka personer, som fått besöka häktade P. Besöksrätt har medgivits i största möjliga utsträckning. I de två fall, då jag icke medgivit besök, har detta berott på att jag velat förhindra att bevis undanröjdes och att utredning om det grova brottet försvårades.

Det av G.P. utfärdade till hovrätten ställda läkarintyget innehåller en redogörelse för G.P:s kontakter med P., hans syster och hans fästmö. I intyget har uppgivits bl. a. följande: "Redan juni 1976 erbjöds P. att vända sig till härvarande rådgivningscentral för sina egna problem. Detta erbjudande har via systern flera gånger upprepats men först den 13/6 1977 ringde han upp undertecknad och försäkrade sig om att erbjudandet fortfarande gällde." Avslutningsvis har i intyget uppgivits följande beträffande P. och hans fästmö: "Vår arbetsplats (härvarande rådgivningscentralen) erbjuder återigen fortsatt kontakt för bägge ungdomarna. Mitt intryck av P:s psykiska tillstånd är att han allvarligt önskar sig och är i behov av detta stöd. Ovanstående torde vara av visst värde vid rättens slutgiltiga ställningstagande till hans fortsatta liv."

P. beredes tillfälle att inkomma med påminnelser men lät sig inte avhöra.

Slutligen inhämtades följande kompletterande uppgifter från Högberg. Troligen var det en tjänsteman vid häktet, som hos Högberg per telefon gjorde förfrågan, om G.P. fick besöka P. i häktet. Högberg utgick från att förfrågan gällde obevakat besök och Högberg vägrade detta av de skäl han angivit i yttrandet. Det var inte tal om bevakat besök. Högberg tänkte då inte på den möjligheten. Något hinder mot bevakat besök förelåg inte. Högberg inser nu att han borde ha meddelat detta till tjänstemannen, som gjorde förfrågan.

JO Wigelius uttalade följande i beslut den 31 oktober 1977.

Av 1 § lagen (1976: 371) om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. framgår att den som är häktad inte får underkastas mera omfattande inskränkningar i sin frihet än som påkallas av ändamålet med häktningen samt ordning och säkerhet. Av 11 § framgår att häktad får mottaga besök i den utsträckning lämpligen kan ske. Han får inte mottaga besök som kan medföra fara från säkerhetssynpunkt. Inte heller får den som är häktad på grund av misstanke om brott mottaga besök som kan medföra fara för att bevis undanröjes eller utredning om brott eljest försvåras. Det framgår vidare av 16 § att det ankommer på åklagaren att avgöra om eller i vad mån hinder för häktad att mottaga besök möter på den grund att åtgärden kan medföra fara för att bevis undanröjes eller utredning om brott eljest försvåras. Vad som sägs beträffande häktad har enligt 17 § motsvarande tillämpning på bl. a. den som har anhållits eller gripits på grund av misstanke om brott. Det må framhållas att åklagaren med den ansvarsfördelning som numera gäller endast har att besluta i frågor som rör kollusionsfaran, medan det ankommer på föreståndaren för häktet att förhindra kontakter som kan medföra fara från ordnings- eller säkerhetssynpunkt. Enligt 14 § förordningen (1976: 376) om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. skall dock åklagaren hålla föreståndaren underrättad om förhållanden som har betydelse från säkerhetssynpunkt för behandlingen av den som är intagen på grund av misstanke om brott.

Högberg har uppgivit att han utfärdat besöksförbud för P:s bror. Denne hade åtalats för häleri beträffande 3.000 kronor, utgörande en del av de pengar P. åtkommit genom brott. Av Högbergs uppgifter synes framgå att han genom beslutet i första hand ville förhindra att utredningen försvårades beträffande häleriet.

Det ankom på Högberg att beträffande P. avgöra, huruvida hinder förelåg för besök hos denne i häktet på den grund att besöket kunde medföra fara för att bevis undanröjdes eller utredning om brott eljest försvårades. Jag kan inte finna annat än att de restriktioner beträffande besök m. m. som åklagaren meddelar skall stå i direkt samband med kollusionsfara med avseende på utredning om brott av den häktade själv. Innebörden i 1 § första stycket häkteslagen är ju att dessa restriktioner skall vara påkallade av ändamålet med frihetsberövandet. Riksåklagaren har i cirkulär C 87 anfört följande, som går tillbaka på uttalanden i förarbetena till gällande häkteslag: "Åklagarens restriktioner skall i princip också ha stöd i häktningsbeslutet, om sådant föreligger. Om rätten har beslutat häktning endast på annan grund än kollusionsfara, får således åklagaren göra inskränkningar i den häktades rätt bara om det under brottsutredningens gång uppstår sådana förändringar i utredningssituationen som inte har kunnat beaktas i häktningsbeslutet." Liksom P. inte hade kunnat häktas på den grunden att utredningen beträffande broderns brott försvårades, har inte heller Högberg på samma grund kunnat vägra P. att mottaga besök av brodern.

Högberg har uppgivit att en stor summa pengar fortfarande var borta och kunde misstänkas vara undangömda. Brodern hade av P. erhållit en del av de pengar som P. åtkommit. Den utredning med anknytning till P:s brott, som avsåg återskaffandet av de saknade pengarna, kunde måhända försvåras, om P. mottog besök av brodern. Det är möjligt att Högbergs beslut kan anses försvarligt med hänsyn till detta, som dock ej direkt åberopats av Högberg.

Vid den förfrågan som gjordes angående besök av G.P. förutsatte tydligen Högberg att det gällde obevakat besök och tillät inte detta. Med den inställning Högberg hade borde han ha meddelat att han tillät bevakat besök. Jag är emellertid förvånad över att Högberg inte närmare tog reda på vem G.P. var och i vilket ärende han skulle besöka P. Det framgår av Högbergs yttrande att han var medveten om att besöket inte var av rent privat natur. Hade Högberg undersökt saken är det väl sannolikt att han hade kunnat bevilja ett obevakat besök.

Min prövning beträffande nu berörda beslut av Högberg föranleder ingen åtgärd från min sida utöver de anförda kritiska synpunkterna.

Samarbete mellan svensk och västtysk säkerhetspolis

Med anledning av en artikel i Aftonbladet den 16 juni 1977 med rubriken "SÄPO spionerar på kända svenskar på uppdrag av västtysk polis" hemställde JO Wigelius i skrivelse till rikspolisstyrelsen samma dag som artikeln publicerades att styrelsen ville lämna upplysningar i saken.

I en den 21 juni 1977 till ombudsmannaexpeditionen inkommen skrivelse från Sveriges Författarförbund (SFF) anhöll förbundet bl. a. om undersökning av vilka sakliga förhållanden som låg bakom artikeln i Aftonbladet.

Det 6 september 1977 inkom hit en klagoskrivelse från Jan Guillou. Beträffande innehållet i Guillous skrivelse se nedan.

I skrivelse den 15 juli 1977 anförde rikspolischefen Carl Persson följande.

Frågan om internationellt polissamarbete för att bekämpa terrorism har utförligt behandlats av statsmakterna i samband med propositionen nr 37 år 1973 med förslag till lagstiftning om åtgärder mot vissa våldsdåd med internationell bakgrund. Till grund för propositionen låg ett betänkande av kommissionen för förebyggande av politiska våldsdåd. Kommissionen underströk bl. a. betydelsen av en intensifiering av Interpols verksamhet och vidgning av dess arbetsområde i kampen mot den internationella terrorismen. Vidare framhöll kommissionen angelägenheten av att det internationella polissamarbetet som äger rum på bilateralt plan med främmande länders polismyndigheter fortsatte och successivt förstärktes.

I ovannämnda proposition, som godkändes av riksdagen, framhöll föredragande statsrådet att ett främjande av det internationella polissamarbe-

tet var av grundläggande betydelse i kampen mot den internationella terrorismen. Han underströk också att rikspolisstyrelsen skulle få i uppdrag att även i fortsättningen arbeta för att stärka det internationella polissamarbetet och öka dess effektivitet.

Som framgår av vad ovan återgivits sker samarbete såväl inom ramen för Interpols verksamhet som bilateralt. Detta samarbete är en absolut nödvändighet om ett land som Sverige skall ha någon som helst möjlighet att hejda eller begränsa terroristangrepp mot vårt land. Detsamma gäller spaning och utredning av andra begångna eller planerade brott av internationell karaktär. Så t. ex. skulle det för vårt land vara helt förödande om icke ett ingående internationellt polissamarbete fick förekomma för att försöka hejda narkotikasmuggling till Sverige. Detta samarbete måste självfallet för att kunna bli effektivt omfatta polisarbetets samtliga faser dvs. redan från ett förberedande spaningsarbete till ett slutligt ingripande i konkreta fall. Skulle Sverige icke anse sig kunna medverka i ett sådant internationellt polissamarbete blir följden bl. a. att Sverige måste utträda ur Interpol. Det finns nämligen icke någon som helst principiell skillnad på det polissamarbete varom nu är fråga och det som bedrivs inom Interpols ram. Konsekvenserna av en isolering på detta område skulle för Sveriges del bli katastrofala.

Det samarbete med västtysk kriminalpolis som angripits i Aftonbladet ligger helt inom ramen för de ovan angivna, av statsmakterna godkända principerna för internationellt polissamarbete.

Uppgifterna i Aftonbladet utgör lösryckta delar ur ett 18 sidor långt protokoll som upprättats av en tysk kriminalpolisman. Uppgifterna har inte saklig täckning i det protokoll som tidningen åberopar och ger därför en helt missvisande bild av vad som egentligen förekommit. Om man har tillgång till den tyska polisens protokoll – som Aftonbladet uppenbarligen haft – framgår med all tydlighet redan av protokollets ingress, att syftet med ifrågavarande samarbete var att utröna bakgrunden till ett antal incidenter som berörde tysk ambassadpersonal i Stockholm. Sålunda hade – såsom framgår av protokollet – sex ambassadtjänstemän vid sina bostäder utsatts för närgångenhet på sådant sätt att det var uppenbart att deras personliga säkerhet var i fara. Vad som förekommit beträffande de tyska ambassadtjänstemännen hade ett självklart intresse för svensk polis med hänsyn till ansvaret för utländska representationers säkerhet här i landet.

I detta sammanhang bör understrykas att det numera fastslagits att medlemmar av tyska Baader-Meinhof-rörelsen vid denna tidpunkt var verksamma i Sverige. Den svenska säkerhetspolisen hade indikationer som pekade i den riktningen. Det fanns alltså redan då uppenbara skäl att misstänka att Baader-Meinhof-rörelsen planerade angrepp i Sverige.

Protokollet avslutas med konstaterandet att en lista med 49 svenska adresser överlämnades till svenska polisen. Dessa adresser hade anträffats av tyska polisen i samband med utredning om brott som begåtts av Baader-Meinhof-grupper. Många av adresserna innehåller icke några namn utan är allmänt hållna såsom t. ex. namn på hotell, större bolag eller liknande, men de har i förteckningen redovisats i den form som de anträffats. Av protokollet framgår att uppgifterna överlämnades till svenska polisen för att polisen skulle få en möjlighet att utreda om någon av dessa adresser kunde sättas i samband med befarad planläggning av att taga någon vid härvarande tyska ambassad som gisslan. Svenska polisen fick alltså uppgifterna som en hjälp i vårt arbete att försöka förhindra i Sverige planerade angrepp mot västtysk ambassadpersonal. Uppgifterna visade sig i senare

sammanhang bli av stort värde för svenska polisen – däremot icke för den västtyska polisen – men tyvärr lyckades dock icke säkerhetspolisen att i tid få fram tillräckligt med information för att förhindra att västtyska ambassaden sedermera sprängdes.

Aftonbladets påstående om att den svenska säkerhetspolisen skulle för västtysk räkning "spionera" på 49 "kända svenskar" är sålunda helt felaktigt.

Påståendena om att herrar Elwin m. fl. var några av dessa kända svenskar är likaledes oriktigt. I det tyska protokollet omnämns herrar Elwin m. fl. i ett helt annat sammanhang på grund av sina ageranden till förmån för Bader-Meinhof-medlemmarna vid offentliga sammankomster och någon uppvaktning vid tyska ambassaden. Vid dessa tillfällen hade förekommit att tyska Baader-Meinhof-anhängare deltagit, bl. a. den tyske advokaten Haag, som anses vara en av de ledande inom Baader-Meinhof-rörelsen. Efter herrar Elwins m. fl. ageranden i olika offentliga sammanhang var således deras inställning till Baader-Meinhof-rörelsen välkänd för alla och envar, även för den tyska ambassadpersonalen och andra tyska myndigheter. Det krävdes ingalunda några polisiära insatser för att klarlägga denna uppfattning.

Rikspolisstyrelsen vill avslutningsvis framhålla att det enligt styrelsens uppfattning framstår som synnerligen oroande att i samband med tyska polisens utredning av brott begångna i Tyskland av Baader-Meinhof-anhängare icke mindre än 49 olika adresser i Sverige anträffats i beslagtaget material eller eljest i samband med utredningarna. Detta visar med all tydlighet vilken stark anknytning till Sverige som Baader-Meinhof-rörelsen hade redan vid denna tidpunkt. Denna anknytning till Sverige har ju också sedermera tagit sig konkreta uttryck bl. a. genom angreppet på västtyska ambassaden i april 1975 och de långt framskridna förberedelserna på att ta Anna-Greta Leijon som gisslan våren 1977.

Enligt rikspolisstyrelsens bestämda uppfattning står ifrågavarande samarbete med västtyska polisen helt i överensstämmelse med de principer som statsmakterna godtagit.

Ifrågavarande remissärende har redovisats vid plenum i rikspolisstyrelsen den 14 juli 1977.

JO Wigelius besökte rikspolisstyrelsen och hade därvid ett samtal i saken med rikspolischefen Carl Persson, avdelningschefen Sven-Åke Hjälmroth samt byråchefen Olof Frånstedt. Vid besöket tog Wigelius del av det aktuella protokollet från den västtyska säkerhetspolisen och den i protokollet omnämnda adresslistan.

Sedan de från rikspolisstyrelsen inhämtade upplysningarna tillställts SFF, inkom till ombudsmannaexpeditionen två skrivelser från förbundet och en skrivelse från Göran Elwin. I skrivelserna framfördes kritik mot rikspolischefens uttalanden om "herrar Elwin m. fl.".

Guillou påstod i sin skrivelse att rikspolischefen i sitt yttrande till JO sagt att Guillou ("herrar Elwin m. fl.") på grund av sitt agerande i olika sammanhang till förmån för Baader-Meinhofligan skulle vara att betrakta som anhängare till rörelsen i fråga. Enligt Guillou kunde man inte på annat sätt tolka rikspolischefens påstående att Guillous inställning i detta avseende skulle vara välkänd för alla och envar.

Guillou påstod vidare att det av det västtyska polisprotokollet framgick att den svenske polischefen om Guillous person utlämnat uppgiften att han skulle vara sympatisör till Baader-Meinhofligan samt att Guillou under 1973 varit invecklad i en spionaffär och därefter sedan slutet av 1974 befinner sig i Bagdad.

JO Wigelius uttalade följande i beslut den 10 oktober 1977.

Rikspolisstyrelsen har i sitt yttrande understrukit betydelsen av internationellt samarbete vid bekämpandet av internationell brottslighet, såsom terrorism och narkotikasmuggling. Vikten av detta samarbete är för envar så tydlig att jag inte har anledning att uppehålla mig vid detta. Ett väsentligt moment i detta samarbete utgörs av att de olika länderna tillhandagår varandra med upplysningar som gör det möjligt för varje land att inom sitt område bedriva effektiv spaning såvitt gäller särskilt den internationella brottsligheten.

Under utredningen i förevarande ärende har jag inte funnit belägg för annat än att det åsyftade samarbetet med tysk polis bestått däri att denna försett svenska polismyndigheter med uppgifter som varit av betydelse för den svenska polisens spaning inom landet. Det förhåller sig alltså inte så som antytts att den svenska polisen här i landet utfört spaningar för den tyska polisens räkning. En annan sak är att den svenska polisen under sitt spaningsarbete kan komma över uppgifter rörande t. ex. tyska medborgare som vistas här i landet, vilka uppgifter kan vara av betydelse för den tyska polisen i dess spaningsarbete och som den svenska polisen i enlighet med sina internationella förpliktelser har att vidarebefordra till den tyska polisen.

Jag har således inte funnit något som givit mig anledning att rikta kritik mot rikspolisstyrelsen eller någon befattningshavare där för det samarbete som i förevarande fall ägt rum mellan svensk och västtysk säkerhetspolis.

Jag vill särskilt framhålla att jag inte funnit något som helst stöd för att ifrågavarande samarbete skulle ha innefattat kränkning av någon av de grundlagsfästa fri- och rättigheterna. SFF har uttryckt farhågor i den riktningen.

Vad sedan beträffar kritiken mot rikspolischefens uttalande om ''herrar Elwin m. fl.'' så kan uttalandet helt naturligt uppfattas olika och därmed också ges en innebörd som inte varit avsedd. Enligt min mening saknas tillräckliga skäl för en vidsträcktare tolkning av uttalandet än att därmed endast menats de åsikter som Elwin och andra framfört offentligt i t. ex. den allmänna debatten. Det har då, såvitt jag känner till, inte rört sig om uttryck för gillande av nämnda rörelses metoder utan om ställande av vissa krav beträffande behandlingen av gripna medlemmar av rörelsen. Jag finner sålunda att det inte förekommer anledning att rikspolischefen med sitt

uttalande avsett att antyda en välvillig inställning till Baader-Meinhofrörelsen som sådan. Därmed lämnar jag den nu framförda kritiken mot rikspolischefen.

Avslutningsvis vill jag bara säga att det inte – som Guillou påstått – framgår av det västtyska protokollet att det från svensk sida utlämnats några uppgifter om honom.

Ingripande enligt 3 § lagen om tillfälligt omhändertagande får ej registreras hos polisen om det avsett ordningsstörande beteende

I klagomål till JO uppgavs i huvudsak följande. I en rundskrivelse den 11 februari 1975 angående tillämpningen av lagen om tillfälligt omhändertagande (LTO) uttalade rikspolisstyrelsen (RPS): "Ytterligare uppföljning av tillämpningen och erfarenheter av lagen kan bli aktuell. RPS rekommenderar därför polisdistrikten att ordna handlingar rörande tillfälliga omhändertaganden på så sätt att uppgifter kan lämnas utan större omgång och merarbete." I samtliga polisdistrikt fanns handlingar ordnade i enlighet med detta uttalande. I Stockholms polisdistrikt var handlingarna ordnade i registerform hos kriminalpolisens centrala spaningsrotel. Innan polismästaren Hans Holmér bekräftade detta förhållande, hade emellertid olika befattningshavare inom polisen i Stockholm förnekat detta. Enligt Holmér förvarades nu registret inlåst i ett skåp i hans arbetsrum i avvaktan på att det skulle förstöras. I klagoskrivelsen krävdes att JO utredde och ombesörjde

att RPS omedelbart återtog direktiven om registrering av LTO-omhändertagna

att RPS omedelbart förstörde de LTO-handlingar där de gripna nämndes vid namn

att registret som förvarades i Holmérs arbetsrum omedelbart och offentligt förstördes

att samtliga berörda tjänstemän inom polisen ställdes till svars för de begångna felen

att LTO omedelbart upphörde att gälla, då den missbrukats på angivet sätt.

Efter remiss inkom rikspolisstyrelsen – rikspolischefen Carl G. Persson – med följande upplysningar och yttrande.

I 11 § lagen om tillfälligt omhändertagande (LTO) stadgas att närmare föreskrifter för tillämpningen av lagen meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. På uppdrag av regeringen har RPS 1973-09-14 i samråd med socialstyrelsen meddelat tillämpningsföreskrifter till lagen. Vidare har RPS samtidigt utfärdat föreskrifter om diarieföring och registrering i anledning av omhändertaganden enligt LTO.

I föreskrifterna för diarieföring och registrering av omhändertagna enligt LTO har RPS föreskrivit att registrering icke får ske av personer omhändertagna med stöd av LTO. RPS har därvid hänvisat till vad justitieutskottet uttalat i sitt utlåtande, JuU 1973:26, sid. 23: "att ett omhändertagande för ordningsstörande uppträdande inte skall noteras i RPS:s register eller register som förs av polischef". Beslut om omhändertagande av person med stöd av LTO är ett myndighetsbeslut och skall i enlighet med bestämmelserna i 11 § allmänna verksstadgan skriftligen dokumenteras i en handling. Av beslutshandlingen skall framgå beslutsfattare, dag för beslut och innehållet i beslutet. Med hänsyn härtill och för att få en likformighet i polisväsendet har RPS framtagit en särskild blankett (omhändertagandeblad) för beslutsfattandet och antecknandet av övriga uppgifter i ärendet. Detta står i överensstämmelse med utskottsutlåtandets mening att omhändertagandet – ingripandet och övriga åtgärder – skall dokumenteras. Dokumentationshandlingarna, som förvaras i kronologisk ordning, är endast avsedda att – som utskottet anfört – utgöra ett underlag för en senare bedömning av om fel eller försummelse eventuellt begåtts i samband med ett omhändertagande eller för ställningstagande till eventuella skadeståndskrav i anledning av ett ingripande. Dessutom kan statistiska och andra uppföljningsuppgifter hämtas ur handlingarna. Polismyndigheterna har även ålagts skyldighet att lämna underrättelse enligt 10 § nykterhetsvårdslagen och 93 § barnavårdslagen. Denna underrättelseskyldighet blir ofta aktuell i LTO-ärenden och erfordrar att polismyndigheterna har dokumenterat beslut och andra åtgärder i lämplig handling.

Ifrågavarande handlingar får dock inte samlas till ett register.

Vad sedan angår förvaringen av beslutshandlingarna hos polisen har polismyndigheterna att ställa sig till efterrättelse gällande arkivbestämmelser. Enligt riksarkivets cirkulär för tillämpning av allmänna arkivstadgan (3 §) avses med begreppet arkivhandling bland annat en handling som upprättats hos en myndighet för dess eget bruk. Beslutshandlingen i ett LTO-ärende utgör således en arkivhandling hos polisen. I 15 § 2 st. arkivstadgan föreskrives att en myndighet i princip inte får avhända sig arkivhandlingar utan dessa skall bevaras för framtiden, för så vitt inte särskilda gallringsbestämmelser meddelade av riksarkivet medger undantag. Härav framgår att polismyndigheterna inte får förstöra eller på annat sätt frånhända sig dokumentationshandlingarna i ett LTO-ärende utan är skyldiga att förvara handlingarna. Några gallringsregler har inte meddelats beträffande ifrågavarande handlingar. Detta förhållande stämmer väl överens med bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen om allmänna handlingars bevarande för att bereda möjlighet att i framtiden ta del av omständigheterna i ett ärende och skälen till beslutet.

Beträffande personer, som omhändertagits med stöd av 1 § LTO och som av polisstyrelsen därefter tagits i förvar/om hand jämlikt bestämmelserna i 33 § barnavårdslagen, 21 § nykterhetsvårdslagen, 7 § lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall och 35 § utlänningslagen för utredning och åtgärd, får registrering med stöd av nämnda lagrum i speciallagstiftningen ske enligt RPS:s föreskrifter och anvisningar (FAP 441-1) till lokal polisregistrering.

Enligt sin instruktion åligger det RPS bl. a. att ha inseende över att polisverksamheten bedrivs rationellt och effektivt. Det ligger därvid i sakens natur att RPS måste inhämta uppgifter från lokala polismyndigheter om tillämpningen av viss lagstiftning, exempelvis LTO, och utfallet av de an-

visningar och föreskrifter som RPS utfärdat i fråga om polisverksamheten. Lokal och regional polismyndighets uppgiftlämnande i detta avseende har betydande omfattning och kan – vilket RPS är väl medveten om – många gånger vara betungande och tidsödande. I skrivelse 1975-02-11 (dnr B-001-6371/74) har RPS i uppföljningssyfte sammanställt uppgifter om tillämpningen av LTO i landets polisdistrikt. För att underlätta för polisdistrikten att lämna ytterligare uppgifter i framtiden om tillämpningen av LTO rekommenderade RPS i nämnda skrivelse att polisstyrelserna skulle förvara handlingar angående LTO-omhändertaganden på sådant sätt att uppgiftslämnandet skulle kunna ske utan större omgång eller merarbete. Härvid avsågs att handlingarna kunde förvaras i kronologisk ordning. Ett sådant förfarande skulle underlätta uppgiftslämnandet, eftersom RPS enbart infordrar uppgifter om antalet omhändertaganden fördelade på uppgiftsperiodens 12 månader och paragrafer i LTO. Personuppgifter eller andra uppgifter som berör enskilt omhändertagande är ej av intresse ur de synpunkter RPS har att beakta.

Enligt RPS:s uppfattning kan det i skrivelsen givna rådet rimligen inte tolkas som en uppmaning till polisstyrelserna att registrera handlingar rörande LTO-omhändertaganden. En sådan åtgärd skulle få en motsatt verkan än den avsedda. Denna bedömning vinner stöd av de iakttagelser som gjorts i polisdistrikten i samband med inspektioner och andra besök. Generellt har även handlingarna förvarats på ett sådant sätt som RPS avsett, dvs. i kronologisk ordning i antingen särskild pärm eller i pärm där också grundhandlingarna för andra frihetsberövanden (arrestantliggare) förvaras.

Sammanfattningsvis får RPS i denna del uttala att registrering av omhändertagna personer enligt LTO inte får ske hos polisen och att det av RPS:s föreskrifter framgår att sådan registrering inte får ske. Vidare har RPS inte heller funnit belägg för att polisdistrikten i allmänhet skulle föra några LTO-registrer. Distrikten har däremot samlat handlingarna i kronologisk ordning på anvisat sätt, vilket inte är att betrakta som ett register, enär handlingarna inte är ordnade i sökbar form.

Vad sedan avser Stockholms polisdistrikt får RPS hänvisa till vad polisstyrelsen i polisdistriktet, polismästare Hans Holmér, anfört i bifogat yttrande.

Den registrering som förekommit i Stockholms polisdistrikt står inte i överensstämmelse med vare sig RPS:s föreskrifter eller uttalanden i anledning av tillkomsten av LTO. Orsaken till registreringen uppges ha varit en uppfattning att registret var erforderligt för polismyndighetens möjlighet att lämna upplysningar till behöriga myndigheter, exempelvis justitieombudsmannen, och uppföljningsinformation till RPS. Ett sådant register erfordras dock som tidigare nämnts inte för att fullgöra nämnda uppgifter. Något behov föreligger ej heller av ifrågavarande registrering för polisiär verksamhet i övrigt.

Uppgifter ur registret har inte lämnats ut eller använts vid lämplighetsprövningen av person, varför registret i realiteten inte synes ha inneburit något ingrepp i den personliga integriteten. Inte heller synes uppgivet användningsområde för registret ha utgjort ett faromoment för rättssäkerheten. Med hänsyn härtill finner styrelsen ingen ytterligare åtgärd påkallad än att registret förstöres och grundhandlingarna i stället förvaras i kronologisk ordning i enlighet med arkivbestämmelserna.

I sitt yttrande till rikspolisstyrelsen anförde polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt – polismästaren Hans Holmér – följande.

Under riksdagbehandlingen 1973 av propositionen med förslag om lag om tillfälligt omhändertagande framhölls i justitieutskottets betänkande bl. a., att ett omhändertagande för ordningsstörande uppträdande inte skulle noteras i rikspolisstyrelsens register eller i register som fördes av polischef. Samtidigt konstaterade utskottet att ett omhändertagande av olika skäl måste dokumenteras med angivande av bl. a. den omhändertagnes namn och vissa övriga data. Den handling i vilken dokumentationen skedde var dock inte avsedd att utnyttjas för registerändamål.

Inför lagens ikraftträdande meddelade rikspolisstyrelsen i anvisningar 1973-09-14 (B-253-5057/73) om diarieföring och registrering bl. a. att ingripanden med stöd av 3 § omhändertagandelagen inte fick bli föremål för registrering i spärregister eller allmänt personregister under hänvisning till justitieutskottets betänkande i den del som här inledningsvis berörts. Beträffande ingripanden enligt 2 § meddelades i samma anvisningar att någon registrering därav inte skulle ske. För polisdistriktets vidkommande meddelades i A-order 747 (HCA) utfärdad av polischefen 1973-09-28 att registrering inte fick ske beträffande personer vilka omhändertagits med stöd av 2 eller 3 §§ i lagen.

Under hösten 1976 förekom i massmedia uppgifter om att registrering av LTO-ingripanden skett bl. a. hos stockholmspolisen i strid med vad som uttalats vid lagens tillkomst. Vid den undersökning som då skedde framkom i huvudsak följande.

Före lagens ikraftträdande gällde som en följd av föreskrifter i A-order nr 707 (DAH) utfärdad av polischefen 1972-11-20 att handlingar, i vilka dokumenterats ingripanden enligt stadganden utgörande LTO:s tidigare motsvarighet, skulle överlämnas till kriminalavdelningens centrala spaningsrotel och förvaras där. Samma förfarande kom vid lagens ikraftträdande att gälla handlingar avseende LTO-ingripanden. Dessa handlingar samlades årsvis i kronologisk ordning i särskilda pärmar med olika upplägg för ingripanden enligt lagens 1, 2 respektive 3 §§. Över handlingarna upprättades ett särskilt register på namn. Registret fördes på flexoremsor och ordnades årsvis i bokstavsordning under lagens respektive 1, 2 och 3 §§. Under den ytterligare utredning som skett med anledning av denna remiss har jämväl framkommit att uppgifter motsvarande innehållet på de flexoremsor som upprättades för det särskilda registret även infördes i det centrala spaningsregistrets namnregister.

Rörande bakgrunden till de registerföringsåtgärder som sålunda vidtagits har bl. a. genom uppgifter som inhämtats av befattningshavare som vid tiden för lagens ikraftträdande tjänstgjorde vid spaningssektionen följande upplysts.

På grund av bl. a. de kontakter som före lagens tillkomst förekommit med brottskommissionen kunde en utvärdering av den nya lagstiftningens tillämpning förväntas inom relativt kort tid. En sådan utvärdering måste av naturliga skäl utgå från den dokumentation av ingripanden som hölls samlad vid spaningssektionen. Härtill kom att ingripanden enligt tidigare 17 § polisinstruktionen erfarenhetsmässigt relativt ofta blev föremål för granskning av JO eller annan myndighet. Motsvarande ingripanden enligt den nya lagen kunde förväntas leda till en än högre granskningsfrekvens. Bägge dessa omständigheter pekade på behovet av en innehållsförteckning eller

ett sökregister för att underlätta hanteringen av det relativt omfattande arkivmaterialet och föranledde således upprättandet av det särskilda namnregistret över LTO-pärmarnas innehåll. Inom spaningssektionen bedömdes uppgifter om omhändertaganden även vara av visst värde i spaningssammanhang, varför jämväl spaningsregistrets namnregister tillfördes motsvarande uppgifter. Registrets karaktär och gällande gallringsbestämmelser (18 månader från sista uppgiftsdatum) och sekretess skulle utgöra garanti för att uppgifterna inte skulle brukas för annat ändamål än spaning. Till detta ställningstagande hade också bidragit att tidigare åberopade A-order om rapportering till centrala spaningsregistret inte undergått någon ändring vid lagens ikraftträdande. Omfattningen av och innehållet i den information som inkom till registret hade således inte förändrats.

Beträffande vad som sålunda framkommit får jag för egen del anföra följande.

Vad först angår det särskilda namnregistret över den samlade dokumentationen av ingripanden enligt LTO har de registreringsåtgärder som där vidtagits uppenbarligen inte bort ske. Praktiska skäl av olika slag har visserligen – som ovan redovisats – kunnat åberopas för registrering. Det skulle således ha varit förenat med ett inte obetydligt merarbete att genomföra de utvärderingar som påkallats efter lagens tillkomst och att återfinna de ärenden som blivit föremål för JO:s granskning. Såvitt framkommit har registret inte brukats på annat sätt än som en innehållsförteckning över de arkivlagda handlingarna och i de speciella sammanhang som ovan redovisats. Registret såsom det fungerat kan således inte i och för sig antas ha utgjort någon direkt fara i rättssäkerhets- eller integritetshänseende. Oavsett dessa skäl och frågan hur registret rent författningsmässigt är att närmare bedöma står upprättandet av registret i strid med en uttrycklig föreskrift av polischefen, som har sin bakgrund i uttalanden från lagstiftarens sida under lagens riksdagsbehandling. Vad som ytterst åsyftats med utskottets uttalande har uppenbarligen varit att så långt som möjligt undanröja även en mer eller mindre ogrundad anledning att misstänkliggöra syftet och inriktningen av en i vissa avseenden kontroversiell lagstiftning. Det läge som uppstått genom de uppmärksammade registreringsåtgärderna motsäger knappast lagstiftarens farhågor därvidlag.

Inte heller borde uppgifter om LTO-ingripanden ha införts i spaningsregistret. Den information som innefattas i dokumenterade LTO-ingripanden kan självfallet – liksom allt annat material som är tillgängligt för polisen – utnyttjas för spaningsändamål, varför tillåtligheten av den systematisering av materialet som registreringen innebär möjligen skulle kunna diskuteras. Frågan om registrering i spaningsregister har heller inte närmare berörts i rikspolisstyrelsens anvisningar såvitt avser ingripanden enligt 3 § LTO. De synpunkter som till äventyrs skulle kunna hävdas till stöd för registreringsåtgärder i spaningssyfte måste emellertid enligt min uppfattning vika för de ovan redovisade motiv som ligger bakom utskottets generellt formulerade registreringsförbud.

Mot bakgrunden av här angivna ställningstaganden har all registrering grundad enbart på ingripanden enligt LTO upphört. Det särskilda namnregistret över ingripandehandlingarna förvaras i avvaktan på slutlig handläggning av detta ärende under lås och är ej tillgängliga för utnyttjande och kommer att förstöras. I spaningsregistret intagna LTO-uppgifter har utgallrats och förstörts.

Klagandena tillställdes utredningsmaterialet och inkom med yttrande däröver.

JO Wigelius uttalade följande i beslut den 31 augusti 1977.

Jag finner att jag i allt väsentligt kan instämma i vad som anförts av rikspolischefen och polismästaren i Stockholm. Den enligt min mening riktiga synen på den behandlade frågan kan sammanfattas på följande sätt.

Vid beslutet om antagande av lagen om tillfälligt omhändertagande har klart fastslagits att ingripanden enligt denna lag för ordningsstörande beteende inte skall registreras hos polisen. Innebörden av detta är att uppgifter om ingripandena inte får antecknas i särskilda register eller i andra redan existerande belastnings- eller spaningsregister. Vidare bör den dokumentation som självfallet skall finnas rörande ingripandena lämpligen arkiveras i kronologisk följd. Det kan inte anses tillåtet att dokumentationen ordnas på sådant sätt att denna i sig själv kommer att utgöra ett så kallat sökbart register över de personer som varit föremål för ingripandena.

Såvitt jag kan finna bör det sagda gälla registrering av just ingripandena i fråga, medan det inte kan anses föreligga något hinder mot att man i t. ex. spaningsregister tar in uppgifter om iakttagelser som gjorts i samband med ingripandena, förutsatt att iakttagelserna oavsett sambandet med ingripandena är sådana att de får och bör noteras. Inte heller kan det anses föreligga hinder mot att andra myndigheter än polisen på lämpligt sätt registrerar de underrättelser som de enligt gällande föreskrifter i vissa fall skall erhålla i anledning av ingripanden enligt lagen om tillfälligt omhändertagande.

Den registrering i strid med det nu anförda som förekommit hos stockholmspolisen finner jag anmärkningsvärd. Jag utgår emellertid från att registreringen inte tillkommit som ett medvetet åsidosättande av vad som uttalats i lagärendet och framgår av rikspolisstyrelsens anvisningar, utan föranletts av missförstånd om vad som fordras för uppföljning och kontroll av ifrågavarande ingripanden. På grund härav och då det knappast kan antagas att det felaktiga förfarandet medfört skada för någon, finner jag inte tillräcklig anledning att närmare utreda frågan om vem eller vilka som närmast bär ansvaret för att registreringen skett. Inte heller finner jag det erforderligt att ta reda på om liknande oriktiga åtgärder förekommit på andra håll i landet. Det väsentliga är enligt min mening att de i ärendet anförda klagomålen lett till att man inom polisväsendet fått uppmärksamheten väckt för det felaktiga i berörda registreringsrutiner.

Avslutningsvis vill jag nämna att det inte kan anses ankomma på mig att avgöra om ifrågavarande register nu kan förstöras eller om de bör arkiveras på lämpligt sätt. Härom torde polisstyrelsen ha att besluta med iakttagande av gällande bestämmelser om gallring och arkivering av allmänna handlingar.

Vissa övriga ärenden

Fängelse kan inte ådömas för kortare tid än en månad

Sedan det i några fall uppmärksammats att domstol dömt den åtalade till fängelse femton dagar, hänvisade *JO Wigelius* i beslut den 16 maj 1978 till ett tidigare uttalande av JO Gunnar Thyresson i JO:s ämbetsberättelse 1972 s. 26 ff, vari anfördes följande.

Av 26 kap. 1 § BrB framgår, att fängelse på viss tid skall ådömas för minst en månad. Denna tid utgör nedre gränsen för fängelse i alla de fall, där högre minimum för straffet inte uttryckligen angivits i strafflatituden. Bestämmelsen anger också det absoluta minimum för fängelse, som inte får underskridas genom tillämpning av bestämmelser om straffnedsättning (se prop. 1962: 10 med förslag till brottsbalk, del C, s. 238–239).

Innebörden av straffnedsättningsbestämmelsen i 34 kap. 3 § 2 st BrB är att domstolen, när den dömer till särskild påföljd för brott som begåtts innan tidigare ådömd påföljd börjat verkställas, kan döma till lindrigare straff än som är stadgat för brottet, dvs. underskrida i straffskalan för det nya brottet angivet minimum. Om minimistraffet för det nya brottet är högre än fängelse en månad kan domstolen underskrida detta minimum men inte ådöma fängelse för kortare tid än en månad. Minimum kan också underskridas på så sätt, att straffet bestämmes till böter. (Se Beckman m. fl. Brottsbalken III s. 299.)

Vem svarar för kostnad för kungörelse å bortovarande eller okänd arvinge (16 kap. 1 och 2 §§ ärvdabalken)?

En sparbank skrev till JO och frågade om domstol av någon kunde uttaga ersättning för kostnad för kungörelse enligt 16 kap. 1 och 2 §§ ärvdabalken. Banken nämnde två tingsrätter som förfor på olika sätt vad gällde sådana kostnader.

I skrivelse till banken den 24 januari 1978 svarade *JO Wigelius* följande.

Det torde förhålla sig så att ifrågavarande kungörelsekostnader skall betalas av dödsboet (jfr Walins kommentar till ärvdabalken, del 1, 1963, s. 301). Av förarbetena till lagen om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m. m., som trätt i kraft den 1 januari 1978, framgår att det sedan tidigare gällt att enskild (annan än statsverket) skall svara för ifrågavarande kungörelsekostnader (se prop. 1976/77: 63 s. 313 f) och att det allmänt sett inte ansetts finnas något behov av ändring i fråga om huruvida staten eller annan skall svara för kungörelsekostnaden (s. 140).

Jag har från – – – tingsrätt inhämtat att man tidigare inte tagit ut ersättning för kungörelsekostnaderna men att man nu funnit denna praxis felaktig och i fortsättningen kommer att uttaga ersättning för kostnaderna av dödsboen.

Felaktigt förfarande vid begäran om utlämning från Norge till Sverige av person som i sin frånvaro anhållits av åklagarmyndigheten i Stockholms åklagardistrikt

Den 3 november 1976 anhölls B. i sin frånvaro av jourhavande åklagare vid åklagarmyndigheten i Stockholm. Den 10 november 1976 kl. 03.30 greps B. av polisen i Oslo. Vid kontroll av den norska polisen framkom att B. var efterlyst i Sverige. Gripandet av B. anmäldes samma morgon kl. 06.30 per telefon för beredskapsåklagaren F. i Stockholm, som på blankett för "beslut om tvångsmedel" beträffande B. antecknade "Förpassning Stockholm". Under förmiddagen ringde en tjänsteman vid polisen i Oslo till kriminalinspektören J. i Stockholms polisdistrikt och meddelade att B. inte hade någon erinran mot att bli hemsänd till Stockholm. I anledning av detta besked samt med stöd av en anteckning som finns på B:s personblad att F. beslutat att B. skulle föras till Stockholm för förhör jämlikt 24 kap. 8 § rättegångsbalken lät J. avsända ett telexmeddelande till polisen i Oslo, vari B. begärdes förpassad till kriminalpolisen i Stockholm. B. sändes senare samma dag till Arlanda med flyg där han hämtades kl. 16.05. Sedan B. förhörts beslutade kammaråklagaren R. kl. 17.15 att anhållningsbeslutet skulle kvarstå.

I skrivelser till JO anförde B. bl. a. att han tvångsförpassats från Oslo till Stockholm.

Utredning och yttrande infordrades från överåklagaren i Stockholm. Per telefon inhämtades upplysningar från J. Vidare granskades åklagarens akt.

I beslut den 14 september 1977 uttalade *JO Wigelius* följande.

Jag vill först klarlägga att det är myndighet i Norge som i detta fall haft att fatta beslut om huruvida B. skulle utlämnas eller ej. På åklagarmyndigheten i Stockholm har ankommit att framställa begäran om B:s utlämnande. Riksåklagaren har i cirkulärskrivelse till rikets allmänna åklagare (cirkulär nr 107) lämnat anvisningar om hur sådan begäran skall tillgå. Av cirkuläret framgår bl. a. följande.

Begäran om utlämning kan göras av polis- eller åklagarmyndighet i Sverige och skall sändas till riksadvokaten eller, om vederbörandes uppehållsort i Norge är känd, direkt till stadsadvokat eller politimester.

Framställningen skall innehålla upplysning om vederbörandes nationalitet, hans uppehållsort i Norge, om denna är känd, samt om arten av även som tiden och platsen för den gärning, för vilken utlämning begäres. Signalement skall om möjligt företes. Framställningen skall vidare åtföljas av upplysning om de svenska straffbestämmelser som anses tillämpliga på gärningen.

Av inhämtade yttranden framgår, såsom även överåklagaren anmärkt i sitt yttrande, att dessa anvisningar ej följts.

Jag kan av naturliga skäl inte ingå på någon prövning av den norska polisens handlande. Vad som framkommit i ärendet ger mig dock inte anled-

ning till annat antagande än att B. skulle ha sänts till Sverige även om de av riksåklagaren utfärdade anvisningarna följts. Med hänsyn härtill lämnar jag B:s klagomål i denna del utan vidare åtgärd.

Gripande på sjukhus av den som misstänkes för brott

W. inkom en kväll till akutavdelningen vid narkomanvårdskliniken på ett sjukhus, där han tidigare vid olika tillfällen vårdats. Avsikten med W:s besök var att ansöka om intagning för akut vård. Kort tid efter W:s ankomst anlände två polispatruller till sjukhuset. Tre av polismännen beredde sig tillträde till avdelningen och grep W. som var misstänkt för tillgrepp av fortskaffningsmedel och för rattfylleri. W. fördes därefter till kriminalavdelningen. Under förvaring i en väntarrest tillfogade sig W. skärsår i ena armvecket i syfte att beröva sig livet. W. fördes därför omedelbart till sjukhus för vård. Efter erhållen vård och genomgången läkarundersökning angående eventuell alkoholpåverkan fördes W. åter till kriminalavdelningen.

I skrivelser till JO framförde bland andra t. f. biträdande överläkaren S. vid narkomanvårdskliniken klagomål mot polisingripandet. S. ifrågasatte om polismännen haft rätt att bereda sig tillträde till avdelningen mot den ansvariga sjuksköterskans nekande samt om polismännen haft rätt att gripa W. och föra honom med sig trots att W. var i behov av adekvat vård för sina psykiska besvär.

Utredning och yttrande inhämtades från polisstyrelsen i distriktet.

Polisstyrelsen anförde inledningsvis följande i sitt yttrande.

– – –

I ärendet hörda personer har i väsentliga delar lämnat samstämmiga uppgifter. Ostridigt är *att* sjuksköterskan J., som vid tillfället tog emot polismännen vid entrédörren, ifrågasatt om de haft rätt att komma in på avdelningen, *att* hon till polismännen framfört att hon måste taga kontakt med jourhavande läkare innan de kunde beredas tillträde *men att* polismännen efter att ha först förklarat anledningen till besöket uppgivit att de inte kunde avvakta detta med hänsyn till flyktfaran *och att* de därefter gått in i lokalen.

Polismannen S., som var förman i den patrull som larmats till platsen, har uppgivit att W. varit lugn och resonabel i samband med gripandet och att det just då inte funnits något i hans uppträdande som för polismännen kunde tyda på att han var i behov av akut läkarvård.

Detta har bestyrkts genom de av J. och vittnet lämnade uppgifterna. Av vad dessa uppgivit framgår också, att något tal om läkarundersökning inte förekommit utöver J:s inledningsvis gjorda uttalande, att hon måste ta kontakt med jourhavande läkare.

I beslutet den 30 december 1977 uttalade *JO Wigelius* följande.

Enligt 24 kap. 7 § rättegångsbalken får polisman gripa den mot vilken skäl för anhållande föreligger om beslut om anhållande inte utan fara kan

avvaktas. Vidare får den som anträffas på bar gärning eller på flyende fot gripas av envar om han begått brott varå kan följa fängelse. Föreligger sålunda skäl för gripande får enligt 28 kap. samma balk husrannsakan företagas för att eftersöka den som skall gripas. Husrannsakan får företagas dels hos den mot vilken åtgärden riktar sig, dels hos annan om synnerlig anledning förekommer att den sökte uppehåller sig där (2 §). Husrannsakan får företagas av polisman utan särskilt förordnande om åtgärden har till syfte att eftersöka den som skall gripas, om han följts eller spårats å färsk gärning (5 §).

Om det således föreligger skäl för ett gripande enligt 24 kap. 7 § och därmed för husrannsakan enligt 28 kap. 2 § saknar det, enligt min mening, i princip egentlig betydelse var den misstänkte befinner sig när han grips. Jag har således inte kunnat finna något formellt hinder för att ett gripande skulle kunna genomföras på ett sjukhus eller för att husrannsakan skulle kunna få äga rum där. Vad man däremot måste beakta är att den person som befinner sig på ett sjukhus vanligen är i behov av mer eller mindre omedelbar vård från sjukhusets sida. Det berättigade i att gripa en person på ett sjukhus måste vägas mot personens eventuella vårdbehov vid tidpunkten för åtgärden. Det ligger därför i sakens natur att den polisman som har att verkställa gripandet regelmässigt bör kontakta ansvarig läkare för att utröna personens aktuella tillstånd samt för att inhämta läkarens synpunkter på att personen grips och förs från sjukhuset.

Läkarens inställning i frågan bör, enligt min mening, tillmätas stor betydelse och det torde normalt saknas anledning att ifrågasätta hans anvisningar, varför det bör krävas helt övertygande skäl för att frångå dessa. Om läkaren förklarar att det ur medicinsk eller annan synvinkel föreligger hinder eller eljest är synnerligen olämpligt att den gripne föres från sjukhuset, bör det ankomma på den enskilde polismannen att i första hand kontakta undersökningsledaren eller ansvarigt polisbefäl för att rådgöra i frågan innan åtgärden vidtages. Därvid bör övervägas bl. a. möjligheten att på annat sätt än genom att medföra personen ordna erforderlig bevakning eller säkra nödvändig bevisning.

Med hänsyn till bl. a. de brott som W. misstänktes för fanns det i detta fall skäl för att gripa W. Polismännen fick, genom den privatperson som följde efter W. till sjukhuset, uppgift om att W. befann sig inom sjukhusets lokaler. Skäl för att verkställa husrannsakan för att eftersöka W. förelåg således. Det hade därför i själva verket varit ett fel av sjuksköterskan J. om hon förvägrat polismännen tillträde till avdelningen. En annan fråga är hur en sådan husrannsakan skall genomföras. Att största möjliga hänsyn mot övriga på sjukhuset intagna måste visas är uppenbart. Därutöver får det ankomma på dem som har att verkställa åtgärden att från fall till fall avgöra hur man skall gå tillväga så att inte olägenhet eller skada förorsakas, utöver vad som är oundgängligen nödvändigt. Polismännen bedömde risken för att W. skulle avvika från sjukhuset som uppenbar, varför de ansåg det

angeläget att omedelbart få komma in i sjukhusets lokaler för att få tag i W. Jag vill med hänsyn härtill samt till vad som upplysts om hur polismännen beredde sig tillträde till avdelningen inte rikta någon kritik mot polismännen i denna del.

När polismännen sammanträffade med W. var han, enligt samstämmiga uppgifter, synbarligen lugn. Polismannen S. har vid förhör uppgivit att det inte fanns något i W:s uppträdande som gjorde att polismännen bedömde honom såsom i behov av akut läkarvård. Med hänvisning till vad jag ovan anfört anser jag dock att frågan i vad mån vårdbehov förelåg beträffande W. bort överlåtas till den ansvarige läkaren på sjukhuset. Polismännen har således enligt min mening förfarit olämpligt genom att inte avvakta jourhavande läkarens ankomst för att samråda med denne om W:s tillstånd. Polisman S. har här vid förhöret invänt att han inte uppfattat vem J. avsett att kontakta innan polismännen fick föra med sig W. Något hinder för dem att få ett förtydligande i denna del synes dock inte ha förelegat. Om läkaren efter företagen undersökning ansett att hinder förelegat för att föra W. från sjukhuset eller att det eljest varit olämpligt hade polismännen bl. a. kunnat överväga om inte den undersökning och blodprovstagning som väl var mest trängande beträffande W. hade kunnat ordnas vid sjukhuset.

Jag vill avslutningsvis nämna att W., enligt vad utredningen utvisar, låtit sig medföras utan någon invändning.

Medan två personer är omhändertagna hos polisen enligt 3 § lagen om tillfälligt omhändertagande (LTO) blir de misstänkta för brott. Fel att gripa och överföra dem till allmänt häkte när de inte längre kan kvarhållas hos polisen med stöd av LTO

I protokoll över inspektion av en polismyndighet antecknades följande rörande ett ärende.

Två personer (Q. och L.) hade den 9 maj 1977 kl. 22.00 omhändertagits av polis enligt 3 § lagen om tillfälligt omhändertagande (LTO). De infördes till polisens arrestavdelning kl. 22.05. Därefter inkom till polisen anmälningar mot Q. och L. för olaga hot respektive skadegörelse. Åklagaren beslöt den 10 maj kl. 00.50 att Q. och L. skulle kvarstanna för förhör. Kl. 04.00 respektive 04.10 samma morgon fördes de över till allmänna häktet. Kl. 08.15 hölls förhör med Q. och L. varefter åklagaren beslutade att Q. skulle anhållas medan L. frigavs.

JO beslöt att inhämta yttrande från polisstyrelsen rörande dels mot Q. och L. företagna tvångsåtgärder, dels anledningen till att Q. och L. förts över till allmänna häktet, dels ock anledningen till att förhör hållits med Q. och L. först kl. 08.15 dagen efter det de omhändertagits.

När det begärda yttrandet inkom till JO var därtill fogade bl. a. protokoll över förhör med polisinspektören S., som i egenskap av vakthavande befäl var ansvarig för de mot Q. och L. vidtagna tvångsåtgärderna.

S. hade vid förhöret uppgivit bl. a. följande.

Klockan 04.00 överfördes L. och klockan 04.10 Q. till allmänna häktet enligt beslut av S. Männen kunde då ej längre hållas kvar med stöd av LTO. Att inkalla kriminalpolispersonal vid denna tid ansåg S. icke lämpligt och ej heller påkallat emedan Q. och L. från och med den tid de överfördes till häktet var gripna som misstänkta för olaga hot och skadegörelse. I det nya polishuset i – – – finns inga polisarrester med bäddbara sängar – så kallade anhållningsarrester. Endast personer omhändertagna med stöd av LTO eller lagen om omhändertagande av berusade personer m. m. (LOB) förvaras därför i polisarresterna.

Såväl Q. som L. underrättades om att de var misstänkta för olaga hot och skadegörelse i samband med att de överfördes till allmänna häktet.

I beslut den 21 februari 1978 uttalade *JO Wigelius* följande.

I 24 kap. 7 § rättegångsbalken stadgas bl. a. att polisman må gripa den mot vilken skäl till anhållande förekommer om beslut om anhållande inte utan fara kan avvaktas.

I dessa fall innebär gripandet att den misstänkte tas i förvar i avbidan på ett beslut om anhållande. Som exempel kan nämnas att polismannen beslutar att gripa den misstänkte då åklagaren inte omedelbart kan anträffas för ett anhållningsbeslut, om det kan befaras att den misstänkte avviker eller polismannen eljest inte har rätt att kvarhålla honom.

Q. och L. var sedan kl. 22.00 omhändertagna enligt 3 § lagen om tillfälligt omhändertagande. De befann sig således i förvar på polisstationen när anmälningarna mot dem om bl. a. olaga hot inkom till polismyndigheten kl. 22.45. Situationen var då på intet sätt sådan att ett gripande erfordrades eftersom jourhavande åklagaren var tillgänglig åtminstone fram till kl. 02.00 på natten. Något så kallat skrivbordsgripande av Q. och L. synes heller inte ha skett vid denna tidpunkt.

Den 10 maj 1977 kl. 00.50 anmäldes ärendet för åklagaren. Han beslöt därvid att Q. och L. skulle höras när de nyktrat till. Sedan åklagaren sålunda tagit befattning med ärendet och fattat beslut om den fortsatta handläggningen kunde, enligt min mening, inte S. gripa Q. och L. när de senare frigavs från det tidigare omhändertagandet. En sådan åtgärd kan inte anses ha något stöd i bestämmelserna i 24 kap. 7 § rättegångsbalken, då syftet med ett gripande här ju är, som jag tidigare nämnt, att vara en provisorisk säkerhetsåtgärd i de fall där åklagarens beslut i frågan inte kan avvaktas. S. har därför missbedömt situationen när han lät föra över Q. och L. till allmänna häktet. Visserligen var Q. och L. skyldiga att kvarstanna under den i 23 kap. 9 § rättegångsbalken stadgade tiden om åtminstone sex timmar för de förhör som åklagaren beslutat om, men det kan inte anses tillåtet att förvara sådana misstänkta på allmänna häktet i avvaktan på att förhören kan påbörjas. Tiden för kvarhållandet bör, såsom jag uttalat i tidigare ärende (se JO:s ämbetsberättelse 1975 s. 136 f), räknas från det vederbörande tillnyktrat eller eljest normalt sett skulle ha fått lämna polisstationen. De

förhör som senare hölls med Q. och L. påbörjades inom denna tid. Jag uttalade dock i nämnda ärende att det var angeläget att förhören påbörjades så snart som möjligt och att jag inte kunde finna det försvarligt att kvarhålla personer i flera timmar i avvaktan på att förhör skulle påbörjas. Med hänsyn till att S., visserligen felaktigt, ansåg att Q. och L. var att anse som gripna kan jag dock godtaga den förklaring som lämnats i ärendet till att förhören påbörjades först efter tjänstetidens början.

Då Q. och L. inte kan antagas ha lidit något förfång genom S:s i och för sig felaktiga handlande finner jag inte anledning till ytterligare åtgärd från min sida.

Kontroll av fordon som av polisen misstänkts vara stulet

F. skrev till JO och uppgav bl. a. följande. En dag när han och hans hustru färdades i en av honom ägd personbil hade de stoppats av polis. Trots att F. kunde förete handlingar rörande bilen som visade att allt var i sin ordning hade polisen påstått att fordonet var stulet. Makarna F. hade därför berövats friheten.

Utredning verkställdes.

I beslut den 27 februari 1978 uttalade *JO Wigelius* bl. a. följande.

I den av polisen upprättade anmälan rörande gripandet av makarna F. hade antecknats att ärendet gällde "misstänkt bilstöld med falsksk yltning". Denna brottsmisstanke synes ha grundat sig på flera omständigheter. Som en av dessa omständigheter hade angivits att det chassinummer som fordonets registreringsskylt upptog inte överensstämde med det som fanns instansat i motorrummet. Vid den följande utredningen hade det emellertid konstaterats att bilens chassinummer fanns instansat på den högra rambalken och inte i motorrummet och att numret på rambalken överensstämde med det som registreringsskylten upptog. Det av polismännen anträffade numret i motorrummet var således inte fordonets chassinummer. Det som här inträffat visar att det kan vara svårt att utan vidare avgöra om ett visst instansat nummer i ett fordon är ett chassi- eller detaljnummer. Dessa svårigheter kan knappast vara helt okända för den utbildade polismannen, som därför har att iakttaga stor försiktighet när det gäller kontroller av påtalat slag. I det föreliggande fallet innehade F. handlingar som visade att han hade köpt bilen och dessutom stod han i bilregistret antecknad som ägare till den. Även om det fanns omständigheter som kunde tyda på att allt inte stod rätt till i sammanhanget fick självfallet inte uppgifterna från bilregistret och innehållet i köpehandlingarna utan vidare nonchaleras utan de borde i stället ha föranlett extra stor försiktighet, eftersom vederbörande polismän tydligen inte satt inne med sådana fackkunskaper att de med säkerhet kunde uttala sig om var aktuell bilmodells chassinummer var instansat. Det framstår som angeläget att polisledningen vidtager åtgärder till förebyggande av förväxlingar av det slag som här förekommit.

Förfarandet i samband med en s. k. fotokonfrontation

En person skrev till JO och begärde undersökning huruvida en polisman förfarit riktigt vid genomförandet av en fotovisning.

Utredning verkställdes.

I beslut den 28 mars 1978 uttalade *JO Wigelius* följande.

– – –

I förevarande fall hade makarna Å., efter det att själva fotokonfrontationen avslutats, upplysts om vilka personer som misstänktes för gärningen och dessutom fått se fotona på dem. Anledningen till att polismännen förfarit på det sättet hade varit att Å. önskat få veta huruvida den av honom utpekade personen var identisk med den person som polisen misstänkte. Frågan om hur man bör förfara i en situation som den nämnda har något berörts i den av rikspolisstyrelsen utgivna läroboken Allmän Polislära. Kriminalpolistjänst, Utredning – Spaning 3. andra upplagan, där följande återfinns på s. 168. "Misstänker polisen viss person för brottet och dennes foto utpekas vid konfrontationen, kan det vara lämpligt att inte avslöja för målsäganden/vittnet att misstanke redan föreligger mot den utpekade." Eftersom en åtgärd av det slag som här nämnts tydligen kan innebära en viss risk för påverkan, missuppfattning eller annat som kan vara till men vid handläggningen av ett ärende, bör man enligt min mening avstå från den. Om man som i detta fall ändå företar åtgärden torde man kunna kräva att den också redovisas i protokollet eller promemorian över förrättningen.

I övrigt anser jag att det kan ifrågasättas om det var helt lämpligt att låta fru Å. vara närvarande då hennes make tittade på fotografierna. Från flera synpunkter torde det vara säkrast om endast en målsägande eller ett vittne i taget får vara i det rum där iakttagelserna skall göras.

– – –

Efter polisingripande mot en kvinna har hennes hundar avlivats. Klagomål häröver från kvinnan. Tillika frågor rörande redovisningen av frihetsberövandet av kvinnan

I klagomål till JO uppgav en kvinna – H. – att hon omhändertagits av polis och insatts i arrest och att hon senare överförts till en psykiatrisk avdelning, där hon fick stanna i två dagar. När hon sedan kom hem hade polis och veterinär avlivat hennes hund och hundvalpar. Hon ifrågasatte om det var rätt att avliva djuren och hon krävde ersättning för detta med 1 500 kronor.

I ett från polisen infordrat yttrande uppgavs att H. omhändertagits med stöd av lagen om omhändertagande av berusade personer m. m. (LOB). Av yttrandet framgick vidare bl. a. följande. Polis hade beordrats till H:s bostad i anledning av ett lägenhetsbråk. När polisen kom var H. inte hemma.

Senare då polisen sammanträffade med henne hade hon en lössspringande S:t Bernhardshund med sig. H. bussade hunden på en kvinnlig polisman. Hunden gick till angrepp och högg mot polismannens armar och ben. Hunden angrep även en annan polisman som var med vid tillfället sedan den manats därtill av H. Polismannen fick flera bett av hunden. H. infördes till polisstationen klockan 21.00. Förhör med henne hölls påföljande morgon klockan 09.30. Efter förhöret anhölls hon av jourhavande åklagare såsom misstänkt för våld mot tjänsteman och försök att tillgripa polismännens tjänstefordon. Senare på dagen, klockan 14.30, överfördes hon till en psykiatrisk avdelning. Samma dag beslöt polisstyrelsen att H:s hund och fem valpar skulle avlivas. Som skäl för att avliva hunden – en tik – anfördes i beslutet att hunden bitit de två polismän som ingripit mot H. och att tidigare uppmaningar till H. att hålla hunden under bättre kontroll uppenbarligen varit resultatlösa. Beträffande hundvalparna grundade sig beslutet på att H. omhändertagits för vård och att ingen person kunnat anträffas som var villig att åtaga sig uppfödandet av valparna.

I beslut den 30 augusti 1977 uttalade *JO Wigelius* följande.

Vad först rör frågan om polisstyrelsens beslut om avlivning av H:s hund och fem valpar synes det ha funnits fullt stöd för beslutet såvitt det avsåg tiken. I 2 § lagen om tillsyn över hundar stadgas nämligen bl. a. att hund som visat benägenhet att bita människor eller hemdjur ej må vara lös utomhus såvida den inte hålls inom område som är betryggande inhägnat och till vilket utomstående inte äger tillträde. Enligt 3 § 2 st. samma lag äger polismyndigheten – i fråga om hund som avses i 2 § och där så finnes nödigt – låta döda hunden. Dessförinnan skall polismyndigheten inhämta yttrande från veterinär, om det ej är uppenbarligt obehövligt eller fara i dröjsmål. Mot bakgrund av vad som i detta fall förevarit kan det inte riktas någon anmärkning mot polisstyrelsens beslut att låta avliva hunden.

I fråga om valparna har som skäl för beslutet om avlivning angivits att ingen person anträffats som var villig att åtaga sig uppfödandet av dem. I och med att H. blev berövad friheten blev hon också berövad möjligheten att själv kunna svara för skötseln av valparna. Ansvaret för att det i den då uppkomna situationen blev ordnat för djuren synes därvid ha kommit att vila på polisen. Några särskilda bestämmelser om hur det i ett sådant fall skall förfaras med djuret finns ej meddelade. Om det visar sig omöjligt att ordna så att djuret blir omhändertaget för ägarens räkning torde polismyndigheten böra analogiskt tillämpa de föreskrifter – givna för en något annan situation – som finns i kungörelsen (1968: 736) om omhändertagande av djur, m. m.

Härefter upptogs i Wigelius' beslut en redogörelse för innehållet i 6–9 §§ nämnda kungörelse. Av tredje stycket i 9 § framgår att om polismyndigheten beslutar att djuret skall dödas och har anledning anta att ägaren önskar föra talan mot beslutet, detta ej bör verkställas förrän minst en vecka förflutit från dagen för beslutet. Detta gäller dock ej om djurets tillstånd eller omständigheterna i övrigt påkallar att djuret dödas omedelbart.

Wigelius fortsatte.

Tydligen tillämpades inte dessa bestämmelser, vilket bl. a. torde ha fått till följd att H. inte fick möjlighet att föra talan mot beslutet om valparnas avlivande. Jag finner inte anledning till någon åtgärd i saken eftersom polismästaren redan hemställt hos rikspolisstyrelsen att H. måtte beviljas ersättning för valparna.

Vad slutligen rör polisens redovisning av själva frihetsberövandet av H. bör följande påpekas. I de hit insända handlingarna finns inte mindre än tre olika uppgifter om formen för ingripandet, nämligen gripen enligt arrestantbladet, omhändertagen enligt personbladet och medtagen enligt dagrapporten. Den i remissvaret lämnade uppgiften att hon omhändertagits med stöd av bestämmelserna i lagen om omhändertagande av berusade personer m. m. (LOB) återfinns inte i ärendehandlingarna. Sistnämnda uppgift innebär att omhändertagandet med stöd av LOB kom att vara i nästan tretton timmar.

– – –

Den tid som här redovisats för omhändertagandet har överskridit vad som egentligen kan anses försvarligt. Jag vill dock inte göra gällande att H. varit berövad friheten utan laga stöd eftersom det synbarligen förelåg anhållningsskäl i detta fall. Vad som är anmärkningsvärt i ärendet är att vakthavande befäl tydligen underlät att kontrollera vilka uppgifter som avrapporterande polismän antecknade i anmälan och arrestantblad. Den begreppsförvirring som här förekommit torde ha varit en direkt följd av den uteblivna eller bristfälliga kontrollen. Självfallet kan en dylik bristfällig handläggning få allvarliga konsekvenser och jag förutsätter därför att polisledningen snarast kommer att vidtaga åtgärder till förhindrande av att sådant upprepas.

Delgivning av förundersökningsmaterial

En klagande skrev till JO och anmärkte på formerna för delgivningen med honom av vissa förundersökningshandlingar. Förundersökningen gällde frågan om M. vid bilkörning den 19 juli 1975 på Europaväg 6 hade begått trafikbrott genom att vid omkörning överskrida en spärrlinje.

Efter remiss avgav kriminalkommissarien N. yttrande i ärendet.

I beslut den 30 september 1977 uttalade *JO Wigelius* följande.

Enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken har den misstänkte, så snart det kan ske utan men för utredningen, rätt att taga kännedom om vad som har förekommit vid förundersökningen, ange den utredning han anser önskvärd och eljest anföra vad han aktar nödigt. Underrättelse om detta skall lämnas eller sändas till den misstänkte, varvid skäligt rådrum skall beredas honom. Åtal får inte beslutas, innan detta har skett.

För att M. skulle underrättas enligt nämnda lagrum om slutförd förun-

dersökning och beredas tillfälle att taga del av ett tillägg till tidigare upprättade förundersökningsanteckningar. översände N. tillägget till delgivningscentralen i Stockholm. Tillägget bestod av protokoll över förhör med två polismän. tio fotografier och tre skisser. Genom delgivningscentralens försorg blev M. delgiven underrättelse enligt nämnda lagrum och underrättad om att de angivna handlingarna fanns tillgängliga hos delgivningscentralen måndag–fredag kl. 8–16. Efter telefonsamtal mellan M. och åklagaren i saken erhöll M. i stället handlingarna per post i rekommenderat brev.

Ett i praxis vanligt förfaringssätt i samband med att underrättelse enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken lämnas är att ett exemplar av förundersökningshandlingarna översänds eller överlämnas till den misstänkte och i förekommande fall till hans försvarare. I vissa fall kan den misstänkte och försvararen beredas tillfälle att i stället taga del av handlingarna i polisens lokaler. Detta innebär dock i regel ett extra besvär för dem. Kan handlingarna skickas eller lämnas till dem utan olägenhet. bör det därför hellre ske. Det kan här erinras om att som allmän princip vid förundersökning torde gälla att undersökningen bör bedrivas så att den misstänkte inte åsamkas större olägenhet än vad som krävs för att inte undersökningens behöriga gång skall motverkas och polisens eller åklagarens arbete avsevärt försvåras /jämför 5 § första stycket förundersökningskungörelsen (1947: 948)/.

Som skäl till att här aktuella handlingar inte översändes till M. per post utan att delgivningscentralen i stället anlitades har uppgetts att ärendet med tanke på förseelsen fått stort omfång. Det kan emellertid inte ha inneburit några större svårigheter eller ha funnits något annat beaktansvärt hinder mot att ett exemplar av handlingarna i stället hade översänts till M. per post. Så skedde också senare. Jag finner att handlingarna från början borde ha kunnat skickas per post till M.

Frihetsberövad bör som regel ges tillfälle att få övervaka och kontrollera redovisningen av de medel som omhändertas när han avvisiteras.

I en skrivelse till JO gjorde E. gällande i huvudsak följande. I samband med att han blivit anhållen hade hans plånbok. som innehöll en stor summa pengar. beslagtagits men han hade inte fått närvara då innehållet i den genomgicks. Senare hade det konstaterats att en betydande del av pengarna som förvarats i plånboken försvunnit. En del av dessa pengar hade dock ersatts med statsmedel. E. ansåg att det var fel att den anhållne inte fick närvara då hans pengar räknades.

I beslut den 25 november 1977 redogjorde *JO Wigelius* först för bestämmelserna om visitation av anhållen dels i 2 § lagen om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. dels i 4 § förordningen om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. Härefter anförde Wigelius följande.

Vidare framgår det av rikspolisstyrelsens anvisningar i saken (FAP 102-

1) att avvisitering om möjligt bör utföras av två befattningshavare. Den egendom som intagen ej får inneha skall noga förtecknas. Upprättad förteckning skall underskrivas av den eller de befattningshavare som utfört åtgärden. Omhändertagen egendom skall förvaras på betryggande sätt.

Den nuvarande lagen och förordningen om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. trädde i kraft den 1 januari 1977 medan de av rikspolisstyrelsen meddelade anvisningarna i saken tillämpas från den 15 september 1977.

Som framgått av ovanstående finns det inte någon föreskriven rätt för den anhållne att närvara då exempelvis hans medel räknas i anslutning till avvisiteringen. Detta får dock inte tolkas så att han generellt skulle vara betagen möjligheten att närvara vid en sådan förrättning. Enligt min mening bör nämligen den frihetsberövade i största möjliga utsträckning beredas tillfälle att själv övervaka och kontrollera redovisningen av hans medel. Jag tror mig också veta att en sådan rutin numera tillämpas i de fall där inte något speciellt som exempelvis berusning lägger hinder i vägen. Mot bakgrunden härav finner jag det inte påkallat med något ingripande från min sida.

Utlämnande av egendom som omhändertagits vid avvisitering. (Jfr JO 1974 s. 123 och JO 1977/78 s. 128)

S. skrev till JO och uppgav följande. Sedan han avvikit från en kriminalvårdsanstalt greps han tillsammans med en kamrat – L. – då de låg och sov i S:s bil. De fördes till Kronobergshäktet i Stockholm där de avvisiterades. Därvid fick S. lämna ifrån sig bland annat nycklar. Sedermera frigavs L. under det att S. något senare överfördes till en kriminalvårdsanstalt. När S. skulle utkvittera sina tillhörigheter upptäckte han att två nycklar – en startnyckel till hans bil av märket Volvo och en garagenyckel till det garage i vilket bilen stod – saknades. Det visade sig att kriminalinspektören E. utan S:s tillstånd överlämnat nycklarna till L. när denne frigavs. S. var nu orolig för att nycklarna kunde komma att missbrukas och hemställde därför att JO måtte utreda om E. gjort sig skyldig till fel i tjänsten.

Utredning verkställdes.

I beslut den 30 januari 1978 uttalade *JO Wigelius* följande.

Egendom som omhändertas i samband med avvisitering och som inte tas i beslag får regelmässigt endast utlämnas till den från vilken egendomen omhändertagits och som står antecknad som ägare härför i avvisiteringsrapporten. Med dennes tillstånd kan dock egendomen utlämnas till annan. Då så sker måste emellertid anteckning om detta göras i rapporten.

I föreliggande fall har vid avvisitering av S. omhändertagits bland annat en nyckelring med en garagenyckel och en startnyckel till hans bil. Nyck-

larna har därefter genom kriminalinspektören E:s försorg på begäran av L. utlämnats till denne. Utredningen ger vid handen att S. dessförinnan inte tillfrågats och att inte ens ett försök gjorts att kontakta honom. E. har som förklaring till detta uppgivit – förutom att L. gjort anspråk på nycklarna – att tidigare utredning givit fog för att L. hade sådan anknytning till garaget att han borde utfå garagenyckeln samt att det med hänsyn till att S. tidigare vägrat tala med E. bedömdes vara utsiktslöst att nu fråga honom. Någon närmare utredning beträffande den andra nyckeln har efter vad som framgår av E:s uppgifter inte företagits före utlämnandet. Ej heller framgår det av S:s avvisiteringsrapport att nycklarna utlämnats till L. Jag finner E:s handlingssätt anmärkningsvärt. Någon omständighet av beskaffenhet att befria från skyldigheten att inhämta S:s tillstånd har inte förelegat, vilket E. numera synes vara medveten om. Med beaktande av vad som i övrigt framkommit i ärendet anser jag mig emellertid kunna stanna vid den här framförda kritiken. Det inträffade ger mig dock anledning att betona vikten av att egendom som tillfälligt omhändertagits vid avvisitering inte utlämnas till annan än den berättigade utan dennes tillstånd.

Kritik mot utredning med anledning av polisanmälan från omhändertagen om att polisen bestulit honom på pengar

E. klagade till JO och uppgav i huvudsak följande. Polisen i Göteborg hade vid åtskilliga tillfällen omhändertagit honom och därvid påstått att han var berusad trots att han inte alla gånger varit onykter. Han hade alltid insatts i arrest och i anslutning därtill avvisiterats. Vid två av dessa tillfällen hade polisen bestulit honom på pengar. Första gången – den 13 februari 1976 – hade han förlorat 1 000 kronor och andra gången – den 28 mars 1977 – 270 kronor. När han framfört klagomål hade polismännen skrattat och antagit att han varit så berusad att han slarvat bort pengarna.

Efter remiss inkom polisstyrelsen i Göteborgs polisdistrikt med utredning och yttrande.

I beslut den 25 oktober 1977 uttalade *JO Wigelius* följande.

Vid omhändertagandetillfället den 13 februari 1976 hade E. då han frigavs påtalat eller anmält – enligt vad han själv uppgivit – att en tusenkronorssedel saknades för honom. Detta påpekande från honom hade dock inte – fortfarande enligt hans egna uppgifter – föranlett någon åtgärd från polisens sida. E:s uppgifter i detta avseende står oemotsagda eftersom det vid den tidigare handläggningen av ärendet tydligen inte undersöktes hur det förhöll sig på den punkten och det numera inte finns någon som kan erinra sig frigivningen av E. Klart är dock att en anmälan i saken upptogs då E. den 18 februari 1976 besökte polishuset. Den utredning som då gjordes synes ha varit något summarisk. Således finns det inte något i handlingarna som visar att man närmare försökt utreda hur det förhållit sig med de peng-

ar som E. kastat omkring sig i bilen (den polisbil vari E. transporterats vid omhändertagandet) eller låtit kontrollera fordonet för fastställande av om någon sedel möjligen hamnat på någon undanskymd plats. Jag har i ett tidigare av mig avgjort ärende (dnr 2440/76) framhållit vikten av att det efter varje transport sker en noggrann kontroll i fordonet för att på så sätt säkerställa att inte något kvarglömts eller undanstoppats. I det ärendet hade en för fylleri omhändertagen person vid frigivningen från polishuset i Göteborg påtalat att en portfölj som han haft med sig vid omhändertagandet saknades. Påpekandet hade inte medfört någon omedelbar åtgärd från polisens sida men fyra dagar senare hade portföljen anträffats i det fordon som den omhändertagne transporterats i. I det nu behandlade ärendet anser jag det vara en brist, om det inte gjorts en ingående kontroll av fordonet för att på så sätt få klarlagt om samtliga sedlar som E. kastat i bilen återfunnits. Vidare kan om den tidigare utredningen sägas att det inte finns någon redovisning av de närmare omständigheterna vid avvisiteringen och frigivningen av E. Det finns visserligen två skriftliga redogörelser från de polismän som verkställde omhändertagandet men dessa redogörelser är på intet sätt detaljerade eller klarläggande.

Under hänvisning till det anförda kan det ifrågasättas om den utredning som verkställdes i anledning av E:s anmälan den 18 februari 1976 verkligen gjordes så noggrant som man har rätt att kräva i ett sådant sammanhang. Jag har visserligen förståelse för om man vid bedömningen av ärendet kom fram till att E:s påstående om stöld kunde diskuteras, eftersom han under utredningen på inte oväsentliga punkter lämnat uppgifter som vid kontroll visat sig felaktiga och att man därför ansåg att brott inte var styrkt. De felaktiga uppgifterna, som jag inte finner anledning att i detalj gå in på, visar att E. vid förhör den 2 mars 1976 tydligen hade en oriktig uppfattning om bl. a. hur han haft sina pengar förvarade då han omhändertogs och hur stort belopp han återfått vid frigivandet. Den omständigheten att ärendet bedömdes som ej brott – en bedömning som svårligen kan kritiseras – uteslöt inte att E. på annat sätt kunde ha förlorat sin tusenkronorssedel i anslutning till omhändertagandet. Sistnämnda förhållande, som tydligen inte beaktades, borde ha varit tillräckligt för att utredningen eller undersökningen skulle ha fullföljts. Därmed vill jag inte påstå att resultatet skulle ha blivit ett annat men ärendet med portföljen visar att ordentliga undersökningar kan ge resultat.

Den nu företagna utredningen har tyvärr inte kunnat bringa klarhet i saken. E:s påstående om stöld har således inte styrkts. Även om jag är kritisk mot den i inledningsskedet gjorda utredningen anser jag det inte påkallat med någon vidare åtgärd från min sida.

Vad därefter rör E:s påstående om stöld av 270 kronor kan det konstateras att han först i klagoskrivelsen till JO påtalat förlusten och att polisen därför inte haft möjlighet att tidigare göra en undersökning. Enligt den nu företagna utredningen innehade E. endast kronor 5: 50 i kontanter då han

omhändertogs den 28 mars 1977. Den av E. lämnade uppgiften har således inte styrkts. Jag finner det inte meningsfullt att ytterligare söka utreda saken utan lämnar denna del av klagomålen utan vidare åtgärd.

Klagomål bl. a. över att polisen inte underrättat närstående angående omhändertagande (12 § förordningen (1976: 376) om behandlingen av häktade och anhållna m. fl.)

K. uppgav följande i en till JO den 14 juni 1977 inkommen skrivelse. Hon är mor till Bo, född den 1 mars 1959. Hon hörde inte av Bo fredag kväll den 3 juni 1977. Han hördes inte heller av på lördagen, varför hon på kvällen ringde till ordningspolisen och frågade, om de sett honom. Svaret blev nej. Hon blev allvarligt orolig att han kanske hade råkat ut för en olycka. På måndagen fick hon av en kamrat till Bo reda på att han satt i häkte. Hon ringde då till kriminalen och fick bekräftat att "visst var han där". Hon frågade varför de inte hade ringt. Hon fick till svar att det väl blev bortglömt och att de förresten inte hade någon skyldighet att ringa. På fråga vad han gjort, fick hon till svar att han ju fått ett straff. När de såg honom på staden var det deras skyldighet att ta honom med. Det sades också att han skulle transporteras till anstalt på måndagen. Hon bad polismannen att ta reda på vart Bo skulle. Efter en del undersökningar fick hon veta vilken kriminalvårdsanstalt Bo skulle till. Hon frågade, om hon fick besöka Bo innan han skulle åka. Hon ville tala med honom och ge honom toalettartiklar. Hon fick då svaret att det inte var nödvändigt, eftersom han skulle bli uppklädd från topp till tå på anstalten. När hon på tisdagen ringde till en assistent på anstalten fick hon reda på att Bo kommit dit redan på fredagen.

Efter remiss inkom polisstyrelsen i Karlstads polisdistrikt med upplysningar och yttrande samt vissa handlingar rörande ärendet. Yttrande inhämtades också från styresmannen på allmänna häktet i Karlstad.

Av utredningen framgick bl. a. följande. Bo dömdes av Karlstads tingsrätt den 25 maj 1977 till skyddstillsyn med behandling i anstalt. Tingsrätten förordnade att behandlingen i anstalt skulle verkställas utan hinder av att domen å skyddstillsyn inte vunnit laga kraft. Tingsrätten översände domen till polismyndigheten. Tjänstgörande polismästaren beslöt därefter den 27 maj 1977 att verkställighet skulle ske. Bo anträffades den 3 juni 1977 kl. 11.49 av polisen på en gata i Karlstad. Han omhändertogs och fördes till polisstationen. Han förpassades därefter till allmänna häktet, där han mottogs samma dag kl. 12.45.

I beslut den 14 november 1977 uttalade *JO Wigelius* bl. a. följande.

Enligt 1 § förordningen (1976: 376) om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. gäller förordningen bl. a. den som har intagits i häkte eller polisarrest för förpassning till kriminalvårdsanstalt. Av förordningens 12 § framgår att den som har berövats friheten på annan grund än misstanke om

brott efter intagningen i förvaringslokalen skall få tillfälle att underrätta närstående om sin vistelseort. Detsamma gäller efter överflyttning från en förvaringslokal till en annan.

I detta fall inträdde den formella skyldigheten att bereda Bo tillfälle att underrätta närstående, när han intogs i häktet. Enligt min uppfattning borde han lämpligen därvid ha tillfrågats, om han ville kontakta hemmet. Genom yttrandet från styresmannen vid häktet har inte klarlagts, om frågan tagits upp under Bos vistelse där. I likhet med polisstyrelsen anser jag att det varit lämpligt att Bo redan i samband med omhändertagandet på polisstationen hade beretts tillfälle att kontakta hemmet. Givetvis hade han själv kunnat ta initiativet till kontakt med modern. Tydligen har han inte gjort detta. Med hänsyn till Bos ungdom borde det ha varit särskilt angeläget att man vid polismyndigheten och häktet med honom tagit upp frågan, om närstående skulle underrättas.

Jag finner det anmärkningsvärt att K. vid telefonsamtalet med polisen den 4 juni inte fick besked om sonens omhändertagande. Jag delar polisstyrelsens uppfattning att det i första hand hade ankommit på vakthavande befäl att göra närmare efterforskningar för att kunna lämna korrekt besked till K. Det är dock möjligt att beskedet till henne kan ha påverkats av att det fortfarande var noterat på anslagstavlan på polisstationen att Bo var efterlyst. Av utredningen framgår inte om återkallelse av efterlysningen skett i vederbörlig ordning. Jag finner att noteringen om efterlysningen vid denna tidpunkt inte borde ha funnits på anslagstavlan.

Tillhandahållande av skrivmateriel åt häktad

I ett klagoärende, som rörde behandlingen av intagna i arrestavdelningen hos en polismyndighet, uttalade *JO Lundvik* bl. a. följande i beslut den 18 juli 1977.

I 9 § lagen om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. föreskrivs vad som gäller beträffande tillstånd att mottaga och avsända brev. För att dessa bestämmelser skall bli en realitet bör den intagne beredas möjlighet att få disponera skrivmateriel. Det är då önskvärt att sådant tillhandahållande skall kunna ske utan alltför stora tidsutdräkter.

Polismans skyldighet att uppge sitt namn. (Se JO 1966 s. 134, 1968 s. 83 och 1977/78 s. 135)

1.

En person, C., skrev till JO och klagade över ett ingripande som två polismän företagit mot honom på ett varuhus. C. påstod också att polismännen trots begäran från C. inte utlämnat sina namn till honom.

Beträffande detta påstående uttalade *JO Wigelius* följande i beslut den 13 april 1978.

Vid all myndighetsutövning bör eftersträvas en så stor öppenhet som möjligt och i enlighet härmed äger envar som berörs av ett beslut som meddelats av en befattningshavare i allmän tjänst rätt att på begäran erhålla vederbörande beslutsfattares namn. Skyldighet att på förfrågan lämna namnuppgift gäller i princip också polismän som gör ett ingripande eller någon annan åtgärd i tjänsten, vilket betonats av JO i tidigare beslut. Det förefaller självklart att varje person som blir föremål för ett ingripande från polisens sida har rätt att få upplysning om den ingripande polismannens namn om han så önskar. Även en inte direkt inblandad person kan emellanåt tänkas ha berättigad anledning att få veta en viss polismans namn. Emellertid måste undantag från den allmänna regeln godtas. Som också uttalats i JO:s tidigare beslut har avsteg från skyldigheten ansetts kunna ske, då någon i trakasseringssyfte eller eljest utan grundad anledning begär att få veta polismannens namn eller om trängande tjänsteuppgift eller i övrigt särskilda omständigheter talar däremot. Med trakasseringssyfte har JO närmast avsett att själva begäran skulle innebära trakassering. Man kan som exempel tänka sig att en person utan annat syfte än att irritera polismannen eller störa honom i hans tjänsteutövning skulle fråga efter dennes namn. I en sådan eller liknande situation kan det enligt min mening inte åligga polismannen att lämna uppgiften. Jag kan emellertid inte tro annat än att dessa situationer är ovanliga. I allmänhet torde man kunna utgå från att en person som begär polismannens namn har en rimlig orsak därtill; om han gör det med tanke på en eventuell anmälan i anledning av en åtgärd som polismannen vidtagit, är det självfallet inte fråga om trakasseringssyfte i här avsedd betydelse. Det är därvid oväsentligt om den tilltänkta anmälan är befogad eller ej. Den bedömningen får göras senare i vanlig ordning, om det blir aktuellt. Jag vill alltså understryka vikten av att polisman så långt det är möjligt tillmötesgår den som önskar få upplysning om vem polismannen är.

I detta ärende har polismännen uppgivit att det kunde befaras att C. skulle använda deras namn i trakasseringssyfte. I enlighet med det nyss sagda anser jag emellertid att polismännen borde ha uppgivit sina namn på C:s begäran.

II.

Två polismän utfärdade en parkeringsanmärkning för en personbil. Ägaren av bilen klagade till JO och frågade om inte polismännen hade varit skyldiga att på begäran av henne omtala sina namn i stället för att som skett endast hänvisa till tjänstenumren på parkeringsanmärkningen.

I beslut den 17 augusti 1977 uttalade *JO Wigelius* följande.

I detta fall har polismännen i stället för att omtala sina namn, hänvisat till de tjänstenummer som fanns angivna på parkeringsanmärkningen. Kla-

ganden har därigenom i och för sig fått för identifiering av polismännen tillräckliga uppgifter. Jag anser dock att polismännen bort uppge sina namn vid förfrågan från bilägaren trots den något irriterade stämning som tydligen rådde vid tillfället. Om en polisman utan verkligt starka skäl vägrar att säga sitt namn kan det lätt uppfattas som ett sådant utslag av oginhet som det varnas för i 7 § polisinstruktionen.

III.

Ö. skrev till JO och uppgav i huvudsak följande. Vid ett tillfälle då han förde sin personbil söderut på gator och vägar i Gävle omkördes han av en polisbil, som överskred den tillåtna hastigheten 50 km/tim. Ö. fick en impuls att köra efter polisbilen för att försöka prata med polismännen i den. Ö. var uppe i en hastighet av 92 km/tim. för att kunna följa polisbilen. Polismännen var inte under utryckning utan skulle tanka bilen. Ö. stannade bredvid polisbilen, när den kört in på bensinstationen. Han sade till polismännen att det var dålig stil att inte föregå med gott exempel. När han påtalade det olämpliga i att åka slalom efter en hårt trafikerad gata utan giltig anledning, blev han bemött med ett hånskratt. Polismännen hotade med att se till att hans körkort blev indraget för alltid, eftersom han inte följt gällande hastighetsregler. Ö. frågade efter polismännens namn för att kunna tala med polisbefäl om detta men fick till svar att han skulle visa sitt körkort så att de skulle kunna avlägga rapport. Ö. vägrade detta och uppgav att han skulle visa upp körkortet på polisstationen.

Utredning verkställdes.

Polismännen uppgav att Ö. inte frågat efter deras namn på bensinstationen. Ö. hade inte velat visa sitt körkort, innan de legitimerat sig. Polismännen uppfattade Ö:s yttrande så att han ville att de först skulle styrka att de var polismän. De ansåg inte detta behövligt, då de hade uniform och åkte polismålad tjänstebil. Polismännen uppvisade inte legitimation. Ö. begärde då att få reda på polisbilens registreringsnummer och radioanrop.

I beslut den 30 december 1977 uttalade *JO Wigelius* bl. a. följande.

Givetvis var det i den aktuella situationen inte erforderligt att polismännen ytterligare styrkte sin egenskap av polismän. Att Ö. med den kritiska inställning han hade till polismännens agerande i stället var intresserad av att få veta deras namn var naturligt och kan inte ifrågasättas. Även om Ö. inte uttryckligen begärt att få veta polismännens namn utan endast sagt att han ville se deras tjänstelegitimation, borde avsikten härmed ha varit uppenbar för dem. Ö:s intresse för polismännens identitet bekräftades också av att han, då han inte fick se någon tjänstelegitimation, begärde att få reda på polisbilens registreringsnummer och radioanrop. I vart fall finner jag, oavsett hur Ö:s begäran kan ha uppfattats, att någon anledning i detta fall inte förelegat för polismännen att vägra uppvisa tjänstelegitimation.

Lagen om omhändertagande av berusade personer (LOB) torde i vissa fall kunna tillämpas beträffande berusad bilpassagerare

B. skrev till JO och uppgav bl. a. följande. Vid ett tillfälle när han åkte taxi i Uppsala uppkom, efter avslutad körning, oenighet mellan honom och taxichauffören om taxilegans storlek, varför chauffören körde B. till polisstationen. B. omhändertogs där då han enligt de tillkallade polismännens uppfattning var så berusad att han inte kunde klara sig själv. När han senare släpptes från polisstationen behöll polisen en av B. medhavd oöppnad helflaska vodka. B. ifrågasatte i anledning härav polisens rätt att behålla spriten.

Efter remiss inkom upplysningar och yttrande från polisstyrelsen i Uppsala polisdistrikt. I polisstyrelsens yttrande uppgavs att B. omhändertagits utanför polishuset i Uppsala, Salagatan 18, sedan han kommit dit i taxi.

Av en hos polismyndigheten upprättad promemoria framgick bl. a. följande.

Polisassistenten R. har uppgivit, att han tillsammans med polisassistenten A. hämtat B. i en taxibil på Salagatan utanför polishuset i nr 18 vid tidpunkt enligt primärrapport/arrestantblad. B., vilken ej hade medel att fullständigt erlägga betalning för en genomförd taxiresa, var berusad. Han kunde visserligen gå utan stöd men så vingligt att han icke kunde tillåtas röra sig fritt ute i tätortstrafik. Polisinspektören N. bedömde B:s berusning så höggradig att han skulle omhändertagas. En helbutelj alkohol fråntogs honom och förverkades, allt enligt bestämmelserna i lagen om omhändertagande av berusade personer m. m.

Polisstyrelsen uppgav vidare följande. Att alkoholhaltiga drycker fråntages den som har omhändertagits enligt lagen om omhändertagande av berusade personer m. m., sker med stöd av 8 § samma lag. Om särskilda skäl talar emot, skall dock sådan åtgärd ej vidtagas. Något skäl som talade mot att B. fråntogs spriten, såsom att den tillhörde annan eller eljest ej varit avsedd för B:s räkning, synes ej ha förelegat. Polisstyrelsen bedömde på grund av vad som anförts, att förutsättningar förelegat för att förverka den sprit B. medförde vid omhändertagandet samt att förstöra denna.

I beslut den 8 mars 1978 uttalade *JO Wigelius* följande.

Lagen om omhändertagande av berusade pesoner m. m. (LOB) trädde i kraft den 1 januari 1977 samtidigt som fylleristraffet avskaffades. Därvid upphävdes även bl. a. förordningen (1841: 58 s. 1) emot fylleri och dryckenskap. Enligt den tillämpning som 1841 års förordning fick i praktiken ansågs ett omhändertagande av en berusad person med stöd av förordningen kunna ske endast om den berusade anträffades på allmän plats. Omhändertagande av berusade personer på andra platser förekom också. Bl. a. ansågs polisen i vissa speciella fall berättigad att omhändertaga berusade på enskilda platser med stöd av antingen polisinstruktionen (PI) eller också, sedermera, lagen om tillfälligt omhändertagande (LTO). Med LOB:s till-

komst avsågs bl. a. att om möjligt tillskapa en mera enhetlig reglering av polisens befogenheter vid omhändertagandet av berusade personer. Det sågs därvid som mindre tillfredsställande att inte låta regleringen omfatta sådana i praktiken vanliga fall där vårdintresset var särskilt framträdande. Såsom exempel nämndes fall där en berusad person anträffades i en port, en trappuppgång eller liknande utrymme eller annars inom område som gränsade till allmän plats, dvs. platser som visserligen var öppna och tillgängliga för vem som helst men som var avsedda endast för en bestämd krets och därför inte räknades som allmänna. Som en uttrycklig förutsättning för ett sådant omhändertagande föreskrevs dock att det skulle vara fråga om fall då den berusade anträffades under förhållanden som gav vid handen att han uppehöll sig där endast tillfälligtvis. Det var inte avsikten att LOB skulle kunna åberopas till stöd till ett omhändertagande i fall då en berusad person anträffades till exempel i sin egen trädgård eller på annat område som framstod som privat i mera egentlig mening.

Förutsättningarna för ett omhändertagande av en berusad person enligt LOB regleras i 1 § som har följande lydelse.

> Den som på allmän plats, utom- eller inomhus, anträffas berusad av alkoholhaltiga drycker eller annat berusningsmedel får omhändertagas av polisman, om han till följd av berusningen är ur stånd att taga vård om sig eller annars utgör en fara för sig själv eller annan.
>
> Vad som sägs i första stycket har motsvarande tillämpning, om den berusade anträffas i port, trappuppgång eller liknande utrymme eller annars inom område som gränsar till allmän plats och omständigheterna ger vid handen att han uppehåller sig där endast tillfälligtvis.

Det bör nämnas att rikspolisstyrelsen efter särskilt bemyndigande och efter samråd med socialstyrelsen fastställt föreskrifter för tillämpningen av LOB.

Av utredningen framgår att de tillkallade polismännen hämtade B. vid eller möjligen i taxibilen, som stannat på allmän plats utanför polisstationen. Varken LOB med förarbeten eller tillämpningsföreskrifterna säger något om i vad mån en berusad bilpassagerare kan omhändertagas med stöd av LOB. I allmänhet får man väl förutsätta att en bilpassagerare kan påräkna sådan hjälp av föraren eller medpassagerare att det inte kan sägas att han är ur stånd att taga vård om sig. Det kan redan därför inte gärna antagas att en polisman, exempelvis vid en rutinkontroll, äger ingripa mot någon med stöd av LOB bara därför att han i redlöst tillstånd befinner sig som passagerare i en bil på allmän plats. Saken ställer sig annorlunda när den som disponerar över bilen vänder sig till polisen för att bli av med passageraren och eventuellt, som i vårt fall, anmäla denne för att han underlåtit att betala för sig. I så fall kan ju vårdbehovet vara fullt klart och den särskilda avskildhet från omgivningen, som nog i praxis ansetts råda i åtminstone en täckt bil, kan även anses upphävd. I denna situation kan jag för min del inte finna att det skulle föreligga något principiellt hinder mot att anse ett

omhändertagande enligt LOB tillåtligt vare sig det sker direkt i bilen eller ute på gatan, sedan passageraren avhysts ur denna.

Jag saknar anledning att ifrågasätta den bedömning som polismännen gjorde beträffande B:s tillstånd vid omhändertagandet. Med hänsyn härtill samt till vad jag nyss anfört har jag inte funnit anledning att rikta någon kritik mot de polismän som omhändertog B. med stöd av LOB.

Jag delar polisstyrelsens uppfattning att förutsättningar förelegat för att fråntaga B. den sprit som han medförde samt att förstöra spriten.

Lämpligheten av att polisstyrelse beslutat sälja förverkade vapen till polisman i distriktet

H. hemställde i en skrivelse till JO om utredning angående polisstyrelsens i Vilhelmina polisdistrikt handhavande av ett vapenärende, vari en kriminalassistent i polisdistriktet fått tillstånd att förvärva fem förverkade studsare. H. uppgav att han överklagat polisstyrelsens beslut till länsstyrelsen.

Yttrande inhämtades från polisstyrelsen i Vilhelmina. Av remissvaret och handlingarna i länsstyrelsens besvärsärende framgick bl. a. följande.

Polisen i Vilhelmina omhändertog i januari 1975 från B. ett större antal skjutvapen. B. hade tillstånd att inneha dessa vapen. Sedan B. avlidit en kort tid härefter, anträffades ytterligare fem skjutvapen jämte ammunition, som B. innehaft dock utan att ha varit berättigad därtill. Dessa vapen togs i beslag och begärdes förverkade av åklagare. För övriga vapen som B. innehaft hävdes beslutet om omhändertagande. H. meddelades sedermera i maj 1975 av polisstyrelsen i Borlänge polisdistrikt tillstånd att inneha fyra av dessa vapen, medan B:s efterlevande maka fick tillstånd av polisstyrelsen i Vilhelmina att inneha återstoden av dessa vapen i vad de utgjorde dödsboets egendom.

Polisstyrelsen i Borlänge lämnade i beslut den 28 maj 1975 H. tillstånd att inneha de fem skjutvapen som tagits i beslag. Bevis om tillstånden tillställdes vapenregistret i Vilhelmina polisdistrikt. – Kriminalassistenten S. i distriktet, som bl. a. ansvarade för beslagtagen egendom vid polisdistriktet, ansökte den 5 september 1975 hos polisstyrelsen i Vilhelmina om tillstånd att inneha de beslagtagna vapnen. Ansökan innefattade även en begäran om att av polisstyrelsen få förvärva vapnen under förutsättning att dessa förklarades förverkade. I beslut den 9 september 1975 meddelade polisstyrelsen – – – S. tillstånd att inneha vapnen. Polisstyrelsen beslutade samtidigt att sälja vapnen till S. för 231 kr, vilket belopp överensstämde med vapnens värde enligt värderingsintyg.

Lycksele tingsrätt förklarade i dom den 9 september 1975 – – – de beslagtagna vapnen förverkade. Domen vann laga kraft.

I anledning av H:s besvär över polisstyrelsens beslut om avyttring av

vapnen företog länsstyrelsen utredning, vari bl. a. S. hördes. Länsstyrelsen fann i beslut den 3 maj 1976 att de uppgifter som S. lämnat i saken inte kunnat vederläggas och att det därför inte heller kunnat visas att polisstyrelsen handlat felaktigt. Länsstyrelsen lämnade besvären utan bifall.

I beslut den 22 november 1977 uttalade *JO Wigelius* följande.

Bestämmelser om hur med sådan egendom skall förfaras som tillfallit staten på grund av förverkande lämnas i lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m. m. Lagen trädde i kraft den 1 juli 1975. Enligt 6 § denna lag skall förverkad egendom normalt säljas av förenade fabriksverken (FFV), om inte egendomen på grund av sin beskaffenhet eller omständigheterna i övrigt bör säljas i annan ordning genom den myndighet som förvaltar egendomen. Syftet med denna bestämmelse synes främst ha varit att åstadkomma ett förbättrat försäljningsresultat för statsverket. Av förarbetena till lagen (prop. 1974:124 s. 65 f) framgår att bestämmelsen om försäljning i annan ordning än genom FFV tar sikte på sådana fall då egendomen på grund av sin beskaffenhet inte får säljas till annan än viss bestämd köpare eller där egendomens pris inte påverkas av att den bjuds ut till en bredare köpkrets. Hänsyn bör också tas till om försäljning genom FFV skulle medföra särskilt stora transportkostnader. I propositionen uttalades vidare (s. 66) att principen för försäljning på annat sätt än genom FFV bör vara att sådan försäljning bör inbringa minst samma nettopris som om FFV skulle ha ombesörjt försäljningen.

De aktuella vapnen hade åsatts ett i sammanhanget tämligen blygsamt värde. På grund härav och med hänsyn till de transportkostnader som skulle ha uppkommit vid försäljning genom FFV kan det, med de bestämmelser som gäller, inte hävdas att polisstyrelsen borde ha låtit FFV sälja vapnen.

Av det tidigare anförda följer att ett för statsverket gynnsamt försäljningspris bör eftersträvas också då egendomen skall säljas genom polisstyrelsens försorg. Från denna synpunkt bör egendomen i regel utbjudas till försäljning till ett flertal personer. I rikspolisstyrelsens föreskrifter 1975-07-01 rörande förfarande med egendom som tagits i beslag m. m. sägs beträffande omedelbar försäljning också att sådan bör i möjligaste mån ske genom ett anbudsförfarande, som kan begränsas till att föremålet muntligen erbjuds mer än en intresserad köpare. Polisstyrelsen synes i detta fall inte ha tillämpat något sådant förfarande. Polismästaren har i en skrivelse den 15 februari 1976 till länspolischefen anfört att anbudsförfarande inte varit aktuellt eftersom endast S. anmält sitt intresse att förvärva vapnen av statsverket. Med tanke på att det rört sig om egendom till ett åsatt värde av drygt 200 kr kan frågan om försäljningsform enligt min mening inte ha haft någon nämnvärd betydelse för statsverket från de synpunkter som här berörts.

Även av andra skäl bör polisstyrelsens försäljning av förverkad egendom m. m. i regel ske under öppna former. Egendom som kan vara attrak-

tiv bör nämligen inte säljas under sådana omständigheter att någon kan anta att köparen gynnats på ett otillbörligt sätt. Detta bör iakttagas särskilt om det, såsom i detta fall, är en vid polisdistriktet anställd person som begär att få köpa egendomen. Polisstyrelsen synes vid försäljningen av vapnen till S. inte heller ha beaktat sådana synpunkter.

Att H. inte underrättats om den tillämnade försäljningen av vapnen synes ha berott på att polisstyrelsen varit av den uppfattningen att H. inte var intresserad av att köpa vapnen om dessa blev förverkade. I detta hänseende kan något direkt fel inte anses ha begåtts vid handläggningen av försäljningen. Med hänsyn till H:s tidigare kontakter med polisen rörande vapnen hade det dock varit lämpligt att H. fått reda på att vapnen dömts förverkade och att polisstyrelsen tänkte sälja dem.

Patient, som efter permission inte återkommit till mentalsjukhus, har ej efterlysts av polisen på grund av fel på den s. k. bildskärmsterminalen hos polisen. Kritik mot vakthavande befäl som inte vidtagit åtgärd för att avhjälpa felet

En patient på ett mentalsjukhus hade inte återkommit dit efter permission. Saken anmäldes till polisen i Växjö distrikt inom vilket sjukhuset låg. Vakthavande befäl, polisinspektören S., gav order om lokal efterlysning av patienten. Efterlysningen skulle ske med hjälp av bildskärmsterminalen i centralvakten hos polisen. Bildskärmen fungerade dock inte och någon lokal efterlysning kom inte till stånd genom polisens försorg trots att flera försök gjordes att komma fram via skärmen. Enligt S. var "hela datasystemet" överansträngt. Han vidtog inte någon särskild åtgärd för att få felet på bildskärmen avhjälpt. S. gav ej heller order om användning av polisens telexapparat för efterlysning. S. uppgav att apparaten inte fick användas, enligt besked som lämnats, annat än om dataskärmen var obrukbar och det dessutom var fråga om en nödsituation. Så var inte fallet här, menade S., eftersom patienten inte var farlig. Tjänstgörande personal informerades om anmälan från sjukhuset. S. tog för givet att han också lämnade underrättelse om anmälan till det vakthavande befäl som senare avlöste honom.

Utredning och yttrande inhämtades från länspolischefen i Kronobergs län med anledning av att patienten inte efterlysts av polisen.

JO Wigelius meddelade beslut i ärendet den 20 januari 1978.

I beslutet intogs vissa avsnitt från rikspolisstyrelsens föreskrifter rörande tillämpningen av efterlysningskungörelsen (FAP 444-2) och från rikspolisstyrelsens handbok i Telex-Datakommunikation (173-1, s. 33–34). Bl. a. återgavs följande avsnitt ur handboken.

1.4.2. Förfrågningar

Terminalanvändarna skall i alla situationer, då det uppstår problem med den datatekniska användningen av terminalerna, vända sig till nätövervak-

ningsgruppen. Det kan gälla uppkomna fel, svårigheter vid handhavandet av terminal eller problem med enstaka transaktioner. Nätövervakningsgruppen svarar också för kontakten med de olika serviceorgan (Univac, TELUB, Televerket, Stansaab), som det kan bli aktuellt att larma.

– – –

Från chefen för rikspolisregistraturet, polisintendenten Oscar Heiman, inhämtades följande upplysningar.

När fel på en dataanläggning anmäls till nätoperatören av den terminalansvarige, t. ex. vakthavande befäl, lämnar operatören besked huruvida felet kan avhjälpas omgående eller om det kommer att bli ett längre avbrott. För användning av telexapparat för lokal efterlysning krävs beslut om s. k. höjd behörighet. Höjd behörighet begärs av den terminalansvarige per telefon hos nätövervakningsgruppen. Framställningen skall motiveras. Sedan höjd behörighet beslutats måste nätoperatören ändra behörighetsnivån, vilket är en enkel transaktion, för att telexapparaten skall kunna användas för lokal efterlysning.

Telefonnumret till nätoperatören finns angivet på Blad 1 i den förutnämnda handboken.

JO Wigelius uttalade härefter bl. a. följande.

Det som framför allt talar mot S. är att han inte tog kontakt med nätoperatören på grund av felet på bildskärmen. I rikspolisstyrelsens handbok Telex-Datakommunikation fanns en klar uppmaning till sådan kontakt. Enligt min mening måste S:s underlåtenhet att kontakta operatören bedömas som ganska anmärkningsvärd med tanke bl. a. på att felet synes ha varat under i vart fall större delen av S:s tjänstgöringspass mellan kl. 15.00 och 21.00 den aktuella dagen. I sammanhanget måste naturligtvis också beaktas att det, förutom att efterlysa patienten, när som helst kunde komma andra viktiga arbetsuppgifter som krävde en funktionsduglig bildskärmsterminal. S. kan således inte undgå kritik för att han lät bli att kontakta nätoperatören. En sådan kontakt skulle med all sannolikhet ha resulterat i att det kunnat sändas en lokal efterlysning av patienten antingen på terminalen eller med hjälp av telexapparaten.

Vad gäller telexapparaten vill jag påpeka att såvitt utredningen i ärendet visar hade S. inte utan att ta kontakt med nätoperatören kunnat sända en lokal efterlysning på apparaten. För detta fordrades, som framgått, att nätoperatören ändrade den s. k. behörighetsnivån för användningen av telexapparaten.

Polismän, som inte har någon befattning med ett ärende som handläggs inne på en polisstation, skall inte blanda sig i detta genom att t. ex. fälla olämpliga yttranden till den gripne/omhändertagne

Det förekommer ibland klagomål till JO i sådana fall som avses i rubriken. I ett fall hade en person – R. – införts till polisstationen som miss-

tänkt för tillgrepp av fortskaffningsmedel. R. klagade till JO och kritiserade bl. a. enskilda polismäns uppträdande mot honom inne på polisstationen. R. uppgav att olika polismän kom och pratade med honom. Några uppmanade honom att erkänna. En polisman kallade honom för co-driver.

I beslut den 21 september 1977 uttalade *JO Wigelius* följande.

– – –

Vad därefter rör frågan om de enskilda polismännens uppträdande mot R. får det av utredningen anses framgå att stämningen redan från början var irriterad. När det gäller anmärkningarna i stort förefaller det som om polismän som inte hade med R. att göra ändå blandade sig i saken så tillvida att någon eller några fällde olika yttranden till honom, bl. a. co-driver. En sådan opåkallad inblandning i en redan irriterad situation kan knappast få annan effekt än att läget ytterligare tillspetsas och bör därför undvikas. I R:s fall hade kriminalinspektören B. tillkallats för att handlägga ärendet och det var således hon som hade att utreda vad som förevarit.

– – –

Fråga om polismyndighet haft skyldighet att i ett lotteriärende översätta ingivna handlingar som varit avfattade på främmande språk

Finska föreningen i en kommun skrev till JO och frågade om polismyndigheten – i ett ärende angående tillstånd till lotteri, som föreningen begärt att få anordna – hade rätt att kräva att föreningen ingav sina stadgar översatta till svenska språket.

I skrivelse till föreningen, daterad den 7 december 1977, anförde *JO Wigelius* följande.

Ifrågavarande spörsmål regleras av 9 § förvaltningslagen (1971: 290) där följande stadgas:

När myndighet har att göra med någon som ej behärskar svenska språket eller är allvarligt hörsel- eller talskadad, får myndigheten vid behov anlita tolk.

Begreppet tolk betecknar både den som tolkar muntligen från ett språk till ett annat och den som gör en skriftlig översättning av en handling. Lagstiftningen bygger med vissa undantag på den underförstådda förutsättningen att svenska språket skall användas av myndigheterna. Fråga uppkommer då i vilken omfattning myndighet skall översätta handlingar som är avfattade på främmande språk. Enligt förarbetena till förvaltningslagen skall hänsyn tas till ärendets beskaffenhet, omfattningen och karaktären av det material som lämnats in samt kostnaden för översättning sedd i förhållande till ärendets vikt för den som förebringar materialet (prop. 1971:30 s. 382). I den juridiska litteraturen (se bl. a. Hellners, Förvalt-

ningslagen s. 106) har uttalats att det i ärenden av kommersiell natur ofta kan vara naturligt att den enskilde själv svarar för översättning till svenska av sina inlagor i ärendet.

Jag anser mot bakgrund av det nu anförda att det inte förelåg skyldighet för polismyndigheten att översätta stadgarna.

II. Försvaret m. m.

Fråga om erforderliga säkerhetsföreskrifter utfärdats i samband med att en ny typ av pansarfordon tagits i bruk m. m.

Av en artikel i tidningen Sydöstran för den 24 september 1975 framgick att värnpliktige U. G. L. Landberg förolyckats den 22 september 1975 under en krigsförbandsövning på Revingehed. Landberg tillhörde 15. stridsvagnskompaniet, Norra skånska regementet (P 6), och ingick i en grupp om sex man, som omhänderhade en brobandvagn 941 (Brobv 941). Vid olyckstillfället befann sig Landberg på vagnens lastflak. Hans huvud krossades av vagnens lanseringsbalk.

På begäran inkom polisstyrelsen i Lunds polisdistrikt till JO med ett beträffande olyckan upprättat förundersökningsprotokoll och ett av chefsåklagaren i Lunds åklagardistrikt fattat beslut att inte väcka åtal i saken.

Av förundersökningen och åklagarens beslut tycktes framgå att erforderliga säkerhetsföreskrifter saknats beträffande brobandvagnen och att särskilt befälen inte fått tillräcklig utbildning på densamma. Vem som bar ansvaret för dessa brister syntes oklart. Inte heller framgick det av utredningen vilka åtgärder som vidtagits för att bota bristerna.

På grund härav remitterades ärendet till chefen för armén, som inkom med utredning och yttrande den 7 februari 1977. Yttrandet var undertecknat av chefen för sektion 3 i arméstaben på uppdrag av chefen för armén.

JO Uhlin har vid besök den 4 april 1977 på Pansartruppskolan (PS) erhållit demonstration av en brobandvagn 941 och fått orientering om de prov som vid skolan utfördes med vagnen innan den togs i bruk vid förbanden.

Vidare har tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen haft samtal i saken med kaptenen Rolf Nilsson, Skånska dragonregementet (P 2).

Brobandvagn 941 är ett bandgående pansarfordon, avsett för transport, utläggning och upptagning av hopsatt krigsbro i 15,2 m längd. Bron vilar under transport på broläggningsanordningen ovanpå vagnen. Besättningen är fyra man, vagnchef, förare, skytt och broman. Vagnskroppen är delad i en främre och en bakre del, åtskilda av en mellanvägg. I den främre delen finns ett besättningsrum. I den bakre delen finns ett lastflak. Flaket har en bakläm. Broläggningsanordningen består av bl. a. vagga, brostödsbockar, brostyrningsbalanser och lanseringsbalk med förlängningsdel. Broläggningsanordningen manövreras med spakar som sitter på ett ställ vid vagnchefens plats men också är åtkomliga för föraren. Lanseringsbalken med förlängningsdel, som ligger under bron fungerar som stödbalk för bron vid utläggning och upptagning. Lanseringsbalken manövreras med spaken

LANSERING på spakstället. Broläggningsanordningen inklusive lanseringsbalken kan höjas och sänkas. Man säger att broläggningsanordningen tiltas upp eller ned. Detta sker med spaken TILTNING. Tiltningsläget kan ändras under körning så att framkomligheten i kuperad terräng blir bättre. När broläggningsanordningen tiltas uppåt till högt läge kommer anordningen med lanseringsbalken djupt ned på lastflaket. Landberg hade vid sådan tiltning fått huvudet krossat mellan lanseringsbalken och baklämmen.

Brobandvagnen 941 är ett ganska nytt fordon. Den första befälsutbildningskursen beträffande vagnen ägde rum vid pansartruppskolan den 9 april–den 11 maj 1973. Kaptenen Rolf Nilsson var elev vid denna kurs. Lärarna vid kursen hade tidigare successivt utbildats av materielverket och fordonets tillverkare under 1968–1971 och 1973. Nilsson ledde under 1973–1975 till P2 centraliserad utbildning av värnpliktiga.

En brobandvagngrupp består av sex man. Fyra man skall färdas i besättningsrummet och två man i följebil (lastbil) som är tilldelad gruppen. En lastbil hade för nämnda ändamål uttagits för den nu aktuella gruppen. Den disponerades emellertid inte av gruppen utan synes i stället ha använts av kompaniet för transport av ved m. m.

Vid gruppens övning den 22 september 1975 var den ordinarie gruppchefen sjukskriven. Gruppen bestod alltså av fem man. De hade alla under grundutbildning 1973/74 vid P 2 utbildats på brobandvagn 941. Eftersom det i besättningsrummet fanns plats endast för fyra man och gruppen inte disponerade någon följebil placerade sig Landberg på lastflaket. Ställföreträdande gruppchefen var vagnchef och skötte broläggningsanordningen. Landberg var kopplad till lokaltelefonsystemet via sin hjälm. Olyckan inträffade när vagnen kördes mellan två broläggningsplatser. Tiltning hade då skett en gång uppåt och en gång nedåt utan att någon kontakt dessförinnan tagits med Landberg. Landbergs huvud hade klämts mellan lanseringsbalken och baklämmen.

Chefsåklagaren anförde i sitt beslut följande.

Vad först angår frågan till vilken fordonskategori brobandvagnen skall hänföras har förste byråingenjören Ingemar Persson upplyst, att denna icke är avgjord. Men ovissheten härvidlag gäller tydligen om vagnen skall anses utgöra en typ av stridsvagn eller icke. Detta är utan betydelse i vårt sammanhang. Ostridigt måste vara att vagnen utgör stridsfordon. Enligt Militär vägtrafik – Transport av personal (TFG 750235) får transport av personal ej ske på stridsfordon, som ej tillhör uppräknade undantag. Personaltransport får alltså ej ske på brobandvagnen.

Brobandvagnen är ett relativt nytillkommet fordon och av utredningen framgår, att kännedom om fordonet i stort sett saknades hos militär personal oavsett grad i berörda förband med undantag av de, som särskilt utbildats på fordonet. Nilsson har varit ledare för brobandvagnsutbildningen på P 2 sistförflutna två år och de värnpliktiga, som utgjorde vagnbesättningen vid tillfället, utbildades under denna tid. Nilssons uppfattning om transportfrågan måste ha kommit till uttryck vid utbildningen.

Nilsson synes väl ha insett att tillräckliga föreskrifter om bland annat säkerheten saknats och han har också aktivt verkat för att avhjälpa detta. I avsaknad av bestämmelser har han tydligen ansett sig själv böra bestämma över hithörande frågor. Nilsson måste anses ansvarig för vad som under de värnpliktigas grundutbildning inlärts beträffande säkerheten.

Olika uppgifter förekommer i utredningen om vad personalen under utbildningen fått lära om säkerheten. Nilsson själv har – i strid med bestämmelsen i TFG 750235 – i särskild promemoria för tjänst med brobandvagnen under den aktuella övningen angivit, att personal skall medfölja på vagnens flak under körning. Fanjunkare Glenn Nordholm, som utbildats av Nilsson och sedan själv lett sådan utbildning, säger att enligt utbildningsplan – som måste emanera från Nilsson – skall "bromannen medfölja på flaket" under körning.

Vagnchefen vid tillfället, värnpliktige furiren Bo Göran Björnänge, säger sig icke veta om transport på flaket var tillåten eller ej. Han har emellertid låtit den förolyckade åka där, vilket talar för att han ansåg detta icke vara förbjudet. Frågan synes icke ha varit på tal bland vagnbesättningen.

Värnpliktige Carlie Karlsson, som tillhörde vagnbesättningen, uppger att han under grundutbildningen fått lära, att det är förbjudet att åka på flaket.

Av det sagda framgår, att Nilsson, av anledning som måste ha med det stridsmässiga utnyttjandet av fordonet att skaffa, icke förbjudit åkande på flaket. Även om det måhända förekommit att sådant förbud meddelats värnpliktiga vid grundutbildningen står det i vart fall klart, att förbud härom icke inpräglats hos den nu aktuella vagnbesättningen med sådan skärpa, att den manade till absolut efterföljd. Hade så skett skulle sannolikt icke Landgren utan invändning från någon ha tillåtits att placera sig på flaket. Ansvaret för detta åvilar det befäl, som utbildat dem, Nilsson främst.

Det är anmärkningsvärt, att brobandvagnen tagits i bruk och inordnats i krigsförband med tillämpningsövningar som en ofrånkomlig följd utan att vederbörliga säkerhetsföreskrifter utfärdats. Detta och ovissheten om vart vagnen kategorimässigt skulle hänföras kan lätt ha ingett ansvarig personal uppfattningen, att avsteg från ovan nämnda bestämmelse i TFG 750235 kunde accepteras. Det ansågs förmodligen ej osannolikt, att eftersom personaltransport är tillåten på vissa stridsvagnar skulle i de kommande bestämmelserna ett sådant undantag också göras för brobandvagnen. Med hänsyn härtill kan Nilssons handlande icke läggas honom till last som brottslig gärning.

Utredningen visar, att Landgrens huvud klämts vid tiltning bakåt och att han därvid avlidit. Radioförbindelsen mellan manöverutrymmet och Landgren var intakt under färden. Tiltning bakåt innebär stora risker för åkande på flaket. Någon varning per radio till Landgren före tiltningen har ej avgivits, vilket synes anmärkningsvärt. Björnänge var såsom vagnchef ansvarig härför. Underlåtenheten från Björnänges sida kan emellertid icke läggas honom till last som brottslig gärning.

Ärendet skall icke föranleda någon ytterligare åklagarens åtgärd.

Militära vägtrafikkungörelsen (MVTK) innehåller särskilda bestämmelser om bl. a. trafik på väg eller i terräng med fordon som brukas av försvarsmakten.

Enligt 24 § MVTK skall försvarets materielverk efter samråd med statens trafiksäkerhetsverk meddela särskilda föreskrifter om beskaffenhet

och utrustning av fordon som tillhör staten och är tillverkat för särskilt militärt ändamål.

Överbefälhavaren har uppdragit åt chefen för armén att bereda och avgöra ärenden rörande militära vägtrafikkungörelsen och ärenden rörande tillämpningsföreskrifter till kungörelsen. Chefen för armén har delegerat handläggningen till tränginspektören.

Genom Militär vägtrafik-Transport av personal (TFG 750:750235) har överbefälhavaren meddelat bestämmelser om transport av personal på stridsfordon. Däri anges att transport av personal får ske på vissa angivna stridsfordon men ej på övriga stridsfordon. Brobandvagn 941 ingår inte bland de uppräknade stridsfordon på vilka personaltransport är tillåten.

Det finns också andra bestämmelser till förekommande av olycksfall i försvaret. Enligt nu gällande arbetarskyddslag är visserligen militär övning undantagen från lagen. Emellertid har genom kungl. brev den 13 januari 1967 utfärdats särskilda bestämmelser om åtgärder till förekommande av ohälsa och olycksfall inom försvarsmakten (TLA nr 10/1967, TKG 923:710106).

I dessa bestämmelser föreskrivs bl. a. följande. Bestämmelserna äger tillämpning på sådan verksamhet inom försvarsmakten som är undantagen från arbetarskyddslagens tillämpning. Denna verksamhet skall i möjlig omfattning planläggas och genomföras med beaktande av de syften som tillgodoses med arbetarskyddslagen. För verksamheten skall i tillämpliga delar gälla de allmänna föreskrifterna i 2 kap. 7 § arbetarskyddslagen om åtgärder till förekommande av olycksfall. Närmare föreskrifter och anvisningar för tillämpningen av bestämmelserna meddelas av överbefälhavaren. I tillämpningsbestämmelserna har överbefälhavaren föreskrivit bl. a. följande.

> Sådan verksamhet inom krigsmakten, vilken enligt 3 § arbetarskyddslagen icke faller under nämnda lag (jämför p 1 ovan), skall planläggas och genomföras under beaktande så långt det med hänsyn till föreliggande särskilda omständigheter och till målet för verksamheten eller övningen är möjligt av de syften, som tillgodoses med arbetarskyddslagen och på densamma grundade särskilda föreskrifter, råd och anvisningar till förebyggande av ohälsa och olycksfall. Särskilda militära skydds- och säkerhetsföreskrifter skall vara utformade på sådant sätt, att dessa grundsatser kommer till klart uttryck däri.

Chefsåklagaren har framhållit, att kännedom om brobandvagnen i stort sett saknats hos personalen i berörda förband oavsett grad med undantag för dem som särskilt utbildats på fordonet. Sålunda hade chefen för 15. stridsvagnskompaniet inte fått någon utbildning på vagnen och inte erhållit några instruktioner beträffande densamma. Detsamma gällde chefen för det kompani som brobandgruppen tillfälligt betjänade när olyckan inträffade.

I utredningen ingår två vid P 2 upprättade rapporter om tillbud till yrkesskada. Den första rapporten avser en händelse den 30 oktober 1973. En värnpliktig hade uppehållit sig på lastflaket då vagnchefen tiltat broläggningsanordningen. Därvid hade lanseringsbalken träffat den värnpliktige i huvudet och ryggen. Vid det andra tillfället, den 6 augusti 1973, hade vagnchefen tiltat broläggningsanordningen bakåt i samma ögonblick som en värnpliktig lade ett stativ på lastflaket. Den värnpliktige hade då fått bröstkorgen i kläm mellan vagnen och broläggningsanordningen. Gruppchefen observerade detta och tiltade omedelbart tillbaka broläggningsanordningen.

Nilsson har vid förundersökningen uppgivit bl. a. följande. Några säkerhetsbestämmelser för användningen av brobandvagnen fanns ej utfärdade från centralt håll. Nilsson hade därför själv meddelat vissa säkerhetsföreskrifter som han ansåg nödvändiga. Fordonets konstruktion är sådan att olyckor lätt kan inträffa. Nilsson hade tillskrivit materielverket och begärt att säkerhetsbestämmelser skulle utfärdas. Han hade bifogat eget förslag till säkerhetsbestämmelser. Enligt detta förslag fick högst två man transporteras på lastflaket. Uppehållsplatsen för dessa skulle vara längst fram till höger på flaket.

Chefen för armén har uppgivit att de av Nilsson utarbetade säkerhetsföreskrifterna tillämpats vid befälsutbildningskurs vid pansartruppskolan och vid utbildningen på P 2 och därigenom godkänts av högre myndighet. Genomgång av säkerhetsföreskrifter hade skett med den aktuella besättningen under den utbildning som den erhållit vid P 6 i september 1975 före den aktuella övningen.

Med anledning av olyckan meddelade chefen för armén den 26 september 1975 i fjärrskrift, som synes ha utgått från arméstabens utrustningsavdelning, förbud mot transport av personal på brobandvagnens flak.

Den 12 november 1975 utgav chefen för arméstabens pansaravdelning på uppdrag av chefen för armén provisoriska säkerhetsbestämmelser för brobandvagn 941 innebärande att vid körning eller tiltning högst två man fick uppehålla sig på flakets högra sida framför brostödsbocken. Dessa bestämmelser var enligt vad som uppgavs i yttrandet till JO en sammanfattning av de av Nilsson utarbetade säkerhetsföreskrifterna.

Den 20 maj 1976 utfärdade överbefälhavaren (genom arméstabens trängavdelning) bestämmelser (TFG 750:760173) innebärande att personal vid körning eller tiltning inte fick uppehålla sig på flaket. Avsikten med dessa bestämmelser var att förhindra att personal regelmässigt uppehåller sig på flaket.

I skrivelse till materielverket den 20 september 1976 har chefen för arméstabens utrustningsavdelning på uppdrag av chefen för armén hemställt om vissa säkerhetsbefrämjande åtgärder på brobandvagn 941. Bl. a. föreslås att varningsmålning (exempelvis svart/gulrandig) utförs som anger den del av flaket på vilken personal inte får befinna sig vid transport eller

då vaggan är i rörelse. De föreslagna åtgärderna skulle enligt skrivelsen möjliggöra en återgång till vad som gällde enligt bestämmelserna den 12 november 1975, nämligen att brobandvagngruppens personal under vissa förutsättningar får transporteras på flakets högra främre del. Det ansågs väsentligt att så fick ske vid framryckning från ett utgångsläge i nära anslutning till den plats där bron skall läggas. All personal i gruppen erfordras vid broläggningen. Den personal som normalt under längre transporter (landsvägsmarsch etc.) åker i den i brobandvagngruppen ingående lastbilen måste från utgångsläge för broläggning transporteras på brobandvagnen eftersom lastbilen inte har den terrängframkomlighet och det pansarskydd som brobandvagnen har.

Sammanfattningsvis anfördes i yttrandet till JO följande.

Centralt utfärdade säkerhetsbestämmelser avseende bl. a. transport av personal på flaket till brobandvagn 941 förelåg ej vid tidpunkten för olyckan.

De bestämmelser som tillämpats vid såväl Pansartruppskolan som P 2 avseende personaltransport på brobandvagnsflaket måste anses vara gällande inom armén vid den aktuella tidpunkten och innebär entydigt att personal inte får transporteras på flakets bakre vänstra del, d. v. s. den plats där den förolyckade uppehöll sig.

Både under den centraliserade grundutbildningen och under krigsförbandsövningen har personal i brobandvagnsgrupperna meddelats erforderliga bestämmelser, som – om de hade efterföljts – hade förhindrat olyckan.

Vid pansartruppskolans demonstration för JO Uhlin av brobandvagnen var närvarande skolchefen, översten H. L. Nilsson, chefen för skolans försöksavdelning, överstelöjtnanten K. H. S. Å. Reinodt, och fanjunkaren B. Ehn. Reinodt och Ehn hade deltagit i de prov som vid skolan företagits med brobandvagnen innan den släpptes ut på förbanden. Vid det samtal som ägde rum i anslutning till demonstrationen framkom följande.

Innan brobandvagnen togs i bruk vid förbanden genomfördes olika prov m. m. vid försöksavdelningen å pansartruppskolan. Under dessa försök var det aldrig tal om att sex man skulle ingå i en brobandvagnsgrupp eller att personal skulle vistas på flaket. Senare lämnades förslag på att gruppen skulle bestå av sex man, varav fyra utgjorde besättning på brobandvagnen och två medföljde i lastbil, på vilken viss materiel för broläggning skulle förvaras. Under den utbildning för befäl vilken ägde rum på pansartruppskolan 1973 var det ej på tal att någon skulle medfölja brobandvagnen på flaket. Vid denna tid tillämpades ej heller några skriftliga säkerhetsbestämmelser utöver de som finns i materielverkets beskrivning av brobandvagnen. Det torde ha varit på grund av de erfarenheter som gjordes ute på förbanden vid övning med brobandvagn som man fann att det vid vissa moment krävdes att de två som ej ingick i besättningen skulle medfölja på flaket. Så kunde exempelvis vara fallet då terrängen fram till broslagnings-

platsen var sådan att lastbilen ej kunde köra fram till denna.

Nilsson har vid sitt samtal med tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen uppgivit: Han var elev i den kurs beträffande brobandvagn 941 som ägde rum vid pansartruppskolan under april–maj 1973. De enda bestämmelser om brobandvagnen som då fanns var de som intagits i materielverkets utkast till beskrivning av brobandvagnen. Vid kursens slut diskuterades olika frågor. Nilsson efterlyste bl. a. säkerhetsbestämmelser för broläggning. – I september–oktober 1973 var Nilsson lärare vid en till P 2 centraliserad utbildning av värnpliktiga på brobandvagnen. Nilsson utarbetade då själv olika säkerhetsbestämmelser att användas vid utbildningen. Han skrev också förslag till säkerhetsbestämmelser, som han skickade till byråingenjören Hans Sjösten, som vid materielverket var projektledare för brobandvagnen. Nilssons förslag, som återfinns i JO:s akt, tillämpades också i praktiken. Nilsson påminde flera gånger Sjösten om sitt förslag och fick till svar att det överlämnats till arméstaben för utredning.

JO Uhlin anförde i beslut den 1 september 1977 följande.

Av utredningen framgår att brobandvagn 941 är ett fordon vars förande och hanterande i övrigt fordrar en god utbildning och ett gott omdöme. Nilsson har också vid förundersökningen framhållit att han som utbildningsledare fått den uppfattningen att vagnens konstruktion är sådan att olyckor lätt kan inträffa. Såsom tidigare nämnts hade också före den ifrågavarande olyckan åtminstone två olyckor eller olyckstillbud ägt rum i samband med tiltning av broläggningsanordningen. Det är, såsom åklagaren anfört, anmärkningsvärt att brobandvagnen tagits i bruk och inordnats i krigsförband med tillämpningsövningar som en ofrånkomlig följd utan att vederbörliga säkerhetsföreskrifter utfärdats. Det hade varit så mycket mer påkallat med centrala, väl genomtänkta säkerhetsföreskrifter som – åtminstone vid ifrågavarande krigsförbandsövning – i stort sett endast de värnpliktiga i brobandvagnsgruppen varit utbildade på vagnen. Befälens kunskaper om vagnen synes ha varit helt eller nästan helt obefintliga. De borde ha bibringats åtminstone elementära kunskaper om de risker som var förbundna med brobandvagnen. Det är ju t. ex. betänkligt att den följebil som var avsedd för de två man som inte fick plats i besättningsrummet inte användes för transport av dessa utan i stället för körning av ved o. d.

Nilsson har aktivt verkat för att säkerhetsbestämmelser skulle utfärdas centralt och när så inte skett själv meddelat sådana. Jag finner därför – utan att ingå på frågan om bestämmelsernas lämplighet – inte anledning att klandra Nilsson. Jag finner alltså inte heller skäl att ifrågasätta åklagarens beslut att inte åtala Nilsson.

Det synes mig med skäl kunna ifrågasättas om man vid arméstaben ägnat erforderlig uppmärksamhet åt de säkerhetsproblem som varit förenade

med användningen av brobandvagn 941. Särskilt betänksam blir man inför arméstabens agerande efter det olyckan inträffat.

Inom loppet av ett år gjorde sig hos chefen för armén fyra delvis sinsemellan motstridiga uppfattningar gällande rörande frågan om transport av personal på brobandvagnens flak. Den 26 september 1975 meddelades sålunda förbud mot sådan transport (utrustningsavdelningen?). Den 12 november 1975 medgavs sådan transport under vissa förutsättningar (pansaravdelningen). Den 20 maj 1976 utfärdades förbud mot sådan transport vid körning och tiltning (trängavdelningen). Den 20 september 1976 gjordes framställning till materielverket om åtgärder med vagnen för att möjliggöra personaltransport på flaket (utrustningsavdelningen).

Det är uppenbart att handläggningen av frågan om säkerhetsföreskrifter för brobandvagnen varit otillfredsställande.

Jag kan nu inte bedöma om den nuvarande ordningen inom arméstaben för handläggning av ärenden om trafiksäkerhet, arbetarskydd och därmed sammanhängande frågor är den lämpligaste. Vad som förekommit i detta ärende synes mig emellertid utgöra anledning för chefen för armén att pröva om så är fallet. Jag utgår ifrån att chefen för armén kommer att särskilt tillse att – om så inte skett – definitiva säkerhetsföreskrifter utfärdas för brobandvagnen till förekommande av ytterligare olyckor med vagnen.

Fråga om gällande säkerhetsbestämmelser iakttagits vid stridsskjutning

I en artikel i Dagens Nyheter den 26 september 1975 under rubriken "Repgubbar i kulregn" skildrades ett par olyckstillbud som inträffat då två kompanier – 14. och 16. kompanierna – från Bohusläns regemente (I 17) under krigsförbandsövning på Remmene skjutfält i Västergötland den 24 september 1975 hade skjutövningar.

I en skrivelse, som kom till JO den 29 september 1975, anförde värnpliktige Leif Wikström, som tillhörde 16. kompaniet, klagomål av i huvudsak följande innehåll. Den 24 september 1975 övade 16. kompaniet försvar av pansarvärnsfront vid Hagaskog på Remmene skjutfält. På en annan del av skjutfältet bedrev 14. kompaniet stridsskjutningsövning med skarp ammunition. Under eftermiddagen blev den pluton Wikström tillhörde utsatt för beskjutning från stridsskjutningskompaniet. Detta anmäldes för övningsledaren, kaptenen i Bohusläns regementes reserv Åke Ekstam, som dock ej vidtog några åtgärder. När kompaniet en stund senare stod uppställt för genomgång började åter kulor vina över kompaniet. Trots detta fortsatte Ekstam genomgången ytterligare cirka tio minuter. Enligt vad Wikström erfarit hade liknande olyckstillbud inträffat vid övningar den 19 september 1975.

Tidningsartikeln och klagomålen föranledde remiss till chefen för I 17 som den 15 november 1975 inkom till JO med utredning och yttrande. Utredningen hade verkställts av överstelöjtnanten Sven Hallgren.

Härefter remitterades ärendena till chefen för armén, som den 14 juni 1976 inkom med yttrande.

Utredningen kompletterades under hösten 1976 med att personal vid ombudsmannaexpeditionen höll förhör med – förutom Ekstam – följande personer: överstelöjtnanten Bror Hansson, majoren Anders Rydebrink, löjtnanten i reserven Yngve Olsson, värnpliktige sergeanten Owe Olausson samt värnpliktiga Wikström, Ingemar Löf, Thommy Hermansson och Börje Jarnedal.

Den 20 december 1976 besökte tjänstemän från ombudsmannaexpeditionen Remmene skjutfält för att bilda sig en uppfattning om övningsterrängen. I samband därmed inhämtades också uppgifter från bl. a. förutvarande säkerhetsgruppchefen vid skjutfältet fanjunkaren Erik Andersson och fanjunkaren Bo-Göran Ädehl, vilken under krigsförbandsövningen tjänstgjort som säkerhetsgruppchef.

Av utredningen framgår följande.

Under hösten 1975 genomfördes vid I 17 krigsförbandsövning med brigad. En skyttebataljon var för utbildning förlagd till Tånga-Remmene. Härvid disponerades Remmene skjutfält efter överenskommelse med chefen för Älvsborgs regemente (I 15), som administrerar verksamheten på skjutfältet. Chef för bataljonen och ansvarig för planering och genomförande av övningarna på skjutfältet var överstelöjtnanten Bror Hansson. De olika skyttekompanierna skulle övas bl. a. i stridsskjutning med skarp ammunition och i försvar av pansarvärnsfront. Majoren Anders Rydebrink var övningsledare och säkerhetschef för stridsskjutningsövningarna.

Under förberedelserna ägde samråd rum med den I 15 tillhöriga säkerhetsgrupp som var förlagd till skjutfältet. Stridsskjutningsövningen utgjordes av en vid I 15 använd s. k. standardövning, som innehar bl. a. att kompaniet skulle anfalla från Samuelstorp beläget vid norra delen av skjutfältet i sydlig-sydvästlig riktning mot Ekåsen, en sträcka om cirka 1000 meter. Vid varje pluton fanns en biträdande övningsledare som tillika var säkerhetskontrollant. Stridsskjutningsövningarna ägde rum under dagarna 19 september och 22 – 24 september 1975.

Samtidigt med dessa övningar genomfördes förbandsövningar i kompani avseende försvar av pansarvärnsfront. Dessa övningar var förlagda till trakten av Hagaskog cirka två kilometer sydsydväst Samuelstorp och väster om det för stridsskjutningsövningarna beräknade riskområdet.

Under övningarna den 19 september 1975 rapporterades till övningsledningen att rikoschetter hade uppfattats av det kompani som vid det tillfället genomförde försvar av pansarvärnsfront. Kulorna antogs härröra från stridsskjutningskompaniets övning och Rydebrink beordrades att kontrollera säkerheten. För att öka säkerheten flyttade Rydebrink vissa skjut- och målplatser längre österut.

Den 24 september 1975 bedrev 14. skyttekompaniet stridsskjutning medan 16. skyttekompaniet hade övning i försvar av pansarvärnsfront. Övningsledare för det senare kompaniet var Ekstam och som kompanichef tjänstgjorde löjtnanten Yngve Olsson. Under eftermiddagen ryckte den pluton, till vilken Wikström hörde, i egenskap av förpluton fram till en plats som låg cirka 200 meter från västra gränsen för riskområdet. Chef för förplutonen var sergeanten Owe Olausson.

Vid 14-tiden uppfattades inom plutonen vinande ljud från kulor i luften. Olausson kommenderade skydd och underrättade Olsson, som befann sig hos kompaniets huvuddel cirka 400 meter sydväst om plutonens uppehållsplats, via radio om vad som förevarit. Under samtalet med Olsson anlände Ekstam till platsen, varför det inträffade anmäldes för denne. Ekstam gav då order om att plutonen skulle dra sig tillbaka enligt de direktiv som gällde för övningen d. v. s. i en viss ordning och efter viss i förväg rekognoserad reträttväg. Härefter fortsatte övningen ytterligare någon timme.

Vid 15-tiden samlades kompaniet för genomgång på en plats som låg cirka 200 meter sydväst den plats där förplutonen utsatts för beskjutning. Under genomgången då de värnpliktiga satt på sina packningar uppfattades åter ljudet av kulor ovan eller vid sidan av kompaniet. Ekstam fortsatte dock genomgången ytterligare fem eller tio minuter. Efter övningens slut anmälde Ekstam det inträffade till Hansson.

Under den av Hallgren verkställda utredningen rekonstruerades den 3 oktober 1975 stridsskjutningsövningens genomförande med deltagande av bl. a. ett antal värnpliktiga. Hallgren anförde i en sammanfattning beträffande stridsskjutningsövningen den 24 september 1975 bl. a. att riskområdet förskjutits i västlig riktning under övningen, varför kompaniet vid Hagaskog utsatts för eld. Orsakerna härtill angavs vara a) att anbefalld huvudskjutriktning ej hållits i vissa fall, b) att enstaka skyttar skjutit på mål som ej motsvarade den egna platsen i skyttelinjen, c) att enstaka skyttar skjutit på sidogrupps mål samt d) att automateld med automatkarbin 4 i enstaka fall förekommit. – Några nedslagsmärken eller dylikt i terrängen vid Hagaskog återfanns ej.

Chefen för armén anförde i sitt yttrande i huvudsak följande.

Planläggningen

Förberedelserna för stridsskjutningen har bl. a. omfattat muntlig stridsövning i terrängen samt skjutning mot aktuella mål med skarp ammunition under vecka 37. I denna övning deltog gruppcheferna för de kompanier som sedermera skulle skjuta. Detta innebar att cheferna var väl orienterade i terrängen som var öppen och överskådlig samt visste vilka mål som respektive grupp skulle beskjuta. Förberedelserna har följt Skjutl A Ehv och Ksp mom 188.

Organisationen med biträdande övningsledare (tillika säkerhetskontrollant) vid respektive pluton har varit lämplig (Säkl K mom 71). När stridsskjutning genomförs i pluton och större förband, bör i allmänhet varje

grupp åtföljas av säkerhetskontrollant (SäkI K mom 352). Denna anvisning i SäkI K är att uppfatta som en rekommendation och ej som en föreskrift. Övningsledaren bedömer självständigt behovet av kontrollanter och biträden i det särskilda fallet. Underlåtenhet att följa rekommendationen betecknas ej som brott mot säkerhetsbestämmelserna även om beslutet i efterhand kan framstå som olämpligt. Det framgår numera av Instruktion övningsfältet Remmene (I Ö Remmene) att säkerhetskontrollant skall finnas vid varje grupp. (I 15 skr 1975-10-03 Utbsekt 707).

Genomförande

Skjutningens genomförande framgår av utredningen. Det konstateras bl. a. att skyttar i de båda främsta plutonerna skjutit snett och mot sidogrupps mål.

Enligt skjutinstruktion för armén eldhandvapen och markkulsprutor (Skjutl A Ehv och Ksp) bilaga 2 mom 6 är övningsledaren ansvarig för att säkerhetskontrollanterna kan lösa sina uppgifter. En sådan uppgift är att kontrollera att grupp skjuter mellan rätta skjutgränser. Enligt utredningen har biträdande övningsledaren (tillika säkerhetskontrollant) vid 1. respektive 2. skplut ej haft möjlighet att utföra sådan kontroll. I detta sammanhang bör beaktas att vardera plutonerna varit grupperade på c:a 100 meters bredd. Detta understryker behovet av en säkerhetskontrollant vid varje grupp.

Ingripande vid fara

SäkI K mom 28 och 52 anger skyldighet att ingripa vid fara. Efter rapport ägde sådant ingripande rum 19/9 av ställföreträdande bataljonschefen bl. a. genom att beordra förnyad kontroll av säkerheten. Under övningarna 20/9 och 22/9 inträffade enligt utredningen inga olyckstillbud varför det fanns anledning anta att de åtgärder som vidtogs 19/9 var tillräckliga.

Under pvfrontsövningen vid Hagaskog 24/9 inträffade ånyo olyckstillbud. Detta rapporterades till övningsledaren kapten Ekstam som snabbt bort dels beordra omgruppering av förplutonen, dels under genomgången för kompaniet beordrat skydd samt därefter förflyttat detta ur farligt område.

Genom skrivelse den 2 februari 1977 underrättades Ekstam om att han var skäligen misstänkt för tjänstefel jämlikt 21 kap. 18 § brottsbalken i de hänseenden som framgår av det följande. Samtidigt bereddes Ekstam tillfälle att inkomma med uppgift om den ytterligare utredning han ansåg önskvärd och eljest anföra vad han aktade nödigt.

Uddevalla tingsrätt förordnade den 16 mars 1977 advokaten Curt Blomkvist till offentlig försvarare för Ekstam.

I skrivelse, som kom in till JO den 27 juni 1977, uppgav Ekstam genom Blomkvist att han ej påkallade ytterligare utredning i ärendet. Ekstam hemställde på anförda skäl att åtal inte måtte väckas.

JO Uhlin anförde i beslut den 11 juli 1977 följande.

Som framgår av chefens för armén yttrande synes övningsledningen vid förberedelserna för ifrågavarande övningar ha i stort följt gällande bestämmelser. Annat har ej framkommit än att riskområdet beräknats korrekt med hänsyn till fastställda skjutplatser, skjutriktningar och målplatser. Enligt dessa beräkningar låg övningsterrängen vid Hagaskog utanför riskområdet. Under sådana förhållanden synes något hinder ej i och för sig ha förelegat för att samtidigt med stridsskjutningsövningarna genomföra andra övningar vid Hagaskog.

Av utredningen framgår emellertid att det vid minst tre tillfällen under övningsdagarna förekommit eldgivning utanför det beräknade riskområdet. Som tänkbara orsaker härtill anges i utredningen bl. a. att enstaka skyttar kan ha skjutit från fel skjutplatser och/eller skjutit mot fel mål. Det kan med hänsyn härtill ifrågasättas om tillräckliga säkerhetsåtgärder hade vidtagits för att förhindra eldgivning utanför riskområdet.

Vad som därvid bl. a. är av intresse är frågan om säkerhetskontrollanter bort finnas vid varje grupp. I Säkerhetsinstruktion för vapen och ammunition m. m. Krigsmakten (Säkl K) moment 352 anges bl. a. att vid stridsskjutning i pluton eller större förband bör i allmänhet varje grupp åtföljas av en säkerhetskontrollant. Särskilt med hänsyn till att samtidigt med stridsskjutningsövningarna pågick andra övningar i omedelbar närhet av riskområdet kan med fog ifrågasättas om inte sådana gruppkontrollanter borde ha funnits. Härigenom synes riskerna för felriktad eldgivning kunna ha begränsats. I vart fall borde Rydebrink, som närmast var ansvarig, ha vidtagit sådana åtgärder sedan han den 19 september 1975 fått rapporter om eldgivning utanför riskområdet.

Det kan emellertid ej göras gällande att Rydebrink gjort sig skyldig till fel av beskaffenhet att föranleda ansvar. – I övningsbestämmelserna för Remmene skjutfält har numera intagits bestämmelse att säkerhetskontrollant skall finnas vid varje grupp.

Beträffande det närmare händelseförloppet under eftermiddagen den 24 september 1975 upptages följande.

I moment 52 Säkerhetsinstruktion för vapen och ammunition m. m. Krigsmakten (Säkl K) föreskrives: Under övning skall var och en utan dröjsmål ingripa (rapportera) om han uppmärksammar något som han bedömer kan äventyra säkerheten. Är omedelbar fara för handen ropas eller ges signal ”Eld upphör” och anbefalls vid behov skydd.

Vid 14-tiden var den av Olausson ledda förplutonen grupperad i ett område vid Hagaskog cirka 200 meter väster om den västra gränsen för riskområdet. De värnpliktiga låg i skydd med hjälmar påtagna. I det läget uppfattades inom plutonen vinande ljud från ett mindre antal projektiler som träffade lövverket i den dunge där plutonen fanns. Olausson uppfattade situationen som allvarlig. Han kommenderade skydd och rapporterade omedelbart det inträffade till kompanichefen Olsson, som dock missuppfattade

meddelandet. Under samtalet kom Ekstam till platsen och Olausson riktade i stället anmälan till Ekstam i dennes egenskap av övningsledare.

Av Ekstams egna uppgifter framgår att Olausson talade om att plutonen varit beskjuten med skarp ammunition och att kulorna slagit ned cirka trettio meter från den plats där plutonen var grupperad. Fara för ytterligare beskjutning måste anses ha förelegat, varför det ålåg Ekstam att vidta erforderliga åtgärder.

Ehuru motstridiga uppgifter framkommit under utredningen får Ekstams uppgift, att han omedelbart beordrat Olausson att dra tillbaka plutonen godtagas. Genom att tillbakadragandet skedde enligt tidigare givna direktiv synes visserligen en viss tidsutdräkt ha förekommit men å andra sidan låg plutonen under denna tid i skydd och vidare kunde reträtten ske i samlad trupp. Någon kritik kan därför enligt min mening ej riktas mot Ekstams åtgärder så långt.

Efter reträtten fortsatte emellertid övningen som vanligt även om plutonen synes ha uppehållit sig något längre bort från riskområdet. Enligt min mening borde Ekstam i stället ha avbrutit övningen och i enlighet med moment 52 Säkl K utan dröjsmål ha rapporterat det inträffade till bataljonschefen Hansson eller till Rydebrink. Härigenom hade sannolikt stridsskjutningsövningen omedelbart avbrutits.

Vad gäller frågan om Ekstam genom sin underlåtenhet att vidtaga nämnda åtgärder gjort sig skyldig till tjänstefel antecknas följande. Ekstam upplevde ej själv beskjutningen utan fick endast rapport om den. Elden torde ha legat mycket nära gränsen för riskområdet. Ekstam var övertygad om att de åtgärder som vidtagits i anledning av tidigare incident var betryggande. Han bedömde det därför vara tillräckligt att flytta truppen ut ur det område som låg närmast gränsen för riskområdet. I efterhand kan visserligen konstateras att tidigare vidtagna åtgärder ej var tillräckliga och att faran sannolikt var större än Ekstam bedömde. Vid en slutlig prövning av vad sålunda förekommit finner jag mig emellertid ej ha tillräckliga skäl att hävda att Ekstam genom sin bedömning av den föreliggande situationen gjort sig skyldig till sådan försummelse att den bör medföra ansvar för tjänstefel.

Vid 15-tiden avslutades övningen och kompaniet samlades på ett öppet fält cirka 200 meter väster om förplutonens tidigare uppehållsplats. De värnpliktiga satt på sina packningar med hjälmarna avtagna. I det läget uppfattades åter vinande ljud av kulor i luften ovan eller vid sidan av kompaniet. Det inträffade föranledde ingen åtgärd från Ekstams sida utan han fortsatte genomgången cirka fem eller tio minuter. Ekstam har som skäl härtill angett att han ej uppfattade situationen som särskilt riskfylld med hänsyn till att kulorna slog ned på ett relativt långt avstånd från kompaniet, till att ett skogsparti fanns bakom (norr om) kompaniet och till att skjutledningen redan tidigare vidtagit säkerhetsåtgärder.

Det kan med skäl ifrågasättas om inte Ekstam också i detta läge i enlig-

het med moment 52 Säkl K bort omedelbart vidta erforderliga åtgärder. Frågan är närmast om sådan omedelbar fara förelegat att Ekstam bort beordra skydd och därefter föra ut kompaniet ur området. Det förhållandet att det inom loppet av två timmar kunnat konstateras i varje fall två skjutningar utanför riskområdet talar för att fara för ny beskjutning förelegat. Vidare utgjorde det bakomvarande skogspartiet inget större skydd för de värnpliktiga som i övrigt satt helt oskyddade på fältet. Som framgått ovan har också i efterhand kunnat konstateras att tidigare vidtagna säkerhetsåtgärder ej var fullt tillräckliga. Å andra sidan har under utredningen delade meningar rått om var den nya beskjutningen ägde rum. Flertalet hörda synes ha uppfattat beskjutningen som liggande relativt långt över eller vid sidan av kompaniet och att den därför inte utgjort någon större fara för kompaniet. Ekstam gjorde uppenbarligen samma bedömning. Ehuru jag närmast delar chefens för armén uppfattning att Ekstam ändock bort vidta omedelbara åtgärder till skydd för kompaniet synes Ekstams underlåtenhet härutinnan ej utgöra försummelse av beskaffenhet att föranleda ansvar för tjänstefel.

Sammanfattningsvis finner jag alltså att åtal ej skall väckas mot Ekstam.

Vad i övrigt förekommit i ärendet föranleder ej någon åtgärd från min sida.

Försvarets civilförvaltnings handläggning av ärenden om ersättning till värnpliktiga som skadats under militärtjänstgöring

I en skrivelse, som kom till JO den 7 mars 1977, begärde Karl-Erik Blixt, ordförande i Sveriges Värnpliktsskadades förening, att JO skulle utreda försvarets civilförvaltnings handläggning av de ersättningsfrågor som föranletts av de svåra militärolyckorna på Ravlunda skjutfält 1969 och i Dagsådalen, Östersund, 1970. I en ytterligare skrivelse, som kom den 26 april 1977, anförde Blixt att civilförvaltningen i vissa fall dragit skatt på ersättning, som utgått enligt kungörelsen den 19 december 1969 (1969: 761) om särskilt olycksfallsskydd för värnpliktiga m. fl., trots att sådan ersättning är skattefri.

Yttrande avgavs av civilförvaltningen. Handlingar i saken lånades också in från civilförvaltningen och försvarsdepartementet.

Klaganden bereddes tillfälle att inkomma med påminnelser men lät sig ej avhöra.

Till den del ärendet avsåg ersättningsfrågor i anledning av Ravlundaolyckan avgjordes ärendet av JO Uhlin genom beslut den 1 februari 1978.

Klagomålen rörande Dagsådalen-olyckan överfördes till nytt ärende.

Kungörelsen den 19 december 1969 (1969:761) om särskilt olycksfallsskydd för värnpliktiga m. fl., i det följande kallad 1969 års kungörelse, tillkom efter förslag i proposition 1969:154. Förslaget torde ha initierats bl. a. av den svåra Ravlunda-olyckan. I propositionen anförde departementschefen bl. a. följande.

Den ekonomiska kompensation som militärersättningsförordningen ger vid sidan av övriga sociala trygghetsanordningar är av stor betydelse. Som framgår av den tidigare redogörelsen för bestämmelserna i militärersättningsförordningen får den som skadas under värnpliktstjänstgöring emellertid inte alltid ersättning som fullt ut motsvarar hans förlorade arbetsförtjänst. Ersättning utgår inte heller för s. k. ideell skada, dvs. för sveda och värk samt lyte eller annat stadigvarande men. I särskilda fall kan möjlighet finnas att skadeståndsvägen få ut kompletterande ersättning av staten. Staten är emellertid enligt gällande skadeståndsrättsliga regler inte alltid ersättningsskyldig för en olycka som inträffat under värnpliktstjänstgöring. Dessutom är förfarandet för prövning av ett skadeståndsanspråk ofta tidsödande.

Frågan om att bereda de värnpliktiga tillfredsställande ersättning för skador som de ådrar sig under sin tjänstgöring har sedan många år behandlats i olika sammanhang utan att någon lämplig lösning kunnat nås. Från riksdagens sida har upprepade gånger framställts önskemål om att statens ansvar för de värnpliktiga skall utvidgas. Med hänsyn till vad jag nyss anfört om värnpliktstjänstgöringens natur finns det särskild anledning att en värnpliktig som skadas får gottgörelse efter generösa grunder. Det allmänna bör lägga sig särskilt vinn om att i möjlig mån kompensera dem som drabbas av olycksfall under värnpliktstjänstgöring. Jag betraktar en reform som ger de värnpliktiga ett förbättrat ekonomiskt skydd som synnerligen angelägen. Detta skydd bör få formen av ett särskilt olycksfallsskydd. Det bör omfatta inte bara värnpliktiga utan också vapenfria tjänstepliktiga och vissa civilförsvarspliktiga som fullgör obligatorisk tjänstgöring.

När det gäller utformningen av det särskilda olycksfallsskyddet är en möjlig lösning att staten genom lagstiftning åläggs ett strikt ansvar för militärskador och motsvarande skador samt att ersättning utgår enligt gällande skadeståndsregler. Detta alternativ innebär i princip att den skadade eller hans efterlevande får full kompensation för inkomstbortfall samt ersättning för sveda och värk och lyte eller annat stadigvarande men oberoende av om någon är vållande till skadan eller ej. Enligt min mening bör man emellertid inte nu genomföra en skadeståndsrättslig reform inom detta speciella område som föregriper eller försvårar en kommande reformering av gällande regelsystem om ersättning för personskada i allmänhet.

Det särskilda olycksfallsskyddet bör i stället utformas efter mönster av det frivilliga kollektiva olycksfallsförsäkringssystem som regelmässigt förekommer inom det civila arbetslivet. Skyddet bör emellertid regleras i offentligrättslig ordning på samma sätt som det statliga förarskyddet. Med denna principiella utgångspunkt föreslår jag att olycksfallsskyddet för värnpliktiga m. fl. utformas enligt följande.

– – –

Jag vill i detta sammanhang särskilt betona vikten av att invaliditetsersättningarna fastställs så snabbt som omständigheterna medger det. Den invaliditetsgrad som kan förutses bli bestående för framtiden bör i regel kunna fastställas slutgiltigt senast sedan ett tillvänjningsår förflutit efter

det att den egentliga läkningsprocessen upphört. Skäligt förskott bör utbetalas i de fall då invaliditetsgraden inte kan fastställas genast. Som förut sagts bör fastställd slutlig ersättning för nedsatt arbetsförmåga kunna höjas om arbetsförmågan försämras ytterligare i väsentlig mån till följd av skadan.

Ur 1969 års kungörelse inhämtas följande.

Det högsta ersättningsbeloppet är 150 000 kr. Det utgår vid förlust av arbetsförmågan. Vid nedsättning av arbetsförmågan utgår ersättning med det lägre belopp som svarar mot nedsättningen. Förlusten av arbetsförmågan eller nedsättningen av densamma skall kunna antagas bli bestående för framtiden. (4 §)

Är staten skyldig att utge skadestånd med anledning av den ifrågavarande skadan får staten avräkna ersättning enligt kungörelsen mot skadeståndet i den mån summan av ersättningen och skadeståndet överstiger beloppet av fullt skadestånd. (8 §).

Ersättningen bestämmes och utbetalas av civilförvaltningen efter hörande av försvarets skaderegleringsnämnd och riksförsäkringsverket. Beslut om ersättning skall meddelas så snart det kan ske. Föreligger rätt till ersättning men kan ersättningens storlek ej genast fastställas, skall förskott utges med skäligt belopp (9 §).

Vidare må i detta sammanhang nämnas följande stadgande i 19 § kommunalskattelagen:

Till skattepliktig inkomst enligt denna lag räknas icke:

– – –

Så ock sådan ersättning enligt annan lag eller särskild författning, som utgått annorledes än på grund av sjukförsäkring, som nyss sagts, till någon vid sjukdom eller olycksfall i arbete eller under militärtjänstgöring om icke ersättningen grundas på förvärvsinkomst av 4 500 kronor eller högre belopp. – – –

Engångsbelopp enligt 1969 års kungörelse har ansetts skattefritt även om det utgjort ersättning för inkomstförlust (se prop. 1976/77: 50 s. 46). 1969 års kungörelse upphörde att gälla den 1 juli 1977 då lagen (1977: 266) om statlig ersättning vid ideell skada trädde i kraft; äldre bestämmelser skulle dock gälla i fråga om skada som inträffat före ikraftträdandet.

Ravlunda-olyckan inträffade den 16 april 1969. Tre värnpliktiga omkom. Vidare skadades värnpliktiga Rune Strid, Kjell Josefsson, Gunnar Andersson och Arne Pihl. Svårast skadade blev Strid och Josefsson.

Civilförvaltningen informerade sig omgående om olyckan och vidtog därefter vissa åtgärder för att ekonomisk hjälp skulle utgå till de drabbade utöver den som kunde utgå enligt militärersättningslagen.

För att de skadades förhållanden skulle ordnas så snabbt som möjligt besökte representanter för civilförvaltningen de skadade i deras hem och tog kontakt med sociala myndigheter.

Genom beslut den 27 oktober 1969 utbetalade civilförvaltningen å contoersättning till Strid med 12 000 kr. Skaderegleringsnämnden hade förklarat att det var tveksamt om olyckan enligt gällande rätt kunde medföra skadeståndsskyldighet för kronan men tillstyrkt utbetalningen av 12 000 kr i avbidan på fortsatt utredning.

I skrivelse till Kungl. Maj:t samma dag hemställde vidare civilförvaltningen att Kungl. Maj:t skulle förklara att kronan åtog sig skyldighet att till samtliga skadade vid Ravlunda-olyckan utge ojämkat skadestånd och godkänna utbetalningen till Strid. Även advokaten Henning Sjöström begärde, såsom ombud för Strid och Josefsson, att staten utan att avvakta resultatet av pågående utredningar skulle utbetala fullt skadestånd. I beslut den 19 december 1969 föreskrev Kungl. Maj:t att med hänsyn till de särskilda omständigheterna av statsmedel skulle utges ersättning som om staten varit skadeståndsskyldig till Strid, Josefsson, Andersson och Pihl samt till dödsbona efter de omkomna. Avskrift av beslutet expedierades till Sjöström.

Genom beslut den 19 december 1969 utbetalade civilförvaltningen ytterligare 15 000 kr till Strid i avräkning på slutlig ersättning. I skrivelse till riksförsäkringsverket den 13 januari 1970 anhöll civilförvaltningen om uppgift snarast på i varje fall den lägsta invaliditetsgrad som kunde beräknas för Strid så att ersättning kunde utbetalas enligt 1969 års kungörelse. Riksförsäkringsverket svarade i skrivelse den 26 januari 1970 att ersättningen enligt kungörelsen torde böra bestämmas såsom vid förlust av arbetsförmågan.

Genom beslut den 6 februari 1970 utbetalade civilförvaltningen till Strid 123 000 kr utgörande högsta ersättningsbeloppet, 150 000 kr, enligt ovannämnda kungörelse med avdrag för tidigare utbetalade förskottsersättningar å 27 000 kr. De ifrågavarande beloppen synes ha utbetalats till Strid utan preliminärskatteavdrag.

Till Josefsson utbetalade civilförvaltningen genom beslut den 19 december 1969 15 000 kr i avräkning på slutlig ersättning.

I sin ovannämnda skrivelse till riksförsäkringsverket den 18 januari 1970 anhöll civilförvaltningen också om uppgift på den lägsta beräknade invaliditetsgraden för Josefsson.

Riksförsäkringsverket anförde i sitt svar den 26 januari 1970:

Vid bestämmande av temporär livränta enligt militärersättningsförordningen t o m oktober 1970 har Riksförsäkringsverket beaktat, att anpassningssvårigheter kan antagas föreligga under den första tiden av invaliditetstillståndet. På grund därav ansågs arbetsförmågan tills vidare vara nedsatt med 80 procent. Josefsson har återgått till sitt tidigare yrke såsom reparatör av kontorsmaskiner. Om han inte kommer att undergå yrkesutbildning, som enligt 8 § tredje stycket militärersättningsförordningen blir att beakta vid invaliditetsbedömningen, torde livsvarig livränta komma att beräknas efter en invaliditet av 65 procent. Förskott enligt 9 § ovannämnda kungörelse torde skäligen kunna utges efter en nedsättning av arbetsförmågan med 60 procent.

Genom beslut den 6 februari 1970 utbetalade civilförvaltningen ytterligare 75 000 kr. dvs. 60 % av maximiersättningen, 150 000 kr. enligt 1969 års kungörelse med avdrag för det tidigare utgivna beloppet 15 000 kr.

I skrivelse till civilförvaltningen den 10 december 1970 meddelade riksförsäkringsverket att verket tillerkänt Josefsson livsvarig livränta enligt militärersättningsförordningen efter två tredjedelars invaliditet och föreslog att civilförvaltningen skulle utge ersättning enligt 1969 års kungörelse efter samma invaliditetsgrad.

Genom beslut av civilförvaltningen den 28 april 1971 tillerkändes Josefsson ersättning enligt riksförsäkringsverkets förslag, dvs. med (2/3 × 150 000) 100 000 kr. Eftersom till Josefsson förskottsvis utgivits 90 000 kr. utbetalades ytterligare 10 000 kr till honom.

Även beloppen till Josefsson synes ha utbetalts utan preliminärskatteavdrag.

Det bör måhända också nämnas att ersättningar till Strid och Josefsson enligt militärersättningslagen utbetalas av riksförsäkringsverket.

I skrivelse till civilförvaltningen den 29 december 1969 hade advokaten Sjöström meddelat att han i anledning av Kungl. Maj:ts beslut den 19 december 1969 skulle inkomma med detaljerad utredning som stöd för krav från de av honom företrädda personerna, bl. a. Strid och Josefsson. Någon sådan utredning inkom inte från Sjöström.

I skrivelse till Sjöströms advokatbyrå den 15 maj 1973 begärde därför civilförvaltningen besked huruvida kraven från Sjöströms huvudmän kvarstod. Civilförvaltningen anförde därvid bl. a.:

> Ang. ersättning till R. Strid m. fl. p. g. a. kroppsskada vid skjutolycka 1969-04-16 på Ravlunda skjutfält
>
> – – –
>
> I rubricerade ärende har Ni år 1969 anmält krav från Era därvid angivna huvudmän. Med hänsyn till vad som därefter förekommit i ärendet, har vi dock utgått från att kraven ej längre kvarstår. För den händelse detta emellertid inte skulle vara fallet, får vi hemställa om Ert snara besked därom jämte uppgift på den tid inom vilken Ni kommer att precisera yrkandena och grunderna därför.
>
> Såsom framgår av bifogade kopia av kommuniké till TT, torde skadekommissionens däri åberopade slutrapport i september 1970 bekräfta försvarets skaderegleringsnämnds dessförinnan uttryckta mening att skadeståndsskyldighet ej visats åvila staten. – Ersättning enligt kungörelsen (1969: 761) om särskilt olycksfall för värnpliktiga m. fl. utgavs i ärendet i huvudsak i början av år 1970.

I skrivelse den 17 maj 1976 till civilförvaltningen hemställde dåvarande advokaten Bengt A. Eriksson på Sjöströms byrå "om en omprövning av tidigare ställningstagande från Er samt ett slutgiltigt besked på att Kronan åtager sig fullt och ojämkat skadeståndsansvar gentemot samtliga skadade och berörda parter". I svarsskrivelse till Eriksson den 3 juni 1976 erinrade

civilförvaltningen dels om att civilförvaltningen på grund av Kungl. Maj:ts beslut den 19 december 1969 utgivit förskottsersättning som om staten varit skadeståndsskyldig och dels om att advokatbyrån den 29 december 1969 förklarat, att den skulle inkomma med utredning som stöd för skadeståndskrav. Civilförvaltningen förklarade att den så snart sådan utredning inkommit var beredd att, som om skadeståndsskyldighet hade förelegat, utge den ytterligare ersättning som kunde visas skälig. Sådan utredning inkom inte.

Jag har inhämtat att advokaten Ingemar Wahlquist enligt rättshjälpslagen förordnats till biträde åt Strid och Josefsson m. fl. Jag har också tagit del av skrivelser i saken från Wahlquist till civilförvaltningen.

Civilförvaltningen har i sitt yttrande hit anfört:

– – –

Sedan ärendet hösten 1971 omlottats på grund av handläggarens sjukdom och sedermera förtidspension bevakade den nye handläggaren detsamma med utgångspunkt från de krav på ideellt och ekonomiskt skadestånd som skäligen kunde ställas från den svårast skadade, Strid. Med hänsyn till den utgivna ersättningen om 150 000 kr samt utgående periodiska förmåner och bidrag från riksförsäkringsverket, försäkringskassan och landstinget, å ena, samt Strids dokumenterade skador respektive hypotetiska inkomstförlust enligt egna uppgifter hösten 1969, å andra sidan, har handläggaren funnit det naturligt att ombudet inte – trots civilförvaltningens påminnelse i maj 1973 – framställt de krav han aviserade i brevet den 29 december 1969. Enligt civilförvaltningens bilagda sammanställning synes Strids erhållna förmåner sålunda ännu vid utgången av år 1977 överstiga de bruttokrav som skäligen kan ställas på grund av skadeståndsskyldighet. Framför allt gäller detta om hänsyn tas till skattefriheten hos vissa av förmånerna.

Enligt uppgift från advokaten Ingemar Wahlqvist, Stockholm, har denne, som numera befullmäktigat ombud, i mars 1977 påbörjat fullständig utredning i ärendet.

– – –

Civilförvaltningen har vidare anfört följande. Vid omlottningen av ärendet hösten 1971 innehöll akten inte Kungl. Maj:ts beslut den 19 december 1969, varigenom staten åtog sig skadeståndsskyldighet. Den nye handläggaren hade därför trott att när det i ärendet talats om Kungl. Maj:ts beslut den 19 december 1969 åsyftats 1969 års kungörelse, som utfärdades samma dag. Sedermera har föreskrivits att dagboksblad skall upprättas i registrerade ärenden inom juridiska byrån. Därigenom synes större säkerhet ha uppnåtts att i förekommande fall akt tillföres kopia av regeringsbeslut, som registreras centralt.

Vid ärendets avgörande den 1 februari 1978 anförde JO Uhlin följande.

Värnpliktstjänstgöringen är inte sällan förenad med risker för liv och hälsa. Ett särskilt ansvar måste därför anses åligga staten för att dessa ris-

ker begränsas till ett minimum. Om de värnpliktiga trots allt skadas måste staten göra allt som rimligen kan begäras för att de drabbade skall erhålla ekonomisk gottgörelse. Ett inte ringa mått av omtanke och insatser av mera personlig karaktär kan också krävas.

Närmaste tiden efter det att den svåra Ravlunda-olyckan inträffade synes civilförvaltningen ha gjort föredömliga insatser för att ekonomisk hjälp skulle utgå till de av olyckan drabbade.

Beklagligtvis har civilförvaltningens aktivitet sedermera avmattats.

Såsom tidigare nämnts meddelade advokaten Sjöström i brev till civilförvaltningen den 29 december 1969 att han i anledning av "Kungl. Maj:ts beslut av den 19 december 1969" skulle inkomma med detaljerad utredning som stöd för krav från de av honom företrädda personerna. Enär några krav inte inkom påminde civilförvaltningen advokatbyrån om saken i brev den 15 maj 1973. Möjligen borde civilförvaltningen ha påmint advokatfirman om ärendet tidigare – tre och ett halvt år hade förflutit sedan Sjöströms första brev inkom – men kunde ju också med fog utgå från att ombudet iakttog sina klienters intressen på bästa sätt. Det går emellertid inte att förneka att civilförvaltningens brev fick ett helt missvisande innehåll. Av brevet måste ju den slutsatsen dras att civilförvaltningen ansåg att skadeståndsskyldighet inte ålåg staten och att annan ersättning än enligt 1969 års kungörelse inte kunde utgå från civilförvaltningen. I verkligheten var ju staten skadeståndsskyldig på grund av Kungl. Maj:ts beslut den 19 december 1969.

Inte förrän genom brevet från Bengt A. Eriksson den 17 maj 1976 fick civilförvaltningen svar på sin påminnelse den 15 maj 1973. Tre år har sålunda förflutit utan att några särskilda åtgärder synes ha företagits från ombudets sida.

Av Erikssons brev framgår att inte heller han hade klart för sig att staten genom beslutet den 19 december 1969 åtagit sig skadeståndsskyldighet. Eriksson torde sålunda inte ha tagit del av nämnda beslut, vilket kan synas förvånande. Å andra sidan kan ju inte bortses från att han borde kunna lita på civilförvaltningens uppgifter i brevet den 15 maj 1973.

Civilförvaltningen har som förklaring till det missvisande innehållet i brevet den 15 maj 1973 anfört att akten inte innehöll Kungl. Maj:ts beslut den 19 december 1969, varför den nye handläggaren av ärendet trott att med Kungl. Maj:ts beslut den 19 december 1969 avsetts 1969 års kungörelse, utfärdad nämnda dag. När Sjöström åberopade Kungl. Maj:ts beslut skulle alltså handläggaren ha trott att Sjöström åberopade 1969 års kungörelse. Denna förklaring kan inte godtagas.

Sammanfattningsvis vill jag påstå att Ravlunda-olyckan till en början föranledde vissa aktningsvärda initiativ från civilförvaltningens sida men att handläggningen av ärendet sedan kommit att präglas av långsamhet och bristande noggrannhet, för att inte säga försumlighet. Huruvida de av olyckan drabbade lidit någon ekonomisk skada härav har jag inte anledning att

utreda eftersom deras intressen nu synes bli väl tillvaratagna av deras nya ombud, advokaten Wahlquist. Det måste dock för dem, jag tänker i första hand på Strid och Josefsson och deras anhöriga, vara psykiskt påfrestande att inte ha det ekonomiska mellanhavandet med staten reglerat.

Ändring av bestämmelse om disciplinbots storlek samt nedsättning av disciplinbot som ålagts vissa värnpliktiga

Av ett av JO Uhlin den 21 mars 1978 avgjort ärende framgår följande.

Inom ombudsmannaexpeditionen upprättades den 3 november 1976 en promemoria av följande innehåll.

Den 1 juli 1976 infördes – genom ändring av bl. a. 5 § värnpliktsavlöningskungörelsen – en ny form av kontantersättning för värnpliktiga under grundutbildning. Det tidigare utgående penningbidraget ersattes då med s. k. dagersättning om 10 kr. för dag jämte tillägg efter viss tids tjänstgöring. Den nämnda ändringen i 5 § värnpliktsavlöningskungörelsen föranledde dock ingen samtidig ändring av 2 § kungörelsen (1973: 73) om löneavdrag vid disciplinbot, enligt vilken bestämmelse löneavdrag vid disciplinbot för värnpliktig skulle bestämmas för dag till belopp som motsvarade penningbidraget.

Under hösten 1976 uppmärksammades JO på att det rådde oklarhet om hur löneavdraget vid disciplinbot i dessa fall skulle bestämmas. Frågan var om disciplinboten skulle bestämmas för dag till belopp som motsvarade dagersättningen med eller utan tillägg. JO Uhlin träffade rättschefen i försvarsdepartementet Carl-Ivar Skarstedt den 27 september 1976. Skarstedt uppgav i samband därmed bl. a. att enligt hans uppfattning disciplinboten skulle motsvara dagersättningen utan tillägg, att han snarast skulle ta upp frågan om förtydligande av bestämmelsen i 2 § kungörelsen om löneavdrag vid disciplinbot samt att man inom försvarsdepartementet dels skulle låta undersöka i hur många fall värnpliktiga ålagts disciplinbot överstigande 10 kr fr. o. m. den 1 juli 1976 dels skulle undersöka möjligheterna att i dessa fall återbetala för högt uttagna belopp.

Efter ändring den 30 september 1976 (SFS 1976: 755) av 2 § kungörelsen om löneavdrag vid disciplinbot föreskrivs numera att löneavdraget vid disciplinbot för värnpliktig som erhåller dagersättning skall bestämmas till belopp för dag som motsvarar hans dagersättning utan tillägg. (Bestämmelsen trädde i kraft den 19 oktober 1976.)

Från försvarsdepartementet har inhämtats att inom försvarsgrenarna utredes i vilka fall disciplinbot uttagits med högre belopp än 10 kr, att åtgärder övervägs för återbetalning av de för mycket uttagna beloppen och att JO skulle underrättas om utredningsresultaten och kommande beslut i ärendet.

Bestämmelsen om löneavdrag vid disciplinbot återfinns numera i förordningen 1976: 1012. Denna förordning trädde i kraft den 1 januari 1977.

Försvarsgrenscheferna redovisade resultaten av företagna utredningar till försvarsdepartementet. Härav framgick att det under tiden den 1 juli

1976–den 19 oktober 1976 förekommit 13 fall i vilka löneavdrag vid disciplinbot för värnpliktiga, som avlönats med dagersättning, hade bestämts till högre belopp än tio kr. Av dessa gällde ett fall 20 dagars disciplinbot å 40 kr och två fall 10 dagars disciplinbot å 40 kr. Inom arméns förband hade man funnit sju fall, inom marinens förband fem fall och inom flygvapnets förband ett fall. Flertalet beslut hade verkställts.

Utredningsresultaten överlämnades från försvarsdepartementet till försvarets civilförvaltning för åtgärd. Efter viss kompletterande utredning hemställde civilförvaltningen i brev till regeringen den 13 oktober 1977 att regeringen av nåd måtte mildra de ifrågavarande besluten om disciplinbot så att boten nedsattes till tio kr per dag.

Genom beslut den 2 mars 1978 biföll regeringen samtliga tretton ansökningar.

JO företog ingen ytterligare åtgärd.

Förbud mot uppsättande av vissa tryckta bilder i logement har ansetts inte strida mot tryckfrihetsförordningen

I ett brev, som kom in till JO den 23 februari 1977, klagade värnpliktige P-O Balkedahl och 42 andra värnpliktiga vid I 20 på en av regementschefen utfärdad bestämmelse, som innebar att de värnpliktiga ej fick sätta upp bilder med pornografiskt eller politiskt innehåll på logementsskåpen. De värnpliktiga ansåg att förbudet stred mot bestämmelserna om spridningsrätt i tryckfrihetsförordningen.

Efter remiss inkom chefen för armén med eget yttrande jämte yttrande från chefen för I 20 översten av 1. graden Dick Löfgren.

Balkedahl avgav yttrande över vad som framkommit.

Regementschefen har i huvudsak uppgivit följande. Under hösten 1976 begärde de värnpliktiga att de skulle få pryda logementen så att miljön blev trivsammare. Regementschefen medgav muntligen att vissa affischer skulle få sättas upp på skåpdörrarnas utsida, dock inte bilder med politiskt eller pornografiskt innehåll.

Chefen för 7 kompaniet har enligt regementschefen uppgivit följande. En del värnpliktiga vid kompaniet begärde full frihet i fråga om utsmyckningen av logementen. Kompanichefen avslog denna begäran. Senare medgav bataljonschefen att soldaterna – efter kompanichefens godkännande – skulle få sätta upp turistbroschyrer, bilder av bilar m. m., dock inte på målade ytor; grovporr och politiska bilder fick placeras på skåpens insida men inte på utsidan. Kompanichefen, som fastställde att inga bilder med helnakna kvinnor var tillåtna, sade till soldaterna att om de var tvek-

samma i frågan om en bild fick sättas upp skulle begära hans tillstånd till uppsättningen. Systemet fungerade bra till i december 1976, då det visade sig att några värnpliktiga hade satt upp politiska affischer och nidbilder. Logementschefen beordrades städa bort bilderna. Kompanichefen meddelade de värnpliktiga att alla bilder som de ville sätta upp skulle visas upp för honom. Någon dag därefter klagade en värnpliktig på att någon rivit ned en bild som kompanichefen "godkänt". För att hjälpa de värnpliktiga lovade kompanichefen att sätta en stämpel med sin signatur på bild som enligt hans mening fick sättas upp.

JO Uhlin anförde i beslut den 11 oktober 1977 följande.

Enligt 1 kap. 2 § andra stycket tryckfrihetsförordningen (TF) får myndighet eller annat allmänt organ inte på grund av tryckt skrifts innehåll hindra skriftens spridning bland allmänheten genom åtgärd, som inte äger stöd i TF. Enligt 1 kap. 5 § äger TF tillämpning endast på skrift som framställts i tryckpress[1]; till skrift hänföres karta, ritning eller bild även om den ej åtföljs av text.

Innehållet i en tryckt skrift får alltså i och för sig inte utan stöd i TF föranleda något hinder för spridning av skriften. Däremot är sådana ingripanden tillåtna som dikteras av ordningshänsyn. Därvid torde strängare krav på ordning kunna uppställas när det gäller av myndighet disponerat område till vilket allmänheten inte äger tillträde, t. ex. militärt område (se MO:s ämbetsberättelse 1950 s. 276 och JO:s ämbetsberättelse 1975 s. 169, 1975/76 s. 178).

Regeringen har i bestämmelser om försök med mötesverksamhet m. m. (TKG 921:740173) föreskrivit, att inom kasernområde får tidningar, flygblad, stenciler och andra skrifter som inte gäller tjänsten läggas ut endast på särskilda platser inom kompanilokal eller motsvarande lokaler; sådana platser anvisas av kompanichef (motsvarande). Enligt överbefälhavarens kompletterande föreskrifter (TKG 921:740220) till nämnda bestämmelser skall förbandschefen samordna antalet och typer av platser där skrifter får läggas ut och förvaras, företrädesvis i gemensamt dagrum (korridor).

Regementschefen vid I 20 har bestämt att tidningar etc. får läggas ut endast på den särskilda plats inom kompanilokal, som anvisas av kompanichefen.

Såsom tidigare nämnts kan av ordningsskäl ingripande göras mot spridning av tryckt skrift. Detta gäller givetvis även om den tryckta skriften utgörs av en bild. Till sådana ordningsskäl kan också hänföras hänsyn till trivseln i ett rum där människor – med som alltid olika tycken och smak – bor mer eller mindre av tvång.

[1] Fr. o. m. den 1 januari 1978 äger TF tillämpning även på skrift, som mångfaldigas genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande.

Vid bedömning av en sådan ordningsfråga bör givetvis de värnpliktigas åsikter beaktas. Det slutliga avgörandet tillkommer dock regementschefen.

Jag delar regementschefens och chefens för armén uppfattning att det i förevarande fall rört sig om en ordnings- och trivselfråga och inte om en tryckfrihetsfråga.

Förbud mot försäljning av skrifter inom marinens skolor och övriga förband

I brev, som kom in till JO den 28 juni 1976, klagade Värnpliktiga arbetsgruppen på att det, till skillnad från vad som gällde inom arméns och flygvapnets förband, rådde förbud för värnpliktiga att försälja skrifter inom marinens anläggningar. Förbudet medförde att den av arbetsgruppen utgivna tidningen Kanonen ej kunde försäljas genom värnpliktiga kontaktmän. Arbetsgruppen hävdade att förbudet, som skulle ha utfärdats av chefen för marinen, stred mot de rekommendationer som överbefälhavaren gett i saken. Klagomålen riktades även mot chefen för Karlskrona örlogsskolor, vilken meddelat förbud av samma innehåll.

Efter remiss inkom chefen för marinen, viceamiralen Bengt Lundvall, med upplysningar och yttrande.

Härefter inhämtades yttrande från överbefälhavaren. Yttrandet avgavs på uppdrag av överbefälhavaren av chefen för försvarsstabens personalvårdsbyrå.

På begäran överlämnades därefter handlingarna i ärendena åter till chefen för marinen, som inkom med förnyat yttrande.

Arbetsgruppen yttrade sig över vad som framkommit.

Överbefälhavaren har den 26 september 1975 (PV 921) utgivit rekommendationer angående försäljning av tidskrifter inom militära etablissemang. Däri anges till en början att rekommendationerna kan behöva kompletteras av försvarsgrenschef. Vidare anges bl. a. följande.

Förbandschefer (motsv) bör om så inte skett utge särskilda ordningsföreskrifter. Dessa bör ges lokal anpassning och gälla alla tidningar och tidskrifter.

Inskränkningar får grundas endast på ordningssynpunkter.

Då det gäller försäljning (saluföring) av skrifter finns ej någon centralt utgiven ordningsbestämmelse (motsvarande de föreskrifter som finns om utläggande av skrifter).

Lokalt kan finnas ordningsskäl, vilka gör det motiverat att förbandschef utfärdar en lokal bestämmelse som inskränker rätten till saluföring. En sådan bestämmelse behöver ej vara densamma som gäller för utläggning av skrifter.

Ordningsföreskrifter bör utgå från att försäljning icke får ske under tjänst. Vare sig försäljare eller köpare får vara i tjänst.

Försäljning bör därför inte medges bl. a. mellan den dagliga övningstidens början och dess slut.

Försäljning inom kasernområdet bör dessutom inte tillåtas inom sådana institutioner och områden där pågående verksamhet kan störas (ex vis sjukhus, tandläkarmottagningar, andaktsrum, matsalar, förbandsbibliotek och läsrum, lokaler för musik och musikavlyssning, gymnastiksalar, idrottsanläggningar o dyl).

Beroende på lokala förhållanden kan även förläggningsutrymmen behöva undantas.

För att ej störa vilomöjligheterna i förläggningsutrymmen bör dessa i varje fall undantas som tillåtna försäljningsställen mellan kl. 21.00 och revelj.

Försvarets materielverk meddelar anvisningar för försäljning genom marketenteriernas försorg. (Sådana anvisningar har den 7 oktober 1975 utgivits rörande försäljning av tidskriften Kanonen).

Chefen för marinen anförde i sitt första yttrande bl. a. följande.

Marinens förband består dels av större enheter som örlogsskolor och KA-regementen dels av mindre enheter såsom fartyg ingående i kustflottan, isbrytarfartyg, sjömätningsfartyg samt ytterförläggningar vid KA.

På dessa förband sker all affärsverksamhet – utom sådan som sker genom automater – över marketenteridisk (motsv). Det måste anses angeläget såväl för den enskilde individen som från tjänste- och ordningssynpunkt att all försäljning således även försäljning av tidningar och tidskrifter kanaliseras till vederbörande marketenteri (motsv).

Ett avsteg från denna ordning för en speciell tidning skulle innebära att framställningar om försäljning av andra tidningar eller tidskrifter svårligen skulle kunna avslås. Resultatet skulle med andra ord kunna bli att försäljning kom att äga rum genom ett flertal tidningsförsäljare. Detta kan jag från ordningssynpunkt icke medverka till.

Med hänsyn till vad ÖB uttalat i rekommendationerna av 1975-09-26 har jag förelagt mig underlydande chefer utkast till CM kompletterande föreskrift rörande spridning av skrift vid förband.

Jag är angelägen att framhålla att spridning av skrifter inom marinen skall kunna ske med stöd av tryckfrihetsförordningen och att någon särbehandling av enskilda skrifter ej får förekomma.

Något förbud för försäljning av tryckta skrifter har ej utfärdats.

Försäljning av tidningar och tidskrifter sker i dag vid marinens förband genom marketenteri (motsv).

Det av chefen för marinen angivna utkastet till föreskrifter har följande innehåll.

1. Marin myndighetschef skall utfärda ordningsföreskrifter angående spridning inom marinens anläggningar, fartyg och kasernområden (motsvarande) av skrifter (tryckta skrifter och andra än tryckta skrifter).

2. Föreskrifterna skall utformas i enlighet med ÖB:s rekommendationer i skrivelse 1975-09-26 PV 921. Därutöver skall föreskrivas att sådan spridning som sker genom försäljning skall ske genom marketenteri (motsvarande).

Överbefälhavaren anförde i sitt yttrande i huvudsak följande.

Chefen för marinen har i sitt yttrande över anmälningarna från värnpliktiga arbetsgruppen angivit att förfaringssättet vid marinen, att försäljning av tidningar och tidskrifter sker genom marketenteri (motsv), är med hänsyn till förhållandena vid marinen betingat av ordningsskäl.

Genom att chefen för marinen givit sin åsikt om hur försäljning skall ske till känna till honom underlydande chefer (se CM yttrande sid 3) ges inom marinen icke tillstånd till försäljning av tidningar och tidskrifter på annat sätt än genom marketenteri (motsv).

Överbefälhavaren delar chefens för marinen uppfattning i vad gäller behovet av speciella ordningsföreskrifter för verksamheten ombord på fartyg.

De rekommendationer beträffande spridande av skrift vid förband som utfärdats med ÖB skrivelse 1975-09-26 PV 921 avsåg att gälla hela försvarsmakten.

I det senare yttrandet vidareutvecklade chefen för marinen skälen för att ej tillåta försäljning av skrifter inom marinen annat än genom marketenteri (motsv) och anförde därvid bl. a. följande.

I trappor, korridorer samt på gångar och vägar är försäljningsverksamhet störande för framkomligheten. Allt detta är ordningsfrågor.

Alla byggnader, lokaler, utbildningslokaler, vägar m. m. inom ett militärt etablissement är avsedda för någon form av verksamhet. Det finns följaktligen mycket få platser där försäljningsverksamhet ej stör annan verksamhet. Ett undantag utgör emellertid marketenterierna.

Jag anser att ovanstående förhållanden är allmängiltiga beträffande marinens förband och skolor. Jag har negativa erfarenheter från tidigare försäljningsverksamhet inom förband. Vpl har på uppdrag av företag agerat försäljare inom förband och därvid ej tillfullo kunnat fullfölja ekonomiska och redovisningstekniska åtaganden. Förbandschef har därvid belastats med onödiga och ovidkommande problem som stört tjänsten. Det är ordningsskäl som talar mot annan försäljningsverksamhet inom förband än den som i ordnade former sker vid marketenterierna.

Försäljningsverksamhet utom marketenterierna utgör vid krigsorganiserade förband, fartyg, ytterförläggningar och under fältförhållanden i särskilt hög grad ett störande moment för verksamheten. Detta är en ordningsfråga. Stor del av grundutbildningen vid marinen bedrivs under sådana förhållanden. Personalen lever och verkar med sin organisationsbestämmande materiel på krigsuppehållsplatser inom ramen för sina vapensystem.

Utbildningen inom marinen är starkt centraliserad. Detta innebär att flera marina förband och skolor utbildar ett stort antal omgångar värnpliktiga under kortare perioder. Den enskilde värnpliktige är med andra ord vid förbandet en relativt kort tid. Detta system med "stationsutbildning" ställer krav på fasta och entydiga ordningsregler.

De lokala förhållandena vid marinen är i flera avseenden särpräglade. Det är viktigt att samma regler och bestämmelser gäller inom hela försvarsgrenen. Därför vill jag utfärda centrala bestämmelser bl. a. för hur spridning av skrift med hänsyn till ordningen får ske. Detta har också förutsatts i ÖB bestämmelser.

Något som helst förbud att sprida tidskrifter är ej aktuellt. Däremot har jag begränsat försäljningen till marketenterierna. Alla individer som så önskar kan köpa tidskrifterna medan de som ej önskar slipper utsättas för påtryckande försäljning av aktiva försäljare.

Försäljning till allmänheten sker stundom genom att enskilda försäljare söker upp och propagerar för den vara de vill sälja. Många människor upplever sådan försäljning som påfrestande och påtvingande. Detta problem har uppmärksammats vid utvecklingen av konsumentlagstiftningen.

Jag har velat göra denna jämförelse med utvecklingen inom samhället i övrigt eftersom jag anser att den som önskar slippa bli utsatt för "aktiv försäljning" bör få slippa det, även när han gör sin värnplikt. Detta är, när enskilda individer uppfattar det som störande, en ordningsfråga.

Vid ärendets avgörande den 22 februari 1978 anförde JO Uhlin följande.

I 1 kap. 2 § andra stycket tryckfrihetsförordningen (TF) stadgas bl. a. att det ej är tillåtet för myndighet eller annat allmänt organ att på grund av skrifts innehåll genom åtgärd som inte äger stöd i TF hindra skriftens spridning bland allmänheten. Med spridning förstås också försäljning av skriften.

Spridningsrätten är emellertid inte obegränsad. Inskränkningar som betingas uteslutande av ordningsskäl kan göras (se MO:s ämbetsberättelse 1950 s. 276; särskilt s. 298 samt JO:s ämbetsberättelse 1975 s. 169 ff och 1975/76 s. 178 ff i fråga om militära områden).

De av överbefälhavaren givna rekommendationerna till inskränkningar i rätten att försälja skrifter grundar sig uppenbarligen på ordningsskäl. Av förbandschef i enlighet med dessa rekommendationer utfärdade föreskrifter strider därför inte mot TF.

De längre gående inskränkningar som i dag gäller inom marinen, vilka gäller alla skrifter, har ej sin grund i skrifts innehåll och kan därför ej heller sägas strida mot TF.

Huruvida sedan de av chefen för marinen åberopade ordningsskälen verkligen nödvändiggör så långt gående inskränkningar är en bedömningsfråga där olika meningar kan göras gällande.

Överbefälhavaren har sagt sig dela chefens för marinen uppfattning i vad avser behovet av speciella ordningsföreskrifter för verksamheten ombord på fartyg men tillagt att rekommendationerna avsåg att gälla hela försvarsmakten.

Jag tolkar överbefälhavarens yttrande så att de givna rekommendationerna i regel borde kunna följas inom alla marinens förband frånsett ombord på fartyg.

För egen del har jag svårt att se att förhållandena vid t. ex. marinens örlogsskolor och kustartilleriregementen skulle så väsentligt skilja sig från förhållandena vid arméns och flygets motsvarande förband att de generellt skulle motivera längre gående inskränkningar än vad överbefälhavaren rekommenderat.

I sammanhanget vill jag även beröra frågan om lämpligheten av att försvarsgrenschef utfärdar ordningsföreskrifter att gälla alla förband inom försvarsgrenen.

Överbefälhavarens rekommendationer torde ha sin grund i behovet av att någorlunda enhetliga bestämmelser gäller inom hela försvarsmakten. Överbefälhavaren har emellertid förutsatt att rekommendationerna kan behöva kompletteras av försvarsgrenschef. Det kan som följd härav vara motiverat att chefen för marinen utfärdar riktlinjer t. ex. angående försäljning ombord på fartyg.

Det är emellertid förbandschefen (motsvarande) som ansvarar för ordningen inom sitt förband. Som torde framgå av överbefälhavarens rekommendationer är det på förbandschefen (motsvarande) det ankommer att meddela de ordningsföreskrifter som kan vara påkallade av lokala förhållanden.

Föreskrifter av chefen för marinen vilka ålägger lokal förbandschef (motsvarande) att föreskriva att försäljning av skrifter endast skall ske genom marketenteri synes sålunda inte stå i god överensstämmelse med överbefälhavarens rekommendationer.

III. Vårdområdet

Kriminalvård

I samband med strejk bland intagna på vissa kriminalvårdsanstalter beslutade kriminalvårdsstyrelsen bl. a. att permissioner inte skulle medges intagna på dessa anstalter

Till JO inkom klagomål över att kriminalvårdsstyrelsen beslutat om generellt permissionsförbud vid de anstalter där strejk pågick. Det klagades också över att intagna som strejkade blev inlåsta i sina celler.

Efter remiss inkom kriminalvårdsstyrelsen med yttrande, vari anfördes följande.

Den kollektiva arbetsnedläggelse som ägde rum i vissa kriminalvårdsanstalter under tiden 15 november – 3 december 1976 hade i korthet följande bakgrund. Sedan en i kriminalvårdsanstalten Hall intagen, som intog en central ställning i fråga om att driva de intagnas "fackliga" krav, placerats jämlikt 50 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) pga. misstänkt narkotikainnehav, drev en annan intagen fram en kollektiv arbetsvägran vid kriminalvårdsanstalten Hall i anledning av denna placering. Intagna i kriminalvårdsanstalten Tidaholm följde exemplet och ett upprop, där olika krav ställdes, distribuerades till de intagna i samtliga anstalter. Bl.a. krävde man att få bilda en central organisation för de intagna. Arbetsvägran spred sig till ytterligare ett antal anstalter och kriminalvårdsstyrelsen fann att en akut krissituation var under utveckling och att denna situation snabbt måste bringas under kontroll.

Mot bakgrund härav beslöt kriminalvårdsstyrelsen den 19 november 1976 *att* vid anstalt där arbetsvägran pågick samtliga strejkande under arbetstid skulle vara inlåsta i sina bostadsrum, *att* inga permissioner skulle medges vid sådana anstalter *samt att* styresmännen skulle bemyndigas att, därest ordningen så krävde, företa inlåsning också under fritid och i övrigt vidta de åtgärder situationen kunde motivera. Grunderna för de beslutade åtgärderna var följande.

Personaltilldelningen i anstalterna baseras på förutsättningen att de intagna är i arbete under dagtid. Ett extraordinärt läge uppkommer om de intagna under arbetstid vistas i bostadsavdelningarna. För att kunna upprätthålla ordningen med den personal som fanns tillgänglig var det ofrånkomligt att under arbetstid företa inlåsning i bostadsrummen av de intagna som ej iakttog den i lag föreskrivna arbetsplikten. Detta även med hänsyn till den risk som i dylika situationer erfarenhetsmässigt alltid föreligger för påtryckningar av olika slag – stundom i förening med våldshandlingar – gentemot dem som önskar följa föreskriven anstaltsrutin. Förhör måste vidare hållas med de intagna för att utröna bl. a. vilka som deltog i arbetsnedläggelsen och vilka som var villiga att följa fastställd ordning. Assistentpersonalen togs helt i anspråk för dessa och andra uppgifter som föranletts av den uppkomna situationen, varför tid inte fanns för att planera och förbereda permissioner.

Styrelsens beslut att permissioner ej skulle medges vid anstalter där arbetsvägran förekom är ej att anse som en bestraffningsåtgärd utan var påkallat av behovet att i den rådande situationen prioritera arbetsuppgifterna för tillgänglig personal. Det kan sålunda nämnas att som följd härav fritidsaktiviteterna för de berörda anstalterna kom att fungera i stort sett i vanlig ordning och att inlåsningen därför kunde begränsas till arbetstid. Förtroenderådens medlemmar gavs vidare tillåtelse att hålla kontakt med de medintagna och fick sammanträda i samma utsträckning som före strejken.

Stöd för beslutet om placering i avskildhet har styrelsen hämtat från bestämmelsen i 20 § första stycket KvaL under hänvisning särskilt till departementschefens uttalanden om kollektiv arbetsvägran i prop. 1975/76: 165 s. 21. Det bemyndigande som styrelsen gav styresmännen att företa inlåsning även under fritid samt att i övrigt vidta de åtgärder den uppkomna situationen kunde föranleda ävensom det tillfälliga generella permissionsförbudet på de av arbetsnedläggelse drabbade anstalterna grundades på nödfallsbestämmelsen i 52 § KvaL.

Den 2 december 1976 upphörde arbetsnedläggelsen i samtliga anstalter där sådan pågått. Dessförinnan hade vissa kontakter tagits med företrädare för de intagna rörande deras organisationssträvanden.

Klagandena beredde tillfälle att yttra sig över vad kriminalvårdsstyrelsen anfört men lät sig inte avhöra.

JO Wigelius uttalade följande i beslut den 12 september 1977.

I 20 § lagen om kriminalvård i anstalt föreskrives följande. Om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, föreliggande fara för intagens egen eller annans säkerhet till liv eller hälsa eller för allvarlig skadegörelse på anstaltens egendom eller för att hindra att intagen utövar menligt inflytande på andra intagna, får intagen hållas avskild från andra intagna.

Enligt 50 § lagen om kriminalvård i anstalt får under utredning av disciplinärende intagen tillfälligt hållas avskild från andra intagna i den mån det är oundgängligen nödvändigt för att syftet med utredningen ej skall äventyras. Åtgärden får i intet fall bestå längre än fyra dagar.

50 § fick sin nuvarande lydelse genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 1976. Tidigare föreskrevs i 50 § att intagen fick tillfälligt hållas innesluten i enrum för utredning av disciplinärende och i avbidan på beslut i frågan. Sådant omhändertagande fick inte pågå under längre tid än som var oundgängligen nödvändigt och i intet fall längre än sju dagar.

I propositionen med förslag till lag om ändring av bl. a. 50 § lagen om kriminalvård i anstalt uttalade departementschefen (prop. 1975/76: 165 s. 21) följande.

En annan situation som bör uppmärksammas i anledning av den förordade ändringen av 50 § KvaL är s. k. kollektiv arbetsvägran. Sålunda förekommer att flera intagna gemensamt, med anledning av t. ex. en plötsligt uppkommen konflikt med anstaltspersonalen, vägrar arbeta. I en sådan si-

tuation brukar den första åtgärden vara att arbetsvägrarna låses in i sina resp. bostadsrum med stöd av 50 §. Enrumsplaceringen i dessa fall är ofta förestavad mindre av utredningstekniska skäl än av intresset att förhindra att konflikten sprider sig till andra intagna eller trappas upp och går över i våldsamheter från de arbetsvägrandes sida. Efter den nu förordade ändringen av 50 § kan de arbetsvägrande inte längre placeras i enrum med stöd av denna paragraf. Jag är medveten om att detta kan få till följd att anstaltspersonalen i vissa fall kan ställas inför situationer som är svåra att bemästra. I första hand är det naturligtvis angeläget att anstaltsledningen gör sig underrättad om den bakomliggande konflikten, söker undanröja eventuella missförstånd som har gett upphov till denna och även i övrigt söker – på lämpligt sätt och i avspända former – verka för en återgång till arbetet. Skulle emellertid situationen utveckla sig därhän att det föreligger en konkret risk för att de arbetsvägrande begår våldshandlingar eller söker påverka andra intagna att delta i arbetsvägran, bör som ett yttersta medel beslut om avskildhet kunna fattas med stöd av 20 § första stycket, nämligen om det är nödvändigt med hänsyn till föreliggande fara för någons säkerhet till liv eller hälsa eller för allvarlig skadegörelse på anstaltens egendom eller för att hindra att de arbetsvägrande utövar menligt inflytande på andra intagna.

Med hänsyn till vad departementschefen sålunda uttalat och till vad kriminalvårdsstyrelsen uppgivit i sitt yttrande angående situationen finner jag inte skäl att rikta någon kritik mot kriminalvårdsstyrelsen för dess beslut om placering av de strejkande i avskildhet.

Kriminalvårdsstyrelsen har som grund för det generella permissionsförbudet åberopat 52 § lagen om kriminalvård i anstalt. Enligt denna paragraf kan, om det är nödvändigt för att upprätthålla ordning och säkerhet inom anstalten, förmåner som enligt lagen tillkommer intagen tillfälligt inskränkas.

Enligt kriminalvårdsstyrelsens yttrande fanns inte tid att planera och förbereda permissioner, eftersom det var nödvändigt att i den rådande situationen prioritera andra arbetsuppgifter på anstalterna.

Det ligger i sakens natur att det i en sådan situation som det här var fråga om kan vara omöjligt för personalen att hinna med alla sedvanliga arbetsuppgifter och att viss prioritering därför måste göras. Givetvis kan en sådan prioritering medföra att de intagnas möjligheter att få permission inskränkes. Det kan dock ifrågasättas om den prioritering som här ansågs nödvändig bort komma till uttryck genom ett generellt permissionsförbud. Jag kan visserligen ha förståelse för att det var nödvändigt att vidta vissa ingripande åtgärder för att få krissituationen under kontroll. Enligt min mening hade det emellertid varit lämpligare om kriminalvårdsstyrelsen i stället utfärdat riktlinjer angående prioriteringen av arbetsuppgifterna på anstalterna. I så fall hade man på anstalterna kunnat i mån av tid handlägga permissionsärenden. Till det sagda kommer att det generella permissionsförbudet kunnat uppfattas som en kollektiv bestraffning av de intagna.

Förutsättningar för beviljande av permission

F. dömdes den 10 januari 1977 till fortsatt internering med en minsta tid i anstalt om sex månader med avräkning för anhållnings- och häktningstid. Verkställigheten började den 12 januari 1977. F. fick särskild permission den 23 maj 1977 från kriminalvårdsanstalten Umeå men återkom inte efter permissionstidens slut. Den 11 juli 1977 greps han av polisen och införpassades till allmänna häktet i Härnösand. Efter gripandet beslöts att F. skulle placeras på kriminalvårdsanstalten Västerås, dit han kom den 13 juli 1977. Minsta tiden för anstaltsvården fastställdes – sedan hänsyn tagits till den tid under vilken F. varit avviken – till den 16 augusti 1977. Efter ankomsten till Västeråsanstalten meddelades F. att han under tre månader från den 11 juli 1977 skulle kunna få permission endast för frigivningsförberedelser. För att ordna sin bostadsfråga fick F. permission den 15 juli 1977 mellan kl. 10.00 och 18.00. Han återkom till anstalten utan anmärkning. Han hade ny permission nästa dag mellan kl. 10.30 och 22.00 och återkom enligt anteckning i behandlingsjournalen kl. 22.20. F. fick en tredje permission den 18 juli 1977 mellan kl. 10.00 och 19.00. Permissionen förlängdes till kl. 22.00, men F. återkom inte till anstalten. Han greps av polisen den 30 augusti 1977.

Härnösands polisförening anförde i klagomål till JO bl. a. följande. Sedan F. den 11 juli 1977 gripits av polisen i Härnösand och den 13 juli 1977 överförts till kriminalvårdsanstalten Västerås, framkom genom polisunderrättelser att F. var efterlyst som avviken i samband med permission den 18 juli 1977. Vid undersökning framkom att F. efter ankomsten till Västeråsanstalten haft ytterligare två permissioner. De polismän som gripit F. reagerade omedelbart inför det sätt på vilket anstaltsledningen handlat och funderade över värdet av att utsätta sig för risken att gripa avvikna personer, som kan vara beväpnade och som ofta är påverkade av droger. Polismännen anser att deras arbetsinsatser är utan värde, när en person som varit avviken under en och en halv månads tid redan någon dag efter återförandet till anstalt kan få permission. Föreningen önskade få JO:s bedömning av saken.

Efter remiss inkom yttrande från Lars-Eric Johansson, som var tf styresman vid kriminalvårdsanstalten Västerås under tiden den 4–31 juli 1977. Han anförde bl. a. följande.

Efter gripandet 77-07-11 bestämdes att F. skulle placeras på kriminalvårdsanstalten i Västerås. Han hade sina föräldrar boende i Västerås och hos dem bodde även hans fästmö. Vid ankomsten till Västeråsanstalten återstod knappt en månad till dess F. skulle friges. Efter förhör med honom om vad som förevarit under den tid han varit avviken från anstalt meddelades att han inte kunde få andra permissioner än för frigivningsförberedelser. F. saknade egen bostad för sig och fästmön. Hos föräldrarna

kunde de ej få bo. Arbetsfrågan var klar eftersom han skulle syssla med kreaturshandel.

Eftersom F:s frigivning var nära förestående och bostadsmarknaden i Västerås f. n. är hårt pressad inkom han redan 07-14 med en anhållan om permission för att söka bostad. Han beviljades s. k. lokalanstaltspermission 07-15 kl. 10.00– 14.00. F. lyckades skaffa sig och fästmön en lägenhet och för att de skulle kunna hinna med att titta på den och ordna med kontrakt förlängdes permissionen till kl. 18.00. Han återkom då och hade kontrakt med sig.

Den erhållna bostaden var inte i bästa skick och F., som också är målarkunnig, skulle själv få utföra vissa arbeten. Han begärde omgående permission för detta och beviljades ny lokalanstaltspermission 07-16 kl. 10.30–22.00. Han återkom till anstalten på utsatt tid utan anmärkning.

För att lägenheten skulle vara inflyttningsklar vid frigivningen begärde F. ytterligare en permission för att tillsammans med fästmön köpa möbler. Han beviljades ny permission 07-18 kl 10.00– 19.00. Permissionen förlängdes till kl. 22.00 efter det F. ringt och meddelat att han inte var klar med det han skulle göra. Han återkom ej vid utsatt klockslag. Efter denna sista permission var det tänkt att frigivningsförberedelserna skulle vara tillfredsställande ordnade för F.

Vid det förhör som hölls med F. vid ankomsten till Västeråsanstalten förnekade han nya brott utöver olovlig körning vid gripandet. Innan första permission 77-07-15 gjordes förfrågan hos polisen i Örnsköldsvik om misstanke mot F. om ytterligare brott fanns. Enl. uppgift från den polisman som svarade var så ej fallet. F. hade enl. egen uppgift mesta tiden uppehållit sig i dessa trakter under utevaron från anstalt.

Enligt kriminalvårdslagens intentioner fordras att den intagne innan han/hon friges skall ha arbete och bostad som kan godkännas av berörda myndigheter. Dessa förberedelser skall påbörjas i god tid och den intagne skall i möjligaste mån själv söka arbete och bostad. Problem uppstår alltid när en intagen förflyttas till annan anstalt alldeles innan frigivning skall ske och inga förberedelser är gjorda. Vår uppgift som anstaltspersonal är att dels ansvara för att erforderliga förberedelser kommer till stånd och dels underlätta för den intagne i dessa göromål. Här uppkommer av naturliga skäl en brytning mellan polisens synvinkel på problemen och det sätt vi som anstaltspersonal måste arbeta efter enligt rådande lagstiftning på området. Jag har full förståelse för polisens reaktion i sådana här fall men anser mig ej ha handlagt ärendet F. felaktigt med kriminalvårdslagen som rättesnöre.

Polisföreningen inkom med påminnelser, vari anfördes bl. a. följande.

Av styresmannens skrivelse framstår det nu klart för oss, att ett gripande av en person, som avvikit från en kriminalvårdsanstalt, kan stå tillbaka för andra tjänsteåtgärder. Det kan inte anses som angeläget att gripa en person, som för stora kostnader skall transporteras till en för denne lämplig och begärd kriminalvårdsanstalt för att dagen efter kunna erhålla permission. Vi ifrågasätter om de bestämmelser som styresmannen åberopar är riktiga och om så är fallet ifrågasätter vi om det är riktigt av kriminalvårdsenheten att efterlysa en permittent med vetskapen om den kostnadskrävande åtgärden, som leder till intet.

Vi finner det även märkligt att F:s skäl för permission – ordnandet av bostad för sig och fästmön – godtagits. F., som hade sin familj – hustru och barn – boende i Umeå, hade varit avviken i 1 1/2 månad och kunde då ha ordnat bostad för sig och fästmön.

Enligt kriminalinspektören Tore Hägglund, Örnsköldsviks polisdistrikt, fanns det ärenden på F., men på grund av personalsituationen skulle förhör begäras hos polismyndigheten i Västerås. Vid kontroll på datan framgår, att F. blev anhållen i sin frånvaro 770826 av polismyndigheten i Västerås.

Av detta torde det stå klart att kriminalvårdens bestämmelser om anstaltsvården direkt motarbetar den polisiära verksamheten.

I beslut den 6 februari 1978 uttalade JO Wigelius följande.

Enligt 32 § lagen om kriminalvård i anstalt kan för att underlätta anpassningen i samhället intagen beviljas tillstånd att lämna anstalten för viss kort tid (korttidspermission) om ej avsevärd fara för missbruk föreligger. Korttidspermission får också ges, om annan särskild anledning föreligger därtill. För korttidspermission får ställas de villkor som kan anses erforderliga beträffande vistelseort, anmälningsskyldighet eller annat. Är noggrann tillsyn behövlig, kan föreskrivas att den intagne under permissionen skall vara ställd under bevakning.

Närmare föreskrifter om korttidspermission finns i 108–118 §§ kriminalvårdsstyrelsens cirkulär nr 1/1974, det s. k. vårdcirkuläret. Återkommande korttidspermission skall enligt 108 § vid längre anstaltstid regelmässigt ingå såsom ett led i behandlingen (regelbunden permission). Oavsett anstaltstidens längd kan dock enligt samma paragraf korttidspermission förekomma, om särskild anledning till permission föreligger (särskild permission). I 113 § vårdcirkuläret finns föreskrifter om särskild permission. Sådan permission får ges om särskild anledning därtill föreligger, t. ex. för att bereda intagen möjlighet att vidta förberedelser inför överförandet till vård utom anstalt. En annan form av särskild permission är s. k. lokalanstaltspermission. Intagen i lokalanstalt skall i den mån det är påkallat med hänsyn till hans personliga förhållanden beviljas permission för att besöka myndigheter eller personer som kan medverka vid förberedelser inför överförandet till vård utom anstalt.

Korttidspermission kan ske som bevakad permission eller beledsagad permission. Enligt 114 § vårdcirkuläret skall innan föreskrift meddelas om att den intagne under permission skall vara ställd under bevakning noga övervägas om ej ändamålet med permissionen kan tillgodoses på annat sätt. Är bevakning ej erforderlig kan enligt samma paragraf som villkor för permission ställas att den intagne under denna eller del därav åtföljs av tjänsteman inom kriminalvårdsverket.

Kriminalvårdsstyrelsens rundskrivelse 75/1976 innehåller direktiv för beviljande och genomförande av bevakade och beledsagade permissioner.

Med hänvisning till 114 § vårdcirkuläret sägs att en gradering av tillsynsbehovet skall göras. Den striktare formen (bevakad permission) är främst avsedd att tillämpas då den intagne kan bedömas vara rymningsbenägen men då permission likväl måste tillgripas på grund av brådskande angelägenhet som oundgängligen påfordrar den intagnes personliga närvaro. Stor restriktivitet skall därför iakttas vid beviljande av sådan permission. Vid bevakad permission skall den intagne åtföljas av minst två tjänstemän ur tillsynspersonalen. Den ringare grad av tillsyn som åsyftas i 114 § vårdcirkuläret (beledsagad permission) är enligt rundskrivelsen tänkt att tillämpas när rymningsrisken i sig själv bedöms som ringa men risk föreligger att den intagne genom alkoholförtäring eller liknande kan missbruka permissionen eller då permittenten eljest för vissa ändamål är i behov av det stöd som beledsagaren kan lämna. Vid beledsagad permission skall den intagne åtföljas av tjänsteman inom kriminalvårdsverket. Även övervakare eller annan lämplig person bör emellertid kunna komma ifråga som beledsagare.

I 4 § lagen om kriminalvård i anstalt sägs att överförande till vård utom anstalt skall förberedas i god tid. Enligt 16 § samma lag skall vid förberedande av intagens överförande till vård utom anstalt särskilt eftersträvas bl. a. att bereda honom lämplig bostad.

När F. kom till Västeråsanstalten återstod cirka en månad av minsta tiden. Det var därför angeläget att man omedelbart började vidtaga de åtgärder som behövdes innan han kunde överföras till vård utom anstalt. Enligt uppgift var F:s arbetsförhållanden ordnade. Han saknade däremot bostad.

I fråga om särskild permission gäller inget uttryckligt krav på att fara för missbruk inte föreligger. En avvägning får i stället göras mellan syftet med den särskilda permissionen och faran för missbruk. Föreligger ett starkt skäl för permission men det är fara för missbruk kan permissionen ske under bevakning eller beledsagning. Som nämnts skall dock enligt gällande föreskrifter stor restriktivitet iakttas vid beviljande av bevakade permissioner.

Med hänsyn till att det får anses vara av värde att den intagne själv aktivt deltar i frigivningsförberedelserna vill jag inte kritisera anstalten för att F. fick en särskild permission för att skaffa sig en bostad. Med tanke på att F. omedelbart dessförinnan hade varit avviken under cirka en och en halv månads tid, sedan han missbrukat en permission, torde dock fara för missbruk av permissionen ha förelegat. Därför anser jag för min del att det hade varit i hög grad påkallat att F. under permissionen stått under tillsyn. Närmast till hands hade varit att F. blivit beledsagad av en kriminalvårdstjänsteman.

Jag övergår härefter till de två följande permissionerna. F. fick den ena av dessa permissioner för att utföra vissa arbeten i lägenheten och den andra för att tillsammans med fästmön köpa möbler. Jag vill starkt ifrågasätta om det fanns tillräckliga skäl att bevilja F. dessa permissioner. Ifrågavarande angelägenheter borde han ha kunnat ordna i anslutning till att han

överfördes till vård utom anstalt. Under alla förhållanden borde enligt min mening även dessa permissioner ha ägt rum under tillsyn. Det visade sig ju också att F. missbrukade permissionen den 18 juli 1977.

Sammanfattningsvis anser jag alltså att Johansson inte kan undgå viss kritik i ärendet. Någon åtgärd utöver gjorda uttalanden finner jag ej påkallad utan ärendet är härmed slutbehandlat.

Kritik mot behandlingen av intagen på kriminalvårdsanstalt. Tillika fråga om tillämpningen av enrumsplacering enligt 50 § lagen om kriminalvård i anstalt

A., som var intagen på kriminalvårdsanstalten Kumla, skrev till JO och anförde bl. a. följande. På den avdelning där han var placerad serverades mat utanför bostadsrummen från en matvagn. Det var förbjudet att gå utanför bostadsrummet utan att bära skjorta. Torsdagen den 14 april 1977 hade maten serverats A. i hans rum medan han var på annat håll. Det var varmt i rummet och A. tog därför på sig s. k. T-shirt i stället för skjortan. Sedan han ätit skulle han sätta ifrån sig tallrik och bestick i matvagnen, vilken fanns i korridoren, blott ett par steg från rummet. A. blev då av vårdare tillsagd att först byta om till skjorta. Han fick inte lov att räcka ut tallriken och besticket genom dörren. Av principiella skäl ville A. inte byta klädsel, varför han ställde ifrån sig sakerna i rummet. På grund härav fördes han strax efteråt bort och hölls under tre dygn isolerad. Sedermera hade i behandlingsjournalen antecknats att han hade gjort sig skyldig till hotfullt uppträdande samt vägran att följa ordningsregler och order av personal. Anteckningen var missvisande och kunde vara A. till skada. Han hemställde därför att JO måtte förordna om ändring av journalanteckningarna. Den 26 april hade A. på grund av en avslagen ansökan om förflyttning bestämt sig för att ständigt bära T-shirt i stället för skjorta. I följd därav skulle han få vara utan mat.

Efter remiss avgav styresmannen för anstalten, Lennart Wilson, yttrande, till vilket var fogad en redogörelse från tf. inspektören Stig Linderum. Vidare ingavs för ifrågavarande avdelning gällande s. k. allmänna bestämmelser med ett den 2 maj utfärdat tillägg samt kopior av de till A:s behandlingsjournal hörande daganteckningarna och protokoll i disciplinärende.

Ordningsreglerna i nu förevarande del löd: ``Under fritid skall intagen alltid använda anstaltens fritidskläder (gröna byxor+skjorta eller jacka) samt vid vistelse i korridoren skor (slipers).'' Tillägget innebar att anstaltens T-shirts skulle jämställas med skjorta då intagen vistades i korridor och liknande utrymme.

Av daganteckningarna samt protokollet i disciplinärendet framgår bl. a. följande. Den 14 april rapporterades A. för "hotfullt uppträdande, samt vägran att följa anstaltens ordningsregler och personalens tillsägelser". Det hotfulla uppträdandet hade bestått i att A. sträckt tallrik och bestick mot en vårdare med en gest, som denne uppfattat som hotfull. A. var placerad enligt 50 § lagen om kriminalvård i anstalt under tiden 14.4.1977 kl. 16.50–17.4.1977 kl. 14.30. Vid förhör den 17 april förnekade A. att han uppträtt hotfullt, men vidgick att han på sätt härovan återgivits ur klagoskriften brutit mot ordningsföreskrifterna och givna tillsägelser. Som skäl för sin vägran anförde A. att det stred mot hans – taoistiska – religion att sätta på sig "en skjorta i ett varmt rum för att lämna ut tallrik och bestick". Anstaltsdirektören Wilson beslöt att A. – som fick återgå till sin tidigare placering – skulle tillsägas "att följa anstaltens regler och lägga band på sin taoistiska uppfattning så länge han sitter här på Kumla när denna går i strid mot anstaltsreglerna".

Linderum uppgav i huvudsak följande. Den 24 april fick Linderum, vilken tjänstgjorde som styresman, veta att A. klagat över att han förvägrats mat därför att han inte ville bära skjorta. Linderum sade då åt personalen på A:s avdelning att han ej kunde taga något sådant på sitt ansvar. Vid ett kollegium den 2 maj, då A. var närvarande och påtalade att han ej fått mat, diskuterades frågan om klädseln. Linderum som icke kunde finna någon anledning att ej låta de intagna bära T-shirt i korridorerna beslöt samma dag – trots motstånd från personalen – om tillägget till ordningsreglerna samt underrättade bl. a. A. om sitt beslut. – Vad angår journalföringen av disciplinärendet, så har denna skett i enlighet med en praxis, som innebär att i journalen intages rapportens ingress, tiden för placering enligt 50 § lagen om kriminalvård i anstalt och beslutet, medan den fullständiga utredningen förvaras i akten.

Wilson anförde bl. a. följande. Som framgår av inspektörens skrivelse är personalen ibland väl hårt bunden av den exakta ordalydelsen i utskrivna order. Det är ju klart att ordern som sådan var skriven för att de hygieniska förhållandena skulle vara tillfredsställande (då det hänt tidigare att de intagna på avdelningen velat hämta maten helt nakna framför matvagnen, vilket knappast är aptitretande). Däremot kan man ju lätt likställa en T-shirt med en skjorta utan att de hygieniska förhållandena utsättes för några störningar.

A. inkom med påminnelser och framhöll bl. a. att han i stort sett hela tiden den 26 april–2 maj fått vara utan lagad mat på grund av rådande tolkning av ordningsreglerna i förening med hans egen vägran att bära skjorta i korridoren.

I beslut den 27 januari 1978 uttalade JO Wigelius följande.

Såsom anstaltschefen anfört kan otvivelaktigt föreskrifter angående intagnas klädsel vid vistelse utanför bostadsrum vara väl motiverade. Ordningsföreskrifter får dock inte utformas eller tillämpas på ett sådant sätt att det av den intagne med fog kan uppfattas som utslag av kitslighet. Sådant är varken förenligt med syftet att befrämja ordning och trivsel inom anstalten eller med den lagfästa principen att den intagne skall behandlas med aktning för hans människovärde. Jag är kritisk mot den behandling A. blivit utsatt för med stöd av nu ifrågavarande ordningsregel och är böjd för att anse att felet därvid legat mera i det sätt varpå regeln tillämpats än i själva dess avfattning. Med hänsyn bl. a. till att det förtydligande som synbarligen likväl varit behövligt nu kommit till stånd och att A. själv som led i sin protestaktion givit saken större proportioner än nödvändigt, finner jag emellertid inte skäl att vidare uppehålla mig härvid.

I ärendet har framkommit att A. efter händelsen den 14 april förts bort från sitt bostadsrum och under tre dygns tid hållits avskild med stöd av 50 § lagen om kriminalvård i anstalt. De skäl härför som kan utletas ter sig föga övertygande. Detta understryker ytterligare ett uttalande som jag funnit skäl anteckna i protokollet vid inspektion av anstalten i april 1977. Jag anförde därvid bl. a. följande.

Jag har förståelse för att det vid Kumlaanstalten inte alltid är möjligt att omedelbart hålla förhör med intagna som begått disciplinförseelser. Jag vill dock framhålla det angelägna i att enrumsplacering enligt 50 § kriminalvårdslagen inte äger rum i andra fall än då sådan placering är absolut nödvändig med hänsyn till utredningen. Det är också angeläget att enrumsplacering i utredningssyfte inte används på ett sådant sätt att den övergår till att likna en disciplinåtgärd.

Vad A. i övrigt anfört, bl. a. angående anteckningarna i behandlingsjournalen, föranleder ej något från min sida. Med uttalandena ovan avskrivs därför ärendet från vidare handläggning.

Vissa övriga ärenden

Förvaring – till dess dom meddelats – av häktad som undergått rättspsykiatrisk undersökning och bedömts vara i behov av sluten psykiatrisk vård

Sedan Stockholms tingsrätt förklarat P. häktad, väckte åklagaren åtal mot P. för bl. a. grovt rån. Tingsrätten höll huvudförhandling och förordnade därefter om rättspsykiatrisk undersökning beträffande P. Han överfördes därefter från häktesavdelningen Hall till statens rättspsykiatriska klinik i Stockholm. Där utfördes den rättspsykiatriska undersökningen, som sedan redovisades till tingsrätten den 12 maj 1976. Enligt undersök-

ningsläkarens utlåtande var P. i behov av sluten psykiatrisk vård. Tingsrätten inhämtade socialstyrelsens yttrande över undersökningen. Socialstyrelsen beslutade att komplettera ärendet med utlåtande av medlemmen i socialstyrelsens vetenskapliga råd, professorn Bo Gerle i Lund. P. överfördes då från rättspsykiatriska kliniken i Stockholm till rättspsykiatriska kliniken i Lund för att där undersökas av Gerle. Sedan Gerle slutfört sin undersökning, transporterades P. den 19 juni 1976 till psykiatriska avdelningen på kriminalvårdsanstalten Hall. Enligt yttrande den 29 juni 1976 till tingsrätten var P. även enligt socialstyrelsens mening i behov av sluten psykiatrisk vård. P. vistades på Hall fram till den 12 juli 1976, då han återfördes till rättspsykiatriska kliniken i Stockholm. Under sin vistelse på Hall förvarades P. viss tid på observationsavdelningen. Den 16 juli 1976 överfördes han till Sundsvalls sjukhus. I dom den 30 juli 1976 dömde tingsrätten P. för bl. a. medhjälp till grovt rån samt överlämnade honom till sluten psykiatrisk vård.

P. skrev till JO och anförde klagomål i olika avseenden mot rättspsykiatriska kliniken i Stockholm och kriminalvårdsanstalten Hall. Han vände sig framför allt mot att han efter vistelsen i Lund överfördes till Hall.

I anledning av klagomålen infordrades upplysningar och yttranden från chefen för rättspsykiatriska kliniken i Stockholm och från styresmannen på kriminalvårdsanstalten Hall.

Den händelse, som av utredningen att döma synes ha varit den huvudsakliga orsaken till att P. inte återfördes från kliniken i Lund till kliniken i Stockholm, har P. i klagoskriften beskrivit på följande sätt. Den långa häktningstiden, en konflikt med anhöriga och oron inför Gerles kommande utlåtande orsakade ett nervsammanbrott hos P. dagen före transporten till Lund. Han slog sönder en stol och telefon på avdelning C. Härefter tog han en sax och rusade ut i personalrummet, där han beordrade en kvinnlig vårdare att låsa upp dörren till avdelningen och till gården. Tillsammans med den kvinnliga vårdaren gick han sedan mot ytterdörren, som bevakades av en ABA B-vakt. När P. kommit fram till ytterdörren, orkade han inte längre utan överlämnade saxen och föll samman på gården. Han fördes till avdelning A, där han fick ligga i ett s. k. observationsrum.

Säkerhetschefen på rättspsykiatriska kliniken har angående P:s överflyttning till Hall uppgivit följande.

Med anledning av att P. vid RP-kliniken i Stockholm tog gisslan, ansågs överlag från personalhåll, att P. *ej* efter vistelsen vid RP-kliniken i Lund skulle direkt återintagas på denna klinik, detta enär polisanmälan gjordes i vederbörlig ordning och då polisutredningen skulle vara klar innan P. återfördes till denna klinik och enär klinikens mest säkra avdelning var stängd för reparation. I samråd med överläkare Ann-Marie Jonsson, Hall, då vikarierande vid denna klinik, kontaktade jag kriminalvårdsanstalten Halls psykiatriska avdelning, där vi var överens om att P. tillsvidare skulle vistas.

I beslut den 5 december 1977 uttalade *JO Wigelius* bl. a. följande.

I 7 § lagen om rättspsykiatrisk undersökning i brottmål ges regler om hur det skall förfaras med en häktad, som undergår eller har undergått rättspsykiatrisk undersökning. I andra stycket av paragrafen regleras förfarandet med den häktade från den tidpunkt, då utlåtande avgivits till dess dom meddelas. Den som enligt undersökningsläkarens utlåtande är i behov av sluten psykiatrisk vård eller vård i specialsjukhus skall enligt bestämmelsen förvaras i rättspsykiatrisk klinik.

Vid den i ärendet aktuella tiden reglerades behandlingen av häktade i lagen (1958: 213) om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. och i kungörelsen (1958: 214) angående tillämpningen av lagen. Den 1 januari 1977 ersattes dessa föreskrifter med nya bestämmelser. Bestämmelserna om behandlingen av häktade är tillämpliga på alla häktade oavsett var de befinner sig, således även på de häktade, som är intagna på rättspsykiatriska kliniker. Den beslutanderätt, som på allmänna häkten tillkommer häktesföreståndaren, utövas beträffande häktade på kliniker av klinikchefen.

P. hade efter genomgången rättspsykiatrisk undersökning befunnits vara i behov av sluten psykiatrisk vård. Vid sådant förhållande kunde han enligt bestämmelserna i 7 § lagen om rättspsykiatrisk undersökning inte förvaras på annan plats än rättspsykiatrisk klinik. Det var således felaktigt att efter undersökningen av P. i Lund överföra honom till psykiatriska avdelningen på Hall. Oavsett vem som faktiskt fattade beslutet om överflyttningen måste klinikchefen ytterst anses vara ansvarig härför.

Vad som framkommit i ärendet tyder på att överflyttningen bedömts vara påkallad av en närmast nödliknande situation. Med anledning härav vill jag framhålla följande. Rättspsykiatriska kliniker har en för svårhanterligt klientel särskilt erfaren och välutbildad personal. Svårbemästrade situationer, av det slag som P. beskrivit i klagoskriften, kan knappast vara ovanliga för den rättspsykiatriska vården. Härtill kommer att lagen och förordningen om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. var tillämpliga på P., varför säkerheten på kliniken torde kunnat tryggas. Enligt min mening borde därför rättspsykiatriska kliniken i Stockholm haft möjligheter att återta P. efter hans vistelse i Lund. När man nu bedömde saken så att P. inte omedelbart kunde återföras, borde situationen ändå ha kunnat lösas på ett godtagbart sätt varvid medverkan från socialstyrelsens sida kunnat begäras. Jag menar att P. tillfälligt kunnat vistas på en annan klinik eller att någon form av personalförstärkning kunnat ordnas. En möjlighet bör väl också ha varit att efter utfärdande av vårdintyg få P. intagen på sjukhus. Att överföra P. till Hall, som saknar psykiater och även resurser i övrigt för en riktig behandling av dylikt klientel, måste bedömas som högst olämpligt.

Det framgår inte klart av utredningen om styresmannen på Hall kände till att P. efter rättspsykiatrisk undersökning bedömts vara i behov av sluten psykiatrisk vård. Jag vill därför inte rikta kritik mot styresmannen för att han tog emot P.

Brevgranskning på kriminalvårdsanstalt

En intagen på kriminalvårdsanstalten Kumla, B., skrev till JO och påstod att studievägledaren på anstalten öppnat brev ställda till B. från Göteborgs universitet.

Utredning verkställdes.

Studievägledaren uppgav följande.

Såsom varande studieledare på Skolpaviljongen vid Kva Kumla under ifrågavarande tidpunkt så öppnades samtlig post till intagna som var avsänd från någon form av utbildningsanstalt. Detta förfarande motiveras av flera olika aspekter såsom bl. a. kontroll av studieresultat, uppföljning av studier och även uppföljning av studieintresse i mer allmän bemärkelse.

Arbete och/eller studier i anstalt är avlönat med kontantersättning varför viss kontroll faller sig naturlig.

– – –

Återigen vill jag poängtera att brevet som B. åberopar icke var att betrakta som ett privat brev eftersom det var ett brunt tjänstekuvert från Göteborgs Univ.

Anstaltsdirektören anförde att det enligt hans uppfattning inte framkommit något "som skulle tyda på tjänstefel från studievägledarens sida."

I beslut den 30 mars 1978 uttalade *JO Wigelius* följande.

Beträffande granskning av brev stadgas i 25 § lagen om kriminalvård i anstalt att bl. a. brev mellan intagen och svensk myndighet skall vidarebefordras utan granskning. I 26 § samma lag stadgas att annat brev till eller från intagen får granskas om det är påkallat av säkerhetsskäl. I kriminalvårdsstyrelsens cirkulär nr 1/74, vårdcirkuläret, har lämnats närmare föreskrifter rörande bl. a. brevgranskning.

Jag vill först konstatera att Göteborgs universitet är att betrakta som en myndighet. Brev från universitet till intagna skall därför vidarebefordras utan granskning. Oavsett detta har studievägledarens förfarande att öppna brev för att bl. a. kontrollera de intagnas studieresultat varit helt felaktigt, eftersom brevgranskning över huvud taget inte är tillåten i vidare mån än som påkallas av säkerhetsskäl. Jag finner det märkligt att inte studievägledaren och till synes inte heller anstaltsdirektören insett detta.

Jag förutsätter att ifrågavarande brevgranskning omedelbart upphör, då den klart strider mot gällande lag. Den åsyftade kontrollen bör kunna ordnas på annat sätt.

I tidigare ärende hos JO beträffande brevgranskning (se JO:s ämbetsberättelse 1976/77 s. 131 ff) anförde kriminalvårdsstyrelsen i yttrande bl. a. att styrelsen inom kort avsåg att i rundskrivelse erinra om de regler som gäller för brevgranskning vid kriminalvårdsanstalt. Någon sådan skrivelse har ännu inte kommit till stånd. Jag finner det angeläget att rikta styrelsens uppmärksamhet på vad som framkommit i detta ärende och överlämnar därför ett exemplar av beslutet till styrelsen.

Laglig möjlighet har saknats att disciplinärt bestraffa intagna i kriminalvårdsanstalt för att de inte återkommit till anstalten i rätt tid efter permissioner

Vid *JO Wigelius'* inspektion av en kriminalvårdsanstalt iakttogs i tre fall att intagna, som hade återvänt för sent till anstalten efter korttidspermissioner, som varken var bevakade eller beledsagade, hade disciplinärt bestraffats genom att varning tilldelats dem enligt 47 § kriminalvårdslagen.

JO lät anteckna följande till inspektionsprotokollet. Enligt 47 § kriminalvårdslagen får disciplinär bestraffning åläggas intagen, som bryter mot anbefalld ordning eller meddelade anvisningar när han befinner sig inom anstalten eller utanför anstalten under tillsyn av anstaltspersonal, om det ej föreligger anledning att han skall låta sig rätta av anvisning eller tillsägelse eller om gärningen är av sådan beskaffenhet att bestraffning är påkallad av hänsyn till ordningen eller säkerheten inom anstalten. Enligt samma lagrum kan som disciplinär bestraffning den intagne tilldelas varning eller förordnande meddelas att viss bestämd tid, högst tio dagar, icke skall inräknas i verkställighetstiden för den påföljd som den intagne undergår. Paragrafen fick denna lydelse genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 1976. I propositionen som låg till grund för lagändringen (prop. 1975/76: 165 s. 17 f) anförde departementschefen bl. a. följande.

En disciplinär förseelse kan begås inte bara inom utan också utanför anstalten. Det kan t. ex. gälla permissionsmissbruk som består i att den intagna avviker under permission eller återkommer till anstalten först efter permissionstidens utgång och då kanske i ett berusat tillstånd. När det gäller korttidspermission och frigivningspermission så beviljas sådan som ett led i ansträngningarna att underlätta den intagnes anpassning i samhället. Det ligger i sakens natur att man därvid ibland tar en kalkylerad risk för permissionsmissbruk. Det är således inte ägnat att förvåna att intagna med alkoholproblem ibland berusar sig under permissionen och till följd härav försummar att inställa sig på anstalten inom föreskriven tid. Ett sådant misslyckande bör emellertid enligt min mening inte föranleda disciplinära åtgärder vid sidan av den påföljd som kan sägas ligga i att straffet inte anses vara verkställt under den tid som den misskötta permissionen omfattar (35 §). En annan omständighet som verkar avhållande på den som överväger permissionsmissbruk är naturligtvis att missbruket kan medföra hinder för eller senareläggning av ny permission därför att avsevärd fara för förnyat missbruk anses föreligga (32 §).

Enligt min mening bör tillämpningsområdet för disciplinär bestraffning därför begränsas till situationer där det med hänsyn till ordningen och säkerheten på anstalten är nödvändigt att inskrida med särskilda disciplinmedel mot den felande. Det är fallet när den intagne befinner sig inom anstalten. Härmed förstås inte endast det inhägnade anstaltsområdet utan även t. ex. sådana fritidsområden i anslutning till det egentliga anstaltsområdet som regelmässigt utnyttjas av de intagna. Disciplinära åtgärder påkallas också när den intagne visserligen är utanför anstalten men står under tillsyn av anstaltspersonal t. ex. i samband med beledsagad eller bevakad permission.

Det saknades således i förevarande fall laglig möjlighet att disciplinärt bestraffa de intagna för att de inte inställt sig i rätt tid efter permissionerna.

I beslut, innefattande avslag på permissionsansökan från intagen på kriminalvårdsanstalt, kan inte göras bindande uttalande om viss kvalifikationstid för erhållande av permission

Sedan E., som var intagen på kriminalvårdsanstalten H., ansökt om regelbunden permission, avslog kriminalvårdsstyrelsen i beslut den 14 april 1977 ansökningen. Som skäl härför angavs att fara för missbruk ansågs föreligga på grund av permissionsmissbruk i oktober 1976, efter vilket E. återkommit till anstalt den 4 november 1976. I beslutet förklarade sig kriminalvårdsstyrelsen beredd att efter ny ansökan i slutet av juli månad 1977 på nytt pröva frågan om regelbunden permission sedan ny kvalifikationstid om nio månader förflutit efter återkomsten i anstalt.

I en till JO inkommen skrivelse anförde E. klagomål över kriminalvårdsstyrelsens beslut och gjorde därvid gällande att styrelsen utan lagligt stöd fastställt en ny kvalifikationstid om nio månader.

Efter remiss inkom kriminalvårdsstyrelsen med yttrande.

I beslut den 16 december 1977 uttalade *JO Wigelius* följande.

Kriminalvårdsstyrelsens uttalande (i beslutet den 14 april 1977) kan ge upphov till den missuppfattningen att en ny ansökan om regelbunden permission från E:s sida inte skulle bli föremål för styrelsens prövning förrän i anslutning till utgången av den angivna kvalifikationstiden. Något bindande beslut om viss kvalifikationstid för permission kan emellertid inte meddelas. Med anledning av E:s klagomål vill jag framhålla att varje ansökan om korttidspermission skall bedömas på grundval av bestämmelserna i 32 § lagen om kriminalvård i anstalt.

I kriminalvårdsanstalt intagen har överförts till allmänt sjukhus, där han vårdats under dagtid. Övrig tid har han fått vistas i hemmet. Har detta varit förenligt med lagen om kriminalvård i anstalt (37 § jfr. m. 34 §)?

K. började den 31 augusti 1976 avtjäna ett honom ådömt fängelsestraff. Han begärde därefter att få vistas utanför anstalt enligt 34 § lagen om kriminalvård i anstalt, till en början med placering vid psykiatriska kliniken i Eskilstuna. Kriminalvårdsnämnden fann i beslut den 7 oktober 1976 att sådana omständigheter, som kunde motivera vistelse för K. utanför anstalt, ej förelåg och lämnade därför hans begäran därom utan bifall. Samma dag beslutade överläkaren vid psykiatriska avdelningen vid kriminalvårdsanstalten Kumla med stöd av 37 § lagen om kriminalvård i anstalt att K. skulle överföras till psykiatriska kliniken vid Eskilstuna lasarett. K. intogs på-

följande dag på kliniken. Den 25 november 1976 återintogs han på psykiatriska avdelningen vid kriminalvårdsanstalten Kumla.

I en den 21 oktober 1976 hit inkommen skrivelse anförde N. bl. a. följande. K. hade överförts till avdelning 23 vid Eskilstuna lasarett. Enligt inhämtad uppgift är avdelningen en s. k. dagavdelning. Det måste alltså, när K. överfördes från Kumla till lasarettet, ha förutsatts att han dagtid skulle vårdas på avdelningen och att han under övrig tid skulle vistas i hemmet. N. hemställde att JO måtte pröva om det var ett riktigt förfarande att överföra K. till Eskilstuna lasarett i stället för till något av kriminalvårdens sjukhus.

I en till justitiekanslern den 6 december 1976 inkommen skrivelse klagade K. över att han genom ingripande av befattningshavare hos kriminalvårdsstyrelsen fått avbryta behandlingen vid Eskilstuna lasarett och återgå till kriminalvårdsanstalt.

Den 13 april 1977 beslöt justitiekanslern att överlämna K:s klagomål till JO, eftersom de båda ärendena lämpligen borde prövas i ett sammanhang.

JO Wigelius meddelade beslut i ärendena den 18 augusti 1977.

I beslutet redogjordes inledningsvis för innehållet i 34 och 37 §§ lagen om kriminalvård i anstalt.

34 §: Kan intagen genom vistelse utanför anstalt bli föremål för särskilda åtgärder som kan antagas underlätta hans anpassning i samhället, kan medgivande att för sådant ändamål vistas utanför anstalten lämnas honom under lämplig tid, om särskilda skäl föreligger. För vistelsen skall ställas de villkor som kan anses erforderliga.

37 §: Vid sjukdom skall intagen vårdas enligt de anvisningar som ges av läkare. Kan erforderlig undersökning och behandling ej lämpligen ske inom anstalten, bör den allmänna sjukvården anlitas. Om det behövs, får intagen föras över till allmänt sjukhus.

Härefter återgavs i beslutet vissa departementschefsuttalanden rörande 34 och 37 §§ (Prop. 1974: 20 s. 96 och s. 151).

Vidare redogjordes för infordrade yttranden från överläkaren vid psykiatriska avdelningen på kriminalvårdsanstalten Kumla och från kriminalvårdsstyrelsen.

Därefter uttalade Wigelius följande.

Ärendena gäller i första hand frågan huruvida bestämmelsen om överförande till allmänt sjukhus i 37 § lagen om kriminalvård i anstalt är tillämplig i fall då en intagen skall vistas på sjukhuset som s. k. dagpatient. Varken av paragrafens ordalydelse eller av förarbetena till bestämmelsen framgår klart hur paragrafen skall tillämpas i ett sådant fall. Det torde dock ha varit förutsatt att intagen som överföres till allmänt sjukhus skall vistas på sjukhuset under i princip hela dygnet.

Enligt min mening bör man också se bestämmelsen i 37 § mot bakgrund av 34 § lagen om kriminalvård i anstalt. Denna paragraf tillåter att intagen i

rehabiliteringssyfte vistas utanför anstalt under hela dygnet. Det bör vara möjligt att tillämpa 34 § också i samband med sjukhusvård.

Jag finner därför att övervägande skäl talar för kriminalvårdsstyrelsens uppfattning att en intagen, som med stöd av 37 § vårdas på allmänt sjukhus som s. k. dagpatient, skall vistas i kriminalvårdsanstalt under den tid han ej vårdas på sjukhuset. Om den intagne ej kan vistas i anstalt under den tiden får eventuellt prövas om det finns förutsättningar för att ordna vården med stöd av 34 §.

Eftersom det kan föreligga vissa svårigheter att bedöma hithörande frågor vill jag inte rikta någon kritik mot överläkaren vid psykiatriska kliniken på kriminalvårdsanstalten Kumla för hans beslut att överföra K. till Eskilstuna lasarett.

I enlighet med vad jag anfört kan inte heller någon kritik riktas mot kriminalvårdsstyrelsen för dess agerande i saken.

Intagen på kriminalvårdsanstalt får inte kvarstanna i enrumsplacering enligt 50 § kriminalvårdslagen, när detta inte längre bedöms vara erforderligt av utredningsskäl

A., som var intagen på kriminalvårdsanstalten Kumla, skrev till JO och klagade på bl. a. följande. Han placerades den 15 november 1977 jämlikt 50 § kriminalvårdslagen avskild från andra intagna för utredning av ett disciplinärende. Utredningen var klar påföljande dag och föranledde ingen åtgärd. A. fick trots detta kvarstanna på isoleringsavdelningen under ytterligare ett dygn. Han placerades därefter mot sin vilja på anstaltens H-hus, där de intagnas möjligheter enligt A. är reducerade till ett minimum.

Efter remiss inkom styresmannen på Kumla med remisssvar, till vilket var fogat protokollet i det aktuella disciplinärendet samt ett yttrande av en kriminalvårdsassistent.

Av protokollet framgick bl. a. följande. En verkmästare vid anstalten hade den 15 november 1977 rapporterat A. för olämpligt uppträdande. A. förhördes nästa dag av assistenten. Det antecknades att inget ytterligare förekom till utredning och styresmannen fattade samma dag beslut i saken. Beslutet innebar att A. skulle tillsägas att följa anstaltsreglerna och icke skapa egna regler och att han skulle omplaceras till annat arbete samt att, om plats inte fanns på normalavdelning, A. skulle placeras på H-huset.

I protokollet angavs att A. var placerad jämlikt 50 § kriminalvårdslagen under tiden den 15 november kl. 9.10–17 november 1977 kl. 13.30.

I yttrandet från assistenten samt remissvaret från styresmannen anfördes i huvudsak att eftersom det inte hade funnits plats på vare sig normalavdelningarna eller H-huset, hade det inte funnits någon annan möjlighet än att A. hade kvarstannat tills plats erbjöds.

A. bemötte i en skrivelse vad man anfört från anstalten och uppgav att

han inte frivilligt hade kvarstannat i isolering tills annan plats hade kunnat beredas honom.

Kompletterande uppgifter inhämtades från styresmannen, varvid denne uppgav att A. frivilligt hade kvarstannat tills annan plats erbjöds.

I beslut den 11 maj 1978 uttalade *JO Wigelius* bl. a. följande.

Beslut i disciplinärendet fattades den 16 november 1977. Det framgår av utredningen att A. fick kvarstanna i enrumsplacering till nästa dag och att detta huvudsakligen motiverades av platsbrist. Det får givetvis inte förekomma att en intagen får kvarstanna i enrumsplacering enligt 50 § kriminalvårdslagen när detta inte längre bedöms vara erforderligt av utredningsskäl. Den lämnade förklaringen från anstalten kan inte godtas. Det skulle ha ålegat styresmannen att tillse att plats fanns tillgänglig för A. när enrumsplaceringen inte längre bedömdes vara motiverad. Jag har från kriminalvårdsstyrelsen inhämtat att styrelsen vid en nyligen företagen inspektion av Kumlaanstalten behandlat den aktuella frågan och därvid fastslagit att en intagen som är placerad jämlikt 50 § kriminalvårdslagen skall ha möjlighet att omedelbart gå tillbaka i normal verkställighet, så snart enrumsplacering inte längre är motiverad av utredningsskäl.

Sättet att avbryta ett besök hos intagen på kriminalvårdsanstalt

En intagen uppgav följande i klagomål till JO: Han meddelade en tillsynsman på anstalten att hans flickvän skulle komma och besöka honom. Tillsynsmannen hade inte något att invända däremot. Besöket kom sedan till stånd. Han uppehöll sig tillsammans med flickan i ett av anstaltens besöksrum. Efter cirka en timma avbröts besöket genom att dörren till besöksrummet plötsligt öppnades och en tjänsteman meddelade att besökstiden var slut. Varken klaganden eller hans flickvän hade då byxor eller underkläder på sig och situationen var genant för dem. Enligt klagandens uppfattning bör anstaltspersonalen knacka på dörren i god tid för att undvika situationer av detta slag.

I beslut den 25 augusti 1977 uttalade *JO Wigelius* följande.

I 94 § kriminalvårdsstyrelsens cirkulär nr 1/1974, det s. k. vårdcirkuläret, sägs att anordningarna kring besök skall utformas med sikte på önskvärdheten att skapa en god besöksatmosfär och att ostörd samvaro mellan intagen och hans besökare bör eftersträvas.

För att ett besök skall kunna ske i ostörda former bör besöket inte avbrytas genom att anstaltspersonal utan förvarning går in i besöksrummet. Lämpligen kan den intagne och besökaren uppmärksammas på att besökstiden är slut genom att personalen knackar på dörren och utan att öppna den meddelar att tiden är till ända. Dörren bör öppnas först om sistnämnda åtgärd inte leder till att besöket avslutas.

Det torde inte kunna klarläggas om den angivna ordningen har iakttagits i det aktuella fallet. Jag lämnar därför den frågan.

Intagen på kriminalvårdsanstalt har ansetts skyldig att själv betala telefonsamtal till JO

A., som var intagen på en kriminalvårdsanstalt, skrev till JO och klagade på att anstaltsdirektören H. nekat honom att få ringa till JO på tjänstetelefon.

Yttrande inhämtades från H.

I beslut den 21 december 1977 uttalade *JO Wigelius* följande.

I 107 § kriminalvårdsstyrelsens cirkulär nr 1/1974, det s. k. vårdcirkuläret, föreskrives bl. a. att kostnad för intagens telefonsamtal skall betalas av den intagne, där ej samtalet är att jämställa med tjänstesamtal eller eljest särskilda skäl påkallar annat.

H. har i sitt yttrande uppgivit att A. hade tillgång till telefonautomat och att H. inte bedömde samtalet som jämställt med tjänstesamtal.

Visserligen ger vårdcirkuläret knappast någon närmare ledning vid bedömningen av vilka telefonsamtal en intagen får göra på kriminalvårdens bekostnad. Emellertid torde A:s samtal med JO i detta fallet inte vara att jämställa med tjänstesamtal och inte heller i övrigt kan några särskilda skäl anses ha påkallat att A. skulle slippa betala samtalet. Med hänsyn till vad nu sagts finner jag ej skäl till kritik mot H. för hans bedömning i saken.

Tillhandahållande av skrivmateriel åt häktad

Se s. 69

Socialvård

14-årig flicka har misshandlats i hemmet. Placering utom hemmet i form av förebyggande åtgärd enligt 26 § p. 1 barnavårdslagen har ansetts vara mindre lämpligt

Vid JO Ekbergs inspektion av socialförvaltningen i Helsingborg den 27–29 oktober 1976 antecknades till protokollet bl. a. följande.

D. M., född den 31 januari 1962, blev i samråd med modern den 18 mars 1976 placerad i enskilt hem sedan hon i hemmet misshandlats av modern. Norra socialvårdsnämnden beslöt den 28 maj 1976 med stöd av 25 § a) och 26 § punkten 1 barnavårdslagen att bereda flickan fortsatt vård i enskilt hem.

JO beslöt att inhämta nämndens yttrande angående frågan varför flickan inte omhändertagits för samhällsvård. Nämnden borde också yttra sig över vilka principer nämnden följde då den beslöt om "frivilliga placeringar" i misshandelsfall.

Efter remiss inkom yttrande från norra socialvårdsnämnden i Helsingborg, varvid nämnden anförde bl. a. följande.

D. M. var vid tiden för nämndens åtgärd fyllda 14 år. Under utredningen framkom att det, vid sidan om misshandeln, rådde påtagliga konflikter mellan D. M. å den ena sidan och moder-styvfadern å den andra. Detta kan ha varit anledningen till att modern, som var ensam vårdnadshavare, önskade att flickan skulle placeras i annat enskilt hem. Flickan själv hade samma önskan: hon ville komma till ett hem där hon tidigare vistats som sommarbarn och trivts bra.

Av anmälningen och av vad som framkom i samband därmed stod det klart att D. M. inte skulle vara kvar i hemmet. Därvid diskuterades två alternativ. Det ena var att göra ett omhändertagande för utredning enligt 30 § BvL med sannolikt beslut om omhändertagande för samhällsvård enligt 29 § samma lag. Det andra var en frivillig placering, alltså en åtgärd i fullt samförstånd med såväl flickan som hennes mor. Man kunde på synnerligen goda grunder utgå ifrån att flickan inte på avsevärd tid skulle flytta tillbaka till moderns hem. Anledningen till den uppfattningen var dels moderns bestämda besked på den punkten, dels att flickan nått en sådan ålder att man i praktiken måste ta stor hänsyn till hennes önskan. Ur ekonomisk synpunkt hade omhändertagande varit mest fördelaktigt, eftersom nämnden kunnat utfå ersättning enligt 72 § BvL.

Vid bedömningen av frivillighet eller tvång i ärendet togs också hänsyn till det förhållandet att modern, som är född i en helt annan världsdel och vistats här bara några år, var särskilt negativ till ett omhändertagande. Denna hennes reaktion kan vara beroende på bristande kännedom om

svenska förhållanden – men detta ändrade inte hennes absolut negativa inställning. Nämnden vet av erfarenhet att barnen, nära nog oavsett hur barndomen varit, vill söka sig tillbaka till föräldrarna vid mera vuxen ålder. Därför gäller det att i sådana ärenden handla på ett sätt som inte omöjliggör en dylik kontakt i framtiden.

Eftersom en placering med stöd av 25 § a) och 26 § 1 BvL sålunda bedömdes som lika effektiv som ett omhändertagande enligt 29 § samma lag och då den förstnämnda formen för placering dessutom bedömdes kunna hindra uppkomsten av vissa negativa effekter, beslutade nämnden att vidta den "frivilliga" åtgärden i samförstånd med såväl modern som flickan.

Det har nu förflutit elva månader sedan flickan placerades i enskilt hem. Ännu har ingenting framkommit som antyder att den bedömning som gjordes vid tiden för placeringen var felaktig. Det har sålunda inte på något sätt varit aktuellt att flickan skulle återgå till modern, och modern är fortfarande mycket lätt att samarbeta med.

Nämnden finner det emellertid angeläget framhålla, att handläggningen av detta ärende *inte* skall ges någon principiell räckvidd. Regelmässigt sker omhändertagande för samhällsvård i misshandelsärenden, men det får inte hindra att varje ärende får sin särskilda bedömning.

JO Ekberg anförde följande i beslut den 21 september 1977.

Enligt 25 § barnavårdslagen har barnavårdsnämnd att vidta åtgärder bl. a. om ett barn misshandlas i hemmet eller där behandlas på ett sådant sätt att hans eller hennes kroppsliga eller själsliga hälsa utsätts för fara. Enligt 26–29 §§ barnavårdslagen skall nämnden i första hand söka åstadkomma rättelse genom olika slag av förebyggande åtgärder och i andra hand omhändertaga barnet för samhällsvård. De åtgärder som regleras i dessa lagrum kan i princip vidtagas oberoende av barnets eller föräldrarnas samtycke. Åtgärderna skiljer sig härigenom från samhällsvård enligt 31 § andra stycket barnavårdslagen, vilken förutsätter särskild begäran eller samtycke från föräldrarnas sida. Samhällsvård enligt detta lagrum får, enligt uttrycklig föreskrift i lagtexten, inte tillämpas då förhållanden som avses i 25 § föreligger.

I förevarande fall har konstaterats att en minderårig flicka misshandlats av sin mor och att förhållandena i hemmet var sådana som avses i 25 § barnavårdslagen. Det stod även klart att flickan borde skiljas från hemmet. Mot bakgrund härav borde omhändertagande för samhällsvård enligt 29 § barnavårdslagen ha varit den naturliga åtgärden. Att i stället genomföra ett "frivilligt" omhändertagande enligt 31 § i samråd med föräldrarna var inte lagligen möjligt. Socialvårdsnämnden har emellertid i viss mån åstadkommit samma resultat som om D.M. omhändertagits enligt 31 §, ehuru man betecknat arrangemanget som en förebyggande åtgärd enligt 26 § p. 1.

Socialvårdsnämndens tillämpning strider visserligen formellt inte mot barnavårdslagen. Det är inte heller uteslutet att tillämpa 26 § p. 1 bl. a. i fall av placering i familje- eller anstaltsvård (se t. ex. Romander–Grönlund: Barnavårdslagen, 4:e uppl., s. 133 ff. och Råd och anvisningar från

socialstyrelsen nr 6. s. 46).[1] Det bör emellertid hållas i minnet att förebyggande åtgärder enligt 26–28 §§ i allmänhet inte kan anses medföra tillräckligt skydd för barn som utsatts för misshandel. I Råd och anvisningar från socialstyrelsen nr 14. s. 20. anges också att ett barn bör omhändertagas för samhällsvård i fall då kroppslig misshandel konstateras.

En fosterhemsplacering i form av förebyggande åtgärd enligt 26 § blir, till skillnad från omhändertagande för samhällsvård enligt 29 §, för sitt genomförande och fortbestånd helt beroende av att barnets föräldrar samarbetar lojalt med barnavårdsnämnden. Det säger sig självt att man sällan kan utgå från detta i fall av konstaterad misshandel mot barnet från föräldrarnas sida. Av hänsyn till barnet kan man därför i allmänhet inte ta risken att föräldrarna utan förvarning hämtar hem barnet. Även om barnavårdsnämnden har sin uppmärksamhet riktad på ärendet kan det vara mycket svårt för nämnden att hinna ingripa i ett sådant fall. När det gäller yngre barn anser jag det därför uteslutet att i misshandelsfall tillämpa 26 § när barnet skall placeras i annat hem.

Beträffande för samhällsvård omhändertaget barn gäller vidare enligt 39 § barnavårdslagen att barnavårdsnämnden noggrant skall följa barnets utveckling och tillse att det får god vård och fostran samt den utbildning som kan anses påkallad med hänsyn till barnets personliga förutsättningar och övriga omständigheter. Om så erfordras skall nämnden bereda barnet ny placering i annan eller samma vårdform. Detta gäller såväl vid omhändertagande enligt 29 § som vid omhändertagande enligt 31 §. Samma skyldighet att bevaka barnets förhållanden åvilar inte nämnden om placeringen skett i form av hjälpåtgärd enligt 26 §. Om barnet i dylikt fall är att anse som fosterbarn ankommer det visserligen enligt 49 § på nämnden att ha tillsyn över fosterhemmet i syfte att trygga god vård och fostran och att verka för att fosterbarnet får lämplig utbildning. Nämnden träder emellertid inte såsom i omhändertagandefallen in i föräldrarnas ställe och har således inte ett lika långtgående ansvar för barnet och dess framtid som i dessa fall. Inte heller har nämnden lika stora möjligheter att när så finnes lämpligt välja annan vårdform eller vidtaga andra förändringar i behandlingen av barnet. När en fosterhemsplacering är avsedd att bli mera varaktig kan det därför ifrågasättas om inte en placering i form av förebyggande åtgärd också ur dessa synpunkter är ett för barnet sämre alternativ än samhällsvård. vare sig samhällsvården är beslutad enligt 29 § eller enligt 31 §.

Jag vill slutligen framhålla att valet av åtgärd i fall som avses i 25 § självfallet måste träffas enbart med hänsyn till vad som kan antagas vara bäst för barnet (jfr Romander–Grönlund a. a., s. 133). Det går därför inte alltid att undvika att socialförvaltningen kommer i motsatsställning till föräldrarna när det är aktuellt att vidta åtgärder med anledning av att föräldrarna visat sig olämpliga att vårda barnet. Även om en kraftig reaktion från föräld-

[1] Se också RÅ 1970 s. 43.

ramas sida kan befaras får dock detta inte avhålla nämnden från att vidta de åtgärder som kan antagas vara lämpligast för barnet. Det inger därför betänkligheter att moderns negativa inställning synes ha spelat så avgörande roll för nämndens beslut att inte omhänderta D.M. för samhällsvård. Jag har dessutom svårt att inse på vad sätt moderns inställning till tvångsomhändertagande som sådant skulle kunna försvåra en kontakt mellan henne och dottern sedan denna nått mera vuxen ålder, såsom antytts i yttrandet.

Sammanfattningsvis anser jag det vara en mindre lämplig tillämpning av barnavårdslagen att i ett fall som det förevarande bereda barnet placering utom hemmet i form av förebyggande åtgärd enligt 26 § i stället för att omhändertaga barnet för samhällsvård enligt 29 §. Nämnden har emellertid framhållit att den gjort en särskild bedömning i detta fall och att ärendets handläggning inte skall ges principiell räckvidd. Såväl D.M. som hennes föräldrar synes vidare ha den bestämda uppfattningen att hon tillsvidare inte skall återvända till föräldrahemmet. Med hänsyn till att D.M. vid tiden för nämndens beslut var över 14 år gammal finner jag därför saken kunna stanna vid mina ovan gjorda uttalanden. Jag förutsätter att nämnden uppmärksamt följer D.M.:s förhållanden och utveckling och är beredd att ingripa med ytterligare åtgärder om så skulle erfordras.

Socialförvaltnings handläggning av anmälningar om övergrepp mot 15-årig flicka. Frågor om skyldighet att företa utredning och att göra polisanmälan

I en anmälan till JO uppgav journalisten Berit Hedeby att det vid en polisutredning rörande sexuellt övergrepp mot barn framkommit att flickan i fråga två gånger vänt sig till social servicecentral 17 i Stockholm (Husby). Hon hade därvid anmält sin styvfader, i det följande kallad K., för att ha slagit henne upprepade gånger och för att ha utsatt henne för sexuella närmanden och tvång. På servicecentralen skulle man ha sagt till flickan att inte göra polisanmälan. Man hade inte gjort några försök att hjälpa henne.

Efter genomgång av domstolsakter och de berörda personernas socialregisterakter upprättades inom JO-expeditionen en promemoria, vilken var av följande lydelse.

Av domstolarnas akter i mål rörande åtal mot K. för misshandel och frihetskränkande otukt framgick bl. a. följande.

K. var i övre trettioårsåldern. Sedan omkring sex år tillbaka sammanbodde han med en något äldre kvinna, Ö. Ö. hade två döttrar från ett tidi-

gare äktenskap, av vilka den yngsta, A., som var 15 år gammal fortfarande bodde kvar i hemmet. K. och Ö. hade också ett gemensamt barn i ettårsåldern. Då den äldsta dottern varit i 15-årsåldern och bott hemma hade K. gjort sexuella närmanden mot henne. Detta hade dock aldrig polisanmälts. K. var mycket dominerande i familjen. Han hade även vid många tillfällen misshandlat Ö., dock inte allvarligt. I februari 1976 hade K. agat A. för att hon inte städat sitt rum. Enligt A:s uppgifter till polisen hade K. slagit henne både med öppna handen och med knytnäven och knuffat henne i väggen. Hon hade haft ont i ett par dagar efteråt och var blå på höger axel. A. hade uppsökt socialbyrån i Husby för att berätta om händelsen. Där hade man dock sagt till A. att hon inte skulle göra polisanmälan, utan personalen på socialbyrån skulle tala med hennes mor. Den 20 mars 1976 följde A. ensam med K. ut till familjens sommarstuga. På kvällen då hon skulle lägga sig kom K. in till henne och tvingade henne till viss sexuell samvaro med honom, vilket i brottmålet rubricerats som frihetskränkande otukt. A. lyckades efter en stund rymma från K. och i bara nattlinnet springa över till en granne. Hon vägrade sedan att återvända till K. och åkte nästa dag hem med grannen. A. flyttade därefter till sin äldre syster för att slippa K. Även efter denna händelse vände sig A. till socialbyrån i Husby, där hon synes ha varit i kontakt med en tjänsteman vid namn Ingrid Sjödin. På socialbyrån tillsades A. att det inte var någon mening med att göra polisanmälan, eftersom handlingarna i alla fall bara översändes till barnavårdsnämnden. Vidare uppgav Vega Andersson, till vilken A. flytt den 20 mars, att hon den 22 mars ringt till socialbyrån i Husby och för vederbörande tjänsteman där omtalat vad som hänt. Enligt vad fru Anderssons make uppgav till polisen skulle hon även ha blivit lovad en skriftlig bekräftelse på vad som sagts, men ännu inte hört något från socialbyrån. I mitten av juni gjorde sig K. skyldig till ny och allvarligare misshandel mot Ö., varvid Ö. gjorde polisanmälan. Vid polisförhören framkom att K. även gjort sig skyldig till sexuellt övergrepp mot A. K. dömdes senare till fängelse åtta månader för nämnda brott, varvid i hovrättens domskäl antecknats att främst den frihetskränkande otukten varit av allvarlig beskaffenhet.

I de handlingar som lånats in från socialförvaltningen rörande K. och Ö. finns ingenting antecknat om de anmälningar A. uppger sig ha gjort om de övergrepp hon utsatts för. Inte heller finns antecknat något telefonsamtal från fru Andersson. Ö. med barn synes av akten att döma ha blivit aktuell på servicecentralen först i slutet av april 1976 då hon ansökte om socialhjälp.

Med anledning av vad som framkommit torde utredning och yttrande inhämtas från sociala centralnämnden i Stockholm angående handläggningen av de anmälningar om dels misshandel och dels sexuellt övergrepp mot A. som synes ha gjorts till den angivna sociala servicecentralen.

Efter remiss inkom yttrande från sociala centralnämnden i Stockholm, varvid nämnden som svar överlämnade ett av socialförvaltningen avgivet tjänsteutlåtande. Till tjänsteutlåtandet var fogat särskilda yttranden av distriktschefen Gösta Lannemyr och av socialassistenten Ingrid Sjödin, båda vid social servicecentral 17. I yttrandena anfördes bl. a. följande.

Ingrid Sjödin:

A:s moder är sedan 1974 anställd som städerska vid sociala servicecentralen i Husby.

Onsdagen den 4/2 1976 uppsökte A. sociala sektionen, där jag tog emot henne för ett samtal. Flickan uppgav därvid följande. Hennes styvfar, K., hade samma dag bråkat med henne angående ett par trosor, som låg slängda på golvet i hennes rum. Han hade vid ett tidigare tillfälle talat om för henne att om han fick se ett par trosor liggande på golvet i fortsättningen skulle hon få stryk. Styvfadern hade nu blivit arg och knuffat till A., så att hon touchade i väggen. Han hade vidare slagit till henne över ansiktet. A. berättade att hon ofta kom i konflikt med styvfadern, som modern sammanbott med i 7 år. Styvfadern ställde stora krav på henne i fråga om hemgöromål. Han var gammaldags i sin uppfostran. A. ville efter dagens händelse ej återvända hem. Önskelösningen för A. var att modern och mannen separerade, så att A. kunde bo tillsammans med modern och lillasyster. A. uppgav att styvfadern i samband med helgerna ibland drack alkohol och då blev spänningarna tydligare. A. berättade att hon tills vidare bestämt sig för att bo hos sin syster i Tensta. Modern visste om detta och hade enligt A. ingenting häremot. Jag föreslog A. att vi skulle ha ett familjesamtal kring det som inträffat. A. hade ingen invändning mot detta förslag men trodde inte heller att det skulle gagna något till. A. fick mitt telefonnummer och jag talade om för henne att hon kunde komma till mig på byrån närhelst hon önskade. Frågan om eventuell polisanmälan diskuterades inte vid detta samtal.

Jag bedömde situationen som att A. och styvfadern haft ett gräl och att styvfadern enligt A. hade slagit och knuffat till henne, då hon ej städat sitt rum. A. visade inga tecken på skador, hon hade ej ont någonstans. Däremot var hon ledsen och arg över det sätt hon blivit behandlad på. Hon ville nu bo hos systern ett par dagar.

Följande dag gjorde jag rutinmässiga socialregisterkontroller av familjen. Det visade sig att familjen ej var känd på byrån, och ej heller förekom i socialregistret. Vid förfrågan hos skolkuratorn framkom att flickan ej var känd inom elevvårdsteamet. Mannen K. hade en NN-akt men hade ej varit föremål för någon behandling eller känd för att ha allvarligare alkoholproblem. Genom mitt samtal med A. hade jag fått ett klart intryck av att styvfadern inför A. framstod som auktoritär och krävande och att detta också var anledning till konflikter dem emellan.

Fredagen den 6/2 1976 besökte A. mig spontant på byrån. Hon förklarade att hon nu återvänt hem och att allt ordnat upp sig. Styvfadern hade bett henne om ursäkt. Jag frågade om hon kände sig rädd eller orolig på något sätt, men hon uppgav att det hela ordnat upp sig i och med ursäkten. Familjesamtalet kändes inte längre angeläget för henne. Vi kom överens om att hon skulle höra av sig till mig om hon på något sätt fick problem hemma. Jag bedömde, att den aktuella konflikt som uppstått mellan A. och styvfadern löst sig inom familjens ramar. Mot bakgrund av att familjen tidigare ej var känd för några sociala problem och då A. skulle återkomma om svårigheter i hemmiljön skulle uppstå, beslöt jag mig för att ej vidta ytterligare åtgärder i ärendet än de samtal jag haft med henne.

Den 22/3 1976 besökte A. mig åter spontant på byrån. Nu tillsammans med sin äldre syster. A. berättade att hon och styvfadern varit på landet under helgen 19–21 mars och att styvfadern då gjort sexuella närmanden. Från mina minnesanteckningar får jag citera följande:

"I fredags 19/3-76 åkte A. tillsammans med sin styvfar ut till familjens sommarställe i närheten av Norrtälje. A:s mamma och yngre syster stannade hemma då de var sjuka. Fredagen på landet gick bra och var trevlig.

På lördagskvällen kom styvfadern in till A. vid 22-tiden och började ta henne på brösten. A. bad honom låta bli och sa att han inte fick göra så. Styvfadern sa då att han ville "slicka A:s fitta" vilket A. bestämt nekade honom. Styvfadern var vid detta tillfälle alkoholpåverkad. A. sade till honom att han skulle tänka på vad han gjorde och kunde ställa till med och hon frågade honom varför han ville göra så här. Han hade svarat att han var "kåt" och därför tänkte göra så här. Fick han inte det tänkte han våldta A. A. blev rädd och sa att hon mådde illa och måste gå upp och ut ur rummet. Styvfadern hade sagt att hon kunde spy på mattan, vilket A. vägrade då hennes rum har heltäckande matta. Då rummet har två dörrar en ut på balkongen och en till övriga huset gick styvfadern till balkongdörren eftersom det är den vanligaste vägen ut. A. sprang då mot andra dörren och sprang i tofflor och nattlinne till en grannfamilj, som tog hand om henne och lät henne sova över och tog med henne till Stockholm följande dag."

I telefonsamtal med grannen fru Vega Andersson 22/3 1976 bekräftades A:s berättelse. Fru Andersson informerades om att därest jag ämnade använda mig av hennes lämnade uppgifter i en kommande barnavårdsutredning skulle jag sända henne en kopia av det hon berättat för mig i syfte att kontrollera att jag återgivit hennes uppgifter korrekt. Då jag ej registrerade ärendet som ett formellt bvn-ärende, tillsände jag aldrig fru Andersson någon kopia av det hon uppgav i telefonsamtalet.

A. berättade också att hon bodde hos systern och ämnade göra detta tillsvidare. Modern var helt införstådd med denna lösning. A. kunde ej tänka sig någon annan boendeform. Jag talade med henne om andra möjligheter, t. ex. ungdomshem eller fosterhem om hon ej kunde bo hos systern, men A. kunde ej tänka sig dessa alternativ. Önskelösningen för A:s del var att bo hemma tillsammans med modern och minsta barnet. Detta krävde dock att modern tog ställning för att separera från styvfadern.

Eftersom jag inte hade kännedom om hur modern ställde sig i denna fråga och ej heller kände till relationerna mellan modern och mannen, ansåg jag att ett familjesamtal var nödvändigt. Jag frågade A. om hon kunde tänka sig ett gemensamt samtal med modern och styvfadern. A. ville tänka på saken. Jag hade beslutat mig för ett samtal med styvfadern och modern i vilket fall som helst.

Jag kontaktade modern för att göra upp om tid för samtal. Därvid framkom att modern inte hade något emot att A. bodde hos sin syster. Den ekonomiska delen löstes genom att A. uppbar barnpension.

Efter A:s kontakt med mig 22/3 1976 hade jag täta kontakter både med A. och modern, som dagligen städar servicecentralens lokaler. I samtalen med dem tog jag upp frågan om minsta barnets säkerhet hemma. Både modern och A. ansåg det vara riskfritt för minsta barnet. Styvfadern har aldrig visat någon aggressivitet eller något olämpligt beteende gentemot minsta barnet.

Efter överenskommelse med berörda parter företogs hembesök den 30/3 1976 för samtal med modern, styvfadern och A. I hembesöket deltog från sociala servicecentralen sekreterare Lilian Bollner. Vid hembesöket samtalade vi om det som inträffat vid besöket i sommarstugan samt om relationerna inom familjen. Styvfadern ville ej vidkännas att han begått något övergrepp mot A. Han skämtade bort det hela och ville nu att A. skulle återvända hem igen. A. uppgav att hon ej tänkte flytta hem så länge mannen bodde kvar – hon kände sig rädd för honom. Modern förstod A. och hade ej någon erinran emot att A. bodde utanför hemmet. Det framkom.

att delade meningar rått mellan styvfadern och A. beträffande ordningen i hemmet och i vilken utsträckning styvfadern "tafsat" på A. Modern var besviken på mannen och var angelägen om att reda ut en hel del problem med honom. Vi föreslog dem därför att kontakta familjerådgivningsbyrån för att ta ställning till en fortsatt sammanlevnad eller ej. Modern gav ett intryck av att inte riktigt veta om hon skulle tro på dotterns uppgifter eller på den version mannen lämnade. Vi ansåg det därför angeläget att inte denna kväll pressa modern till ett bestämt avgörande angående relationen till mannen. Resultatet av kvällens samtal blev att modern öppet deklarerade att hon stöttade A. i hennes önskan att bo hos systern samt att modern inför mannen lät förstå att en omprövning av deras förhållande kunde bli aktuellt.

I samtalen med A. kom frågan om en polisanmälan av styvfadern upp. Jag visste inte om modern stöttade A. i att göra en polisanmälan, men jag bedömde både modern och A. som fullt kapabla att själva avgöra om en polisanmälan skulle göras eller ej. A. uttalade en viss oro över vad en polisanmälan skulle kunna medföra för hennes del, dels allmänt och dels i relation till styvfadern och vad han skulle kunna tänkas göra henne om hon gjorde en anmälan. Jag diskuterade detta med A. och föreslog henne att inför polisen berätta om sin rädsla i samband med en ev. polisanmälan. Detta för att polisen kanske mer skyndsamt skulle påbörja en utredning. Jag uppgav också, att en polisanmälan ej innebar något för henne rent allmänt. Polisanmälan skulle beträffande henne personligen bara sändas till servicecentralen för kännedom och skulle där ej föranleda ytterligare åtgärd från t. ex. barnavårdsnämndens sida. Sannolikt har A. missuppfattat detta, då hon i polisutredningen uppgivit, att jag sagt, att en polisanmälan "bara översändes till barnavårdsnämnden". Jag vill här betona, att jag aldrig avrått A. från att göra en polisanmälan. Däremot bedömde jag det mest lämpligt att överlåta ansvaret för polisanmälan till modern och A. Nämnas bör också att A. och även modern hade ett gott stöd i A:s syster i Tensta.

Inom servicecentralen har jag handlagt ärendet som ett s. k. "icke registrerat rådgivningsärende". De nästan dagliga kontakterna med modern gav mig information om hur modern upplevde det inträffade. Hon var ledsen och bekymrad och kände stor ambivalens i relationen till mannen. Det känsliga läget medförde att jag ville gå försiktigt till väga och genom råd och stöd i första hand hjälpa modern att fatta beslut angående separationen från mannen. Jag sökte även klarlägga minsta barnets situation och frågade modern och A. om de upplevde det som riskfyllt för minsta barnet att vistas hemma tillsammans med styvfadern. De ansåg inte att det var någon fara för det lilla barnet. Moderns förmåga att sköta minsta barnet på tillfredsställande sätt har jag aldrig haft anledning att ifrågasätta. Jag bedömde situationen sådan att det ej fanns skäl för några barnavårdande åtgärder jämlikt 3 och 4 kap. barnavårdslagen. Vid min kontakt med ärendet kände jag ej till att mannen under årens lopp vid olika tillfällen slagit modern alternativt misshandlat henne.

Sammanfattningsvis får jag framhålla att min kontakt med modern och A. varit rådgivande och stödjande till sin karaktär. Jag har bedömt denna hållning som viktig med tanke på det känsliga klimat, som uppstod i hemmet efter händelsen 19/3–21/3 och jag har hela tiden sökt inrikta arbetet på sådana lösningar, som jag bedömt vara till båda barnens bästa (såväl beträffande A. som barnet fött 1975). De mest akuta riskerna för ett nytt övergrepp mot A. var undanröjda i och med att hon bodde utom hemmet.

Modern och A. har kunnat kontakta mig närhelst de önskat, vilket de också gjort. A. och även modern har haft ett gott stöd i A:s syster i Tensta. De har också fått information om möjligheterna till psykologisk och barnpsykiatrisk rådgivning vid PBU och vid familjerådgivningsbyrån. Jag har, som jag anser det, haft en förtroendefull kontakt med såväl A. som med modern. Givetvis kan stöd och hjälp i ärenden av dessa slag lämnas på olika sätt. För mig har det varit väsentligt att under rådande förhållanden ej vidtaga andra åtgärder även vad som A. och modern själva ansett vara nödvändiga.

Gösta Lammeyr:

Av redovisningen framgår, att socialassistent Ingrid Sjödin handlagt ärendet som ett "icke registrerat rådgivningsärende" vilket förklarar att Ö:s socialakt ej innehåller några uppgifter om ärendets handläggning.

När det gäller handläggningen av enskilda ärenden inom de sociala servicecentralerna förekommer två olika ärendebegrepp – registrerade och icke registrerade ärenden. Den sistnämnda ärendegruppen har tillkommit för att göra det möjligt för socialtjänstemännen att – t. ex. inom barna- och ungdomsvårdens område – kunna lämna råd och stöd till föräldrar i olika barnavårds- och uppfostringsfrågor utan att föräldrarna skall behöva känna att de eller barnen blir "anmälda" till barnavårdsnämnden. Detta gäller också ungdomar, där det ansetts värdefullt att ungdomarna med förtroende skall kunna vända sig till en socialassistent för rådgivning i olika angelägenheter, t. ex. rörande relationsproblem till föräldrarna eller problem rörande studier, arbete och bostad utan att behöva bli "registrerade" i barnavårdsnämnden. Denna rådgivningsverksamhet grundar sig författningsenligt på bestämmelserna i 3 § barnavårdslagen. I de fall vederbörande socialtjänsteman bedömer att ärendet är av sådan karaktär att "åtgärd som ankommer på nämnden kan antagas vara påkallad", (barnavårdslagen § 14) registreras ärendet och den fortsatta handläggningen och beslut om ev. åtgärder sker jämlikt bestämmelserna i 3 och 4 kap. barnavårdslagen.

Rubricerade ärende har hela tiden handlagts som ett rådgivningsärende med hänsyn till att åtgärd jäml. barnavårdslagen ej bedömts vara påkallad. En bidragande orsak till denna bedömning har – enligt socialassistent Ingrid Sjödin – varit att modern arbetar inom sociala servicecentralen och är väl känd av de tjänstemän som är verksamma inom centralen.

Givetvis är det mycket angeläget att sociala myndigheter kan lämna information och rådgivning i olika sociala frågor utan att officiell registrering måste äga rum. Denna serviceinriktade inställning bör dock inte innebära att registrering ej sker i ärenden, där svårigheterna är av sådan art som i det här aktuella fallet. I samråd med sociala sektionen har också beslutats, att liknande ärenden i fortsättningen skall registreras och redovisas i sociala distriktsnämnden.

Frågan om huruvida polisanmälan skall ske eller ej i fall av denna art eller liknande är givetvis svårbedömd. Vid de överläggningar som ägt rum inom servicecentralen med anledning av det här aktuella ärendet har beslutats, att i de fall socialtjänstemännen anser att polisanmälan bör ske har dessa att antingen förvissa sig om att vederbörande klient inger anmälan till polisen eller själva göra sådan anmälan. I tveksamma fall bör ärendet redovisas för sociala distriktsnämnden, som då har att taga ställning till frågan om polisanmälan.

Socialförvaltningen anförde för sin del följande.

Handläggande assistenten Ingrid Sjödin har företett minnesanteckningar från A:s besök på servicecentralen såväl 1976-02-04 som 1976-03-22. Av skäl som framgår av såväl distriktschefens som Ingrid Sjödins yttranden har emellertid någon barnavårdsakt inte blivit upplagd för A.

K:s övergrepp mot flickan så som de redovisats i domstolshandlingarna är av brutal natur. Om assistenten hade uppfattat förhållandena så som de numera klarlagts inför rätten, hade självfallet utredning enligt 14 § barnavårdslagen upptagits. Då så inte skett, utan ärendet i stället behandlats såsom s. k. icke registrerat rådgivningsärende, får detta sin förklaring i att förhållandena av assistenten inte bedömts vara av den allvarliga natur, som senare framkommit. Det bör framhållas att även modern tydligen var osäker om riktigheten av flickans uppgifter. Handläggningen får också ses mot bakgrunden av den nära dagliga kontakten med modern, som var anställd vid servicecentralen, samt återkommande samtal med flickan. Med den möjlighet detta gav att följa utvecklingen är det förklarligt att ärendet kom att handläggas informellt i enlighet med intentionerna i modern socialvård – även efter händelsen i mars, då ju flickan omedelbart flyttade hemifrån och sålunda inte längre riskerade att i hemmet utsättas för övergrepp från mannen.

Vid en efterhandsbedömning, då man har tillgång till facit, framstår det som klart att ärendet bort utredas enligt 14 § barnavårdslagen och föreläggas distriktsnämnden. Det bör framhållas att en sådan handläggning sannolikt dock inte skulle ha resulterat i ytterligare stödåtgärder än de vidtagna.

Uppgifterna om att flickan skulle avrått från att göra polisanmälan har bestämt bestritts av assistenten, som framhållit, att hon ansett det lämpligast att överlåta ansvaret för polisanmälan på modern och flickan, i synnerhet som de hade stöd av flickans äldre syster som hon bodde hos efter händelsen i mars. På det sätt assistenten uppfattat förhållandena i ärendet, fanns tydligen inte anledning att initiera polisanmälan.

Socialförvaltningen vill ifråga om polisanmälan framhålla de komplikationer som kan vara förenade härmed såväl för relationerna inom den berörda familjen som för socialvårdens möjligheter till fortsatt samarbete på förtroendebasis. Det är därför uppenbart att socialvården måste visa stor försiktighet vid överväganden härom och noga pröva varje enskilt ärende. Vid en efterhandsbedömning av det aktuella ärendet anser socialförvaltningen att frågan om polisanmälan bort hänskjutas till distriktsnämnden för övervägande.

JO Ekberg anförde följande i beslut den 28 september 1977.

Enligt 14 § första, andra och tredje styckena barnavårdslagen gäller följande.

Åligger det barnavårdsnämnd enligt denna lag eller annan författning att i anledning av ansökan eller eljest pröva viss fråga eller har nämnden genom anmälan eller på annat sätt fått kännedom om fall, där åtgärd som ankommer på nämnden kan antagas vara påkallad, skall erforderlig utredning inledas utan dröjsmål.

Utredningen skall åsyfta att allsidigt klarlägga de omständigheter som äro av betydelse för ärendets bedömning. Den skall genomföras så skyndsamt

som förhållandena betinga och bedrivas på sådant sätt, att obehag, olägenhet eller kostnad icke i onödan vållas någon.

Vad som framkommit vid utredningen av betydelse i ärendet skall upptecknas i protokoll eller tillvaratagas på annat betryggande sätt.

Enligt Stockholms socialförvaltnings handbok gäller vidare för s. k. social sektion vid social distriktsnämnd bl. a. följande delegationsbestämmelser ifråga om utredning enligt 14 § barnavårdslagen. Socialassistent med minst sex månaders erfarenhet får besluta om inledande av utredning i anledning av anmälan eller annan inkommen information, utfärdande av kallelser, inhämtande av läkarutlåtande och därmed jämförbara åtgärder. Beslut att anmälan inte skall föranleda någon åtgärd eller att ärendet skall avskrivas efter det att utredning verkställts måste däremot fattas av social sektionschef eller biträdande sektionschef.

Inledningsvis konstaterar jag, i likhet med socialförvaltningen, att förevarande ärende bort bli föremål för utredning enligt 14 § barnavårdslagen och föreläggas distriktsnämnden för ställningstagande i sak. Härom torde numera inte råda några delade meningar. Ansvaret för att utredning inleds och fullföljs vilar i främsta rummet på vederbörande socialassistent.

Den första frågan som bör prövas är därför när den handläggande socialassistenten, Ingrid Sjödin, fått kännedom om sådana fakta som medfört skyldighet för henne att inleda utredning enligt barnavårdslagen eller vidta annan åtgärd.

Vad först gäller A:s anmälan den 4 februari 1976 om att hon misshandlats i hemmet m. m. anser jag att Ingrid Sjödins i denna del ganska utförliga minnesanteckningar bör läggas till grund vid bedömandet av vilka uppgifter som lämnats till Ingrid Sjödin. Enligt anteckningarna uppgav A. att styvfadern slagit henne några gånger över ansiktet och stött till henne så att hon touchat i väggen. När A. skulle gå ut ur rummet hade styvfadern gett henne ett knytnävsslag i magen. Vidare uppgav A. att hon inte kunde resonera med styvfadern, som oftast blev arg och utdelade örfilar, luggar eller slag. Styvfadern uppgavs ha periodvisa alkoholbesvär och det förekom festande i samband med helger. A. ville vid besöket inte återvända hem, dels av rädsla för styvfadern, dels för att hon inte trivdes hemma. Önskelösningen för A. var att modern och hon och lillasystern skulle bo för sig själva. – Efter vad Ingrid Sjödin uppgivit i sitt yttrande till JO återkom A. några dagar senare och förklarade att allt ordnat upp sig genom att styvfadern bett om ursäkt. Ingrid Sjödin bedömde att någon vidare åtgärd från hennes sida inte var påkallad utöver de redan företagna socialregisterkontrollerna.

Enligt min mening måste den händelse som A. på detta sätt beskrivit för Ingrid Sjödin utan tvekan karakteriseras som misshandel. Det framgick även att misshandel av lindrigare art från styvfaderns sida ofta förekom och att han hade alkoholproblem. Ingrid Sjödin borde därför ha fått klart för sig att förhållandena i hemmet var otillfredsställande, såväl med tanke

på A. som med tanke på det mindre barnet, och att åtgärd från nämnden kunde antagas vara påkallad. Med hänsyn härtill borde Ingrid Sjödin enligt min mening redan nu ha inlett utredning enligt 14 § barnavårdslagen. Det spelar självfallet vid prövningen av denna fråga ingen roll om man får veta att den förälder som gjort sig skyldig till övergrepp bett om ursäkt. Avgörande för bedömningen om barnavårdsutredning bör inledas är om barnet eller barnen kan antagas vara i behov av hjälp från barnavårdsnämndens sida. När man känner till att ett barn ofta utsätts för misshandel i hemmet, låt vara lindrig, och alkoholproblem dessutom uppges förekomma måste det i de flesta fall vara svårt att utan närmare undersökning avfärda frågan om barnet kan vara i behov av stöd, antingen enligt 3 § barnavårdslagen eller kanske till och med enligt 25 § barnavårdslagen. Man kan därför i allmänhet inte underlåta att utreda förhållandena i ett sådant fall.

I det aktuella fallet framgår även klart att A. inte avsett att tala förtroligt med Ingrid Sjödin på så sätt att det varit en förutsättning att uppgifterna inte skulle föras vidare. A. accepterade att kontakt kunde tagas såväl med modern som med styvfadern. Hennes önskan var uppenbarligen inte heller att åstadkomma försoning med styvfadern under i övrigt oförändrade yttre förhållanden. A. ville bo tillsammans med sin mor och lillasyster, utan styvfadern. Det ligger närmast till hands att bedöma A:s kontakt med socialbyrån som en anmälan. Att döma av den utformning Ingrid Sjödin gett sina minnesanteckningar synes även hon ha uppfattat saken på detta sätt. Jag ställer mig därför också undrande till att Ingrid Sjödin underlät att föra ärendet vidare till sektionschef eller annan högre tjänsteman på socialbyrån. Rätten att fatta beslut att inkommen anmälan ej skall föranleda någon åtgärd tillkommer ju inte socialassistent enligt de för socialförvaltningen gällande delegationsbestämmelserna.

Vad sedan gäller frågan huruvida polisanmälan av denna händelse borde ske ter sig saken mindre klar. Under förutsättning att barnavårdsutredning igångsatts så att erforderliga åtgärder från socialförvaltningens sida skyndsamt kunnat sättas in, hade väl frågan om polisanmälan bort ske kunnat överlämnas åt A. och hennes mor. Man hade ju vid denna tidpunkt inte anledning att utgå från annat än att A. ändå skulle komma att bo kvar i hemmet och att även styvfadern skulle göra detta. En polisanmälan i detta läge skulle givetvis kunna försämra kontakten mellan A. och styvfadern ännu mer och försvåra genomförandet av eventuella hjälpåtgärder från socialförvaltningens sida. Eftersom några åtgärder inte vidtogs från socialförvaltningens sida för att angripa problemen i familjen, kunde förvaltningen inte på samma sätt överlåta frågan om polisanmälan på A. och hennes mor. Med hänsyn till att misshandeln ändå inte var av så allvarlig natur är jag dock inte beredd att hävda att socialförvaltningen på det material den förfogade över självmant bort verka för att polisanmälan kom till stånd.

Den 22 mars 1976 besöktes Ingrid Sjödin åter av A., som nu var i sällskap med sin äldre syster. A. berättade nu att styvfadern i alkoholpåverkat

tillstånd utsatt henne för sexuellt närmande och, enligt Ingrid Sjödins egna anteckningar, även hotat att våldta A. om han inte fick göra som han ville. A. hade i nattlinnet lyckats fly över till en grannfamilj. Av Ingrid Sjödins anteckningar, som i denna del är knapphändiga, framgår att hon mottagit ett telefonsamtal från grannfamiljen samma dag, varvid A:s berättelse bekräftats.

Vid detta besök förklarade A. att hon absolut inte ville återvända hem utan nu tänkte bo hos sin äldre syster och dennas pojkvän. Den äldre systern uppgav samtidigt att hon själv flyttat hemifrån till följd av bråk och handgripligheter med styvfadern och även försök till sexuella närmanden från dennes sida.

Av Ingrid Sjödins yttrande till JO framgår vidare bl. a. följande. Önskelösningen för A. var alltjämt att bo hos sin mor och lillasyster. På förslag av Ingrid Sjödin accepterade hon ett familjesamtal. Vid samtalet, som skedde den 30 mars 1976, förnekade styvfadern att han begått något övergrepp mot A. A. uppgav att hon inte ville flytta hem så länge styvfadern bodde kvar eftersom hon var rädd för honom. Modern vacklade och föreföll inte veta om hon skulle tro på mannen eller på dottern. – Ingrid Sjödin synes även ha haft flera särskilda samtal med A., varvid frågan om att polisanmäla styvfadern kommit upp. A. uttalade därvid viss oro för vad en polisanmälan skulle innebära för hennes egen del, dels rent allmänt, dels med hänsyn till vad styvfadern skulle kunna tänkas göra henne om hon gjorde en anmälan. Ingrid Sjödin bedömde dock A. och hennes mor vara fullt kapabla att avgöra om polisanmälan skulle göras. – Förutom de informella kontakterna med A. och med hennes mor, som utförde städningsarbete på den sociala servicecentralen, vidtog Ingrid Sjödin inga övriga åtgärder.

Hur en erfaren socialassistent kunnat komma till slutsatsen att man inte ens i detta läge skulle behöva inleda utredning enligt 14 § barnavårdslagen är för mig obegripligt. Enligt min mening var de uppgifter som Ingrid Sjödin fått kännedom om alarmerande och mer än tillräckliga för att hon skulle inse att skyldighet förelåg att utreda barnens förhållanden i hemmet och deras eventuella behov av hjälp från socialförvaltningens sida. Någon anledning att ifrågasätta A:s berättelse fanns knappast. Av de senare upprättade domstolshandlingarna framgår att A. är en lugn och trovärdig flicka. Hennes berättelse bekräftades dessutom av grannfrun Vega Andersson, som av allt att döma också velat anmäla det inträffade.

Ingrid Sjödin har motiverat sin handläggning av ärendet med att hon velat gå försiktigt tillväga med hänsyn till det känsliga läge som uppstått i hemmet. Ingrid Sjödin ville därför genom råd och stöd i första hand hjälpa modern att fatta beslut i fråga om separation från mannen. De mest akuta riskerna för ett nytt övergrepp mot A. var undanröjda genom att A. flyttat hemifrån. Såväl modern som A. kunde ta kontakt med Ingrid Sjödin närhelst de önskade.

I distriktschefens yttrande till JO framhålls att en bidragande orsak till bedömningen av ärendet var att modern arbetade inom den sociala servicecentralen och var väl känd av tjänstemännen där.

Till detta vill jag framhålla följande. Om ett barn – och som sådant måste den då 15-åriga A. räknas – utsätts för sexuellt övergrepp i hemmet måste man praktiskt taget alltid räkna med att åtgärder från socialförvaltningens sida kan vara erforderliga intill dess en utredning eventuellt visar motsatsen. Man kan vid denna typ av brott inte bortse från risken att saken kan komma att upprepas. Övergreppet kan vara ett tecken på djupgående störningar som inte kan lösas inom familjens ram. Om så är fallet kan inte avgöras utan ingående utredning, varvid även psykologisk undersökning ofta kan befinnas erforderlig. Ingrid Sjödin har därför, oavsett sin egen uppfattning om familjens relationer, varit skyldig att föranstalta om att utredning enligt 14 § barnavårdslagen omedelbart inleddes. När skyldighet att inleda utredning föreligger enligt barnavårdslagen måste denna utredningsskyldighet uppfyllas, även om man själv anser sig ha möjlighet att bevaka ärendets utveckling på något annat, mera informellt sätt. Det föreligger alltså inte någon valmöjlighet för den handläggande tjänstemannen om han eller hon skall inleda utredning eller inte. Frågan kan bara uppkomma i fall när det är tveksamt om barnavårdsutredning verkligen är påkallad. Det kan då tänkas fall när det är lämpligt att en kortare tid följa ärendet på mera informellt sätt för att därigenom bilda sig en klarare uppfattning om situationen. I fall när det är uppenbart att ett barn har utsatts för allvarligt övergrepp finns det däremot inte något utrymme för en sådan handläggning. Det följer då direkt av barnavårdslagen att utredning omedelbart skall inledas.

Att man i ett så komplicerat fall som här skulle kunna bilda sig en rättvisande bild av barnens situation genom att man då och då sammanträffade med modern som städade på servicecentralen tycks mig dessutom vara ett naivt resonemang. Det borde ha stått helt klart för Ingrid Sjödin att moderns bedömning av situationen inte var korrekt och att modern var alltför labil i sitt förhållande gentemot mannen för att kunna utgöra tillräckligt stöd för barnen i den situation som uppstått. Att lita till dessa kontakter för att följa ärendet tycks mig snarare vara ett utslag av att man funnit det obehagligt att inleda en formell utredning rörande någon man kände personligen. Att olika principer skall gälla för barnavårdsutredningar beroende på om föräldrarna arbetar inom socialförvaltningen eller ej tycks mig dessutom närmast stötande. Barnavårdslagens regler har tillkommit för att tillförsäkra barn ett visst minimum av skydd mot övergrepp och vanvård. Man kan inte i ett fall när utredningsskyldighet enligt barnavårdslagen uppenbart föreligger åsidosätta denna skyldighet utan att ökade risker för barnen uppkommer. Denna typ av "informell" handläggning i fall när den ena eller båda av föräldrarna är kända i annat sammanhang för socialförvaltningen gör på mig mera intryck av partiskhet än av önskan om att värna om barnens bästa.

Jag vill slutligen påpeka att den omständigheten att A. tagit saken i egna händer och flyttat till sin syster inte påverkade skyldigheten att föranstalta om utredning enligt barnavårdslagen. A:s flyttning skulle däremot ha spelat en viktig roll för frågan om hon i annat fall eventuellt bort omhändertas enligt 30 § barnavårdslagen för att eliminera risken för nya övergrepp.

Ingrid Sjödin har vidare uppgivit att frågan om polisanmälan kommit upp under samtalen med A., men att Ingrid Sjödin funnit det lämpligast att överlämna denna sak åt A. och hennes mor.

Om och när polisanmälan bör göras genom socialförvaltningens försorg är en svårbedömd fråga som måste avgöras med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall. När det gäller brott inom familjen finns det ofta skäl att låta den utsatta parten själv avgöra om polisanmälan skall ske, detta dock under förutsättning att vederbörande har tillräcklig ålder och mognad att avgöra detta och att vederbörande inte riskerar repressalier om han eller hon själv står för en anmälan. Beträffande våldsbrott mot barn, särskilt om brottet förövats av en vuxen familjemedlem, måste man uppenbarligen se saken delvis annorlunda. Det kan inte begäras av den som är underårig att han eller hon själv skall agera genom att göra polisanmälan för att tillförsäkra sig personlig säkerhet. Det åvilar barnavårdsnämnden att bevaka att barn inte utsätts för fysiska och psykiska övergrepp. I denna nämndens omsorgsskyldighet ingår enligt min mening att i kvalificerade fall göra polisanmälan om övergrepp mot barnet, om barnets vårdnadshavare underlåter att göra detta. Detta är tydligt när det är vårdnadshavaren som misstänks ha förövat misshandel. Även i andra fall måste dock nämnden anses skyldig att överväga om polisanmälan bör göras. Vårdnadshavaren kan vara olämplig i det avseendet att han eller hon inte inser att barnet måste skyddas mot nya övergrepp. Vårdnadshavaren och barnet kan också ha delvis motstridiga intressen genom att vårdnadshavaren av något skäl inte vill stöta sig med gärningsmannen.

Att polisanmäla en så närstående person som sin styvfar för ett sexuellt övergrepp förefaller mig över huvud taget vara en orimligt svår uppgift för en 15-årig flicka. I det aktuella fallet hade A. dessutom uttalat rädsla för repressalier om hon gjorde polisanmälan. Inte heller borde Ingrid Sjödin ha anförtrott denna uppgift åt A:s mor. Modern hade ju redan tidigare visat sin labila inställning gentemot mannen och därigenom sin oförmåga att lämna A. erforderligt stöd i den situation som uppstått. Under sådana omständigheter anser jag att Ingrid Sjödin borde ha verkat för att polisanmälan gjordes för att minska såväl riskerna för eventuella repressalier mot A. som A:s oro därför (se vidare Råd och anvisningar från socialstyrelsen nr 14 sid. 23–24).

Socialförvaltningen anför för sin del att om assistenten uppfattat förhållandena så som de senare klarlagts inför rätten utredning enligt 14 § barnavårdslagen självfallet skulle ha inletts. Enligt socialförvaltningen är det dock förklarligt att ärendet kom att handläggas "informellt", bl. a. med

hänsyn till den kontakt man hade med modern i egenskap av anställd vid servicecentralen.

Som jag tidigare framhållit behöver man emellertid inte ta till en efterhandsbedömning för att konstatera att ärendet handlagts alltigenom felaktigt. Det är förvånande att socialförvaltningen inte inser detta, särskilt som Ingrid Sjödin synes ha satt sig över förvaltningens egna delegationsbestämmelser rörande handläggning av anmälningar enligt barnavårdslagen.

Jag ställer mig även ytterst tveksam till socialförvaltningens påstående att en korrekt handläggning sannolikt inte skulle ha resulterat i ytterligare stödåtgärder än de vidtagna. Hade man fått full kännedom om alla omständigheter i detta ärende borde man enligt min mening inte ha kunnat underlåta vare sig att göra polisanmälan eller att vidta åtgärder för att försäkra sig om att inte A. senare kunde komma att utsättas för ytterligare övergrepp från K:s sida.

Jag vill även något beröra den här tillämpade ordningen att handlägga barnavårdsärenden som s. k. icke-registrerade rådgivningsärenden. Det bör nämligen ihågkommas att frågan om ett ärende är "registrerat" eller inte endast berör den interna ordningen inom socialförvaltningen. Att ett ärende registreras innebär således endast att man internt klargjort att ett ärende enligt barnavårdslagen föreligger. Ett ärende i barnavårdslagens mening uppkommer emellertid då utredning eller annan åtgärd skall vidtagas på grund av barnavårdslagens bestämmelser. Om ärendet då inte registreras som barnavårdsärende innebär detta endast att interna kontrollsvårigheter kan uppstå inom socialförvaltningen, som ju ansvarar för alla barnavårdsärenden oavsett om dessa registrerats eller inte. Den handläggande tjänstemannen kan således inte välja att behandla ett ärende som något annat än ett barnavårdsärende om barnavårdslagens regler ger vid handen att utredning skall göras. Detta medför även att eventuella samtalskontakter eller andra utredningsåtgärder som vidtas i sådana ärenden blir att anse som led i en utredning enligt barnavårdslagen. Enligt 14 § tredje stycket skall vad som framkommer vid barnavårdsutredning av betydelse i ärendet upptecknas i protokoll eller tas till vara på annat betryggande sätt. Materialet skall alltså färdigställas om så erfordras och tillföras barnavårdsärendet. Anteckningar av vederbörande tjänsteman kan alltså inte betraktas som tjänstemannens privata om de innehåller dylika uppgifter. I den mån minnesanteckningar innehåller material som är av betydelse för bedömning av ett barnavårdsärende skall de tillföras ärendet (se prop. 1971:30 sid. 442; jfr Romander–Grönlund: Barnavårdslagen, 4:e uppl., sid. 90). Om ärendet är registrerat eller ej påverkar således ej dokumentationsskyldigheten när ett ärende i barnavårdslagens mening faktiskt föreligger.

Det anförda leder i det aktuella fallet till slutsatsen att ett ärende i barnavårdslagens mening anhängiggjorts redan genom att Ingrid Sjödin i tjänsten fått mottaga uppgifterna om att A. misshandlades av sin styvfar och att

denne även syntes ha alkoholproblem. Detta ärende aktualiserades på nytt då såväl A. själv som grannfrun Vega Andersson anmält att A. utsatts för sexuellt övergrepp från styvfaderns sida. Ingrid Sjödin har varit skyldig att uppteckna dessa anmälningar (se t. ex. Romander–Grönlund: Barnavårdslagen, 4:e uppl., sid. 91). Hennes utförliga minnesanteckningar, vilka innehåller åtskilliga uppgifter av vikt för ärendets bedömning, borde ha tillförts ärendet. Övriga omständigheter av relevans för bedömningen, vilka Ingrid Sjödin fick kännedom om vid familjesamtalet eller eljest, borde också ha nedtecknats och tillförts ärendet.

Sammanfattningsvis finner jag således att socialassistenten Ingrid Sjödin på grund av denna sin tjänsteställning har varit skyldig att föranstalta om utredning enligt 14 § barnavårdslagen eller att hänskjuta frågan om utredning och åtgärder till avgörande av överordnad befattningshavare eller av distriktsnämnden. Denna skyldighet har inträtt den 4 februari 1976 och under alla förhållanden den 22 mars 1976, då Ingrid Sjödin fått kännedom om K:s övergrepp den 20 mars 1976, dels genom besök av A. och hennes äldre syster och dels genom telefonsamtal från Vega Andersson. Då Ingrid Sjödin själv avgjort att åtgärder enligt barnavårdslagen inte var påkallade och därför beslutat att inte föranstalta om i lagen föreskriven utredning, måste hon personligen bära ansvaret för denna bedömning. Den underlåtenhet Ingrid Sjödin gjort sig skyldig till är enligt min mening ytterst betänklig. Det ter sig i det närmaste meningslöst att anmäla övergrepp mot barn till en social servicecentral om inte anmälningarna blir föremål för mera omsorgsfull undersökning än som har skett här. Underlåtenhet att utreda dylika uppgivna förhållanden medför på längre sikt minskat skydd för barns personliga säkerhet i hemmet.

Av den ovanstående redogörelsen framgår att jag anser Ingrid Sjödins underlåtenhet allvarlig. Emellertid anser jag mig inte ha fått belägg för annat än att Ingrid Sjödin handlat i syfte att hjälpa A., låt vara på ett enligt min mening felaktigt sätt. Socialförvaltningens riktlinjer för handläggningen av dylika frågor synes även vara behäftade med brister eftersom inte endast Ingrid Sjödin utan tydligen även andra tjänstemän hos förvaltningen allvarligt missuppfattat nämndens skyldigheter enligt barnavårdslagen. Sociala centralnämnden kan därför inte undgå viss kritik för att inte socialförvaltningens tjänstemän fått erforderliga instruktioner i de aktuella hänseendena.

Till förebyggande av liknande misstag i framtiden anser jag påkallat att sociala centralnämnden ser över socialförvaltningens handläggningsrutiner och instruktioner i fråga om mottagande av anmälningar enligt barnavårdslagen och utredning därav samt i fråga om eventuell polisanmälan om övergrepp mot barn.

Socialförvaltnings underlåtenhet att ingripa för att förhindra misshandel av en åttaårig pojke

I en anmälan till JO anförde journalisten Berit Hedeby klagomål mot sociala centralnämnden i Sigtuna för dess handläggning av ett ärende om barnmisshandel. Hon hänvisade till en artikel i tidningen Aftonbladet den 25 augusti 1976 vari berättades om en åttaårig pojke som skållats av sin mor.

Med anledning av anmälningen inlånades socialförvaltningens handlingar i ärendet. Av handlingarna framgick bl a följande.

Familjen L. hade numera fem barn. P., som varit utsatt för misshandeln, var född 1967. De övriga barnen var födda 1970, 1973, 1974 och 1976. Modern kom från Brasilien, där de två äldsta barnen var födda. P. hade en brasiliansk far medan moderns svenska make var far till de fyra yngre barnen. Makarna hade gift sig 1972 då modern och de två äldsta barnen flyttat till Sverige. Familjen hade sedan dess bott i Sigtuna kommun. De blev aktuella hos socialförvaltningen hösten 1972, då flera lägenhetsbråk rapporterades. Vid ett polisförhör framkom att modern hade svårt att styra sina aggressioner och kunde få kraftiga utbrott. Hon agade den äldsta pojken, P. Mannen syntes i viss utsträckning ta sin tillflykt till alkohol när motsättningarna i familjen blev för stora. Även i början av 1973 förekom flera lägenhetsbråk. I februari 1973 slog modern P. med en livrem i några grannars åsyn. Då dessa försökte ingripa hotade hon dem med kniv. Grannarna uppgav för socialförvaltningen att modern ställde orimliga krav på P. och gjorde åtskillnad mellan honom och de andra barnen. Socialförvaltningen medverkade härefter till att ordna en bättre bostad åt familjen. PBU-kontakt föreslogs, men kom inte till stånd. I maj 1973 framkom att familjen kvarlämnat P. i Brasilien efter ett besök där. P. återkom inte till Sverige förrän i mars 1974. Lekskoleplats ordnades då åt honom. Någon annan uppföljning av hans förhållanden gjorde socialförvaltningen inte.

Hösten 1974 insjuknade modern i psykisk sjukdom och togs in på Ulleråkers sjukhus. Barnens förhållanden ifrågasattes men någon utredning gjordes inte. Efter moderns hemkomst i slutet av 1974 hade man det närmaste året ingen kontakt med familjen. I maj 1975 inkom en rapport om att modern åter intagits på Ulleråker på egen begäran. Vid polisens besök fanns förutom barnen en sovande man i lägenheten, vilken antogs vara L. Det gick inte att väcka honom då han var berusad. Rapporten föranledde ingen åtgärd från socialförvaltningens sida. I december 1975 gjordes hembesök på moderns begäran. Barnen verkade pigga men tycktes ha en torftig miljö. Man beslöt ordna lekskoleplats åt den näst äldsta pojken, D. I januari 1976 gjordes åter hembesök på begäran av modern. Hon var uppretad på P., som rymt föregående dag och återförts av polisen. Hon beskyllde P. bl. a. för att vilja skada eller förgifta sina småsyskon och talade om att adoptera bort honom. P. berättade samtidigt vid enskilt samtal med socialassistenten att han fick stryk ibland. Modern brukade slå honom med en

sko. Assistenten uppfattade P. som strykrädd och ansåg att hans uppgifter måste tas på allvar. Påföljande dag, den 15 januari 1976, föredrog assistenten ärendet för sociala centralnämndens ordförande, avdelningschef och socialinspektör. Dessa synes bl. a. ha övervägt omhändertagande av P. men avvisat tanken. Ytterligare utredning ansågs erforderlig innan beslut kunde fattas om eventuella åtgärder. Socialassistenten hade härefter ett flertal kontakter rörande P. Modern föreslog åter att P. skulle adopteras bort, men den angivna familjen hade inte något intresse av adoptionen. P:s lärarinna uppgav att P. sagt att han brukade få stryk hemma. Hon brukade därför försöka skydda honom och inte framföra något negativt till föräldrarna. Socialassistenten hade även ett samtal med P. tillsammans med skolpsykologen. P. berättade härvid om sin vistelse i Brasilien 1973–74, vilken varit en skräckupplevelse. Han hade bl. a. skickats till en skola där man slog barnen med piska. P. var mycket rädd för att modern skulle bli så arg på honom att hon åter skickade honom till Brasilien. Han upprepade att modern slagit honom med en sko och berättade även om andra hårda bestraffningsåtgärder från hennes sida.

Den 2 april 1976 inkom flera anmälningar om att P. förts till sjukhus med svåra brännskador. Enligt moderns uppgift hade P. tänkt begå självmord genom att lägga sig i skållhett vatten i badkaret. Orsaken skulle vara att modern hotat att skicka honom tillbaka till Brasilien. Händelsen hade utspelats på natten då modern var ensam hemma med barnen. Anmälningarna föranledde inga särskilda åtgärder från socialförvaltningens sida. Den 17 och 18 maj tog barnpsykiatriska kliniken kontakt med socialförvaltningen. Man upplyste att P. var rädd för föräldrarna och ville till fosterhem. Vidare hade föräldrarna besökt sjukhuset och modern hade den 18 maj ställt till en scen. Kliniken begärde att P. skulle omhändertagas för utredning enligt 30 § barnavårdslagen och att föräldrarna skulle meddelas besöksförbud. Detta beslutades samma dag. Den 2 juni 1976 meddelade barnpsykiatriska kliniken att P. nu berättat att det var modern som tillfogat honom brännskadorna genom att tvinga honom ner i det skållheta vattnet. Den 15 juni beslutade sociala centralnämnden att omhändertaga P. för samhällsvård. De yngre barnens förhållanden berördes inte i den utredning som låg till grund för nämndens beslut. Inte heller gjordes andra försök att utreda hur dessa barn hade det i hemmet.

P. vistades på sjukhus till den 18 augusti 1976 då han placerades i fosterhem. Han var glad för egen del men berättade att han var orolig för sina yngre bröder. Enligt P. hade modern tidigare misshandlat den näst äldsta pojken. D. I socialförvaltningens journal antecknades att fortlöpande kontroll måste ske av förhållandena i hemmet. Några åtgärder vidtogs dock inte. I november framkom att modern återigen varit psykiskt sjuk och intagen på mentalsjukhus. I början av december insjuknade hon på nytt; vid hembesök var hon inadekvat och ej kontaktbar. Hon fördes i ambulans till Ulleråkers sjukhus. Mannen låg och sov vid besöket. Den 3 december

1976. samma dag som modern intagits på sjukhuset. beslutade sociala centralnämndens ordförande att de fyra barnen i hemmet skulle omhändertagas enligt 30 § barnavårdslagen för utredning. Senare samma dag besökte socialchefen och en socialinspektör familjen för att verkställa omhändertagandebeslutet. Mannen motsatte sig kraftigt ett omhändertagande enligt 30 §. Han var emellertid beredd att acceptera omhändertagande för samhällsvård enligt 31 § barnavårdslagen beträffandet det minsta barnet (sju månader gammalt). Man gjorde då som mannen föreslagit och verkställde ej ordförandens beslut. Senare omhändertogs ytterligare två av barnen med mannens samtycke enligt 31 § barnavårdslagen. Det fjärde barnet placerade mannen själv hos bekanta. Modern försöksutskrevs från Ulleråkers sjukhus i mitten av januari 1977 och återvände då till hemmet. De tre äldre av barnen återkom hem kort därefter. Det minsta barnet återlämnades till föräldrarna den 22 februari 1977. Sedan dess syntes socialförvaltningen inte ha haft någon kontakt med familjen L.

Efter vad som framkommit vid granskningen av handlingarna i ärendet upprättades inom JO-expeditionen en promemoria, vilken remitterades till sociala centralnämnden för yttrande. I promemorian ställdes vissa frågor, bl. a. om skälen till att man inte följt upp P:s förhållanden efter hans hemkomst från Brasilien 1974 och om skälen till att han inte omhändertagits omedelbart i anslutning till misshandeln den 2 april 1976. Vidare frågades om skälen för att man den 3 december 1976 accepterat omhändertagande enligt 31 § barnavårdslagen i stället för omhändertagande enligt 30 §.

Sociala centralnämnden avgav svar i enlighet med ett av den handläggande socialassistenten Fred Blomberg upprättat yttrande. I yttrandet framhölls bl. a. att lekskoleplats ordnats för P. efter hemkomsten från Brasilien. I övrigt hade förhållandena i familjen tett sig bättre, varför PBU-kontakt inte ansetts vara lika påkallad som tidigare. Efter vad som framkommit i januari 1976 hade man vidare genast ordnat plats i eftermiddagsverksamhet för P. Beträffande dröjsmål med omhändertagande av P. efter händelsen den 2 april 1976 framhölls att sjukhuset kontaktat socialförvaltningen först i mitten av maj 1976, varvid det framkommit att P. ”sannolikt avsiktligt vållats” sina brännskador. Han hade då genast omhändertagits för utredning. Beträffande beslutet om omhändertagande enligt 31 § barnavårdslagen i stället för det av ordföranden fattade beslutet framhölls att den tjänsteman som skulle verkställa beslutet bedömt det så att lagliga förutsättningar för ingripande med stöd av 25 § a) barnavårdslagen ej förelåg då mannen ansetts vara fullt i stånd att ta hand om barnen själv.

Vid härefter företagen inspektion av Sigtuna socialförvaltning den 12–13 september 1977 lämnades ytterligare upplysningar om ärendets handläggning, dels av sociala centralnämndens ordförande Görel Bohlin och socialchefen Gerd Eriksson, dels av socialinspektören Ulla Berggren och Fred Blomberg.

Vid samtalen framkom bl. a. följande.

Fred Blomberg hade handlagt ärendet sedan augusti 1973. Ingen utredning hade gjorts om P:s förhållanden under 1973–75. Efter vad som framkom vid hembesöket den 14 januari 1976 ansåg emellertid Blomberg att det var klart att P. for illa i hemmet. Han hade då varit inne på att P. borde omhändertagas för utredning enligt 30 § barnavårdslagen. Han fick emellertid inte gehör för sitt förslag. Nämndens ordförande hade ansett att försök borde göras att komma överens med föräldrarna om att omhänderta P. för samhällsvård enligt 31 § barnavårdslagen. Blomberg hade härefter för avsikt att genomföra en utredning enligt 14 § barnavårdslagen och tog även vissa kontakter. Han kunde dock ej fullfölja utredningen på grund av den stora arbetsbelastning han hade i övrigt. Ärendet kom därför inte att diskuteras i sociala centralnämnden förrän i maj 1976. Efter det att man fått kännedom om händelsen den 2 april 1976 vidtogs inga omedelbara åtgärder. Blomberg trodde för sin del att det måste ha varit modern som åsamkat P. skadorna. Alla hade emellertid inte denna uppfattning utan ansåg att P. kunde ha skadat sig själv. Man avvaktade därför vad P:s kontakter med barnpsykiatriska kliniken skulle leda till. Först sedan P. på sjukhusets begäran omhändertagits för utredning enligt 30 § barnavårdslagen igångsattes formellt en utredning. Utredningen berörde endast P. och inte de övriga barnen. Man hade blivit helt överraskad när modern på nytt insjuknat i psykisk sjukdom hösten 1976. Sedan modern och barnen återkommit till hemmet efter sjukdomsperioden hade man inte haft någon kontinuerlig kontakt med familjen.

Görel Bohlin kunde inte erinra sig om hon den 15 januari 1976 fått klart för sig att P. tidigare misshandlats av modern. Inte heller mindes hon om hon fått uppgift om att modern ibland var psykiskt sjuk. Hon hade bl. a. övervägt hemma-hos-terapi som en lämplig åtgärd med tanke på att det fanns flera barn i familjen. Detta hade dock inte gått att genomföra. Varken Görel Bohlin eller Gerd Eriksson fick information om händelsen den 2 april 1976. Det var först vid sociala centralnämndens sammanträde den 15 juni 1976, då barnavårdsutredning förelåg, som de fick situationen helt klar för sig. Beträffande beslutet om omhändertagande den 3 december 1976 uppgav Gerd Eriksson att man ansett att det inte gick att verkställa beslutet på grund av mannens kraftiga motstånd. Hon hade emellertid ansett det klart att arbetet med familjen L. måste fortsätta.

Allmänt uppgav alla tillfrågade att personaltätheten på socialförvaltningen var för låg, vilket man påtalat för kommunstyrelsen. Socialassistenterna hade en alltför stor arbetsbörda. Gerd Eriksson förklarade vidare att man skulle uppmärksamma och strama upp socialförvaltningens rutiner för barnavårdsutredningar.

P:s mor dömdes den 21 februari 1977 för misshandel och grovt vållande till kroppsskada till skyddstillsyn. Domen har fastställts av Svea hovrätt den 16 december 1977.

JO Ekberg anförde följande i beslut den 17 februari 1978.

Förhållandena i familjen L. har länge varit kända för socialförvaltningen. Sedan man kom i kontakt med familjen hösten 1972 har det varje år inträffat flera händelser som varit ägnade att inge oro för barnens utveckling. Särskilt gäller detta P., som misshandlades av modern redan 1973. Vad som därvid framkom pekade på att modern var särskilt sträng mot P. och behandlade honom annorlunda än de andra barnen. P. hade dessutom annan far än syskonen, vilket eventuellt också kunde medverka till att han särbehandlades i hemmet. Det hade därför funnits anledning att redan 1973 utreda P:s förhållanden och därefter följa hans utveckling. Denna uppfattning stöds också av det förhållandet att modern våren 1974 kvarlämnat P. i Brasilien och låtit honom stanna där i närmare ett år. Även om socialförvaltningen inte fick veta förrän senare vilken skräckupplevelse vistelsen i Brasilien utgjort för P., borde redan den omständigheten att modern för så lång tid lämnade bort det tidigare misshandlade barnet ha utgjort en varningssignal för socialförvaltningen. Förhållandet mellan mor och son kunde med fog befaras vara mindre gott. Att endast ordna lekskoleplats för P. vid hemkomsten från Brasilien var därför inte en tillräcklig åtgärd. I varje fall borde man ha sökt utreda om moderns inställning till P. förändrats så att han inte längre löpte risk att bli särbehandlad och eventuellt misshandlad.

Hösten 1974 insjuknade modern i psykisk sjukdom, varvid barnens förhållanden ifrågasattes. Enligt min mening borde socialförvaltningen, mot bakgrund av den kännedom man redan hade om modern och hennes aggressionsutbrott, i varje fall då ha inlett utredning enligt barnavårdslagen beträffande alla barnen. I stället tycks man i stort sett ha släppt kontakten med familjen efter det att modern återkommit hem. En polisrapport i maj 1975 om ny intagning av modern på psykiatriskt sjukhus föranledde inte heller någon åtgärd från socialförvaltningens sida. Denna rapport synes i själva verket närmast ha glömts bort – i den senare genomförda utredningen rörande P. har sålunda antecknats att det var ''lugnt'' under 1975 och att ''ingenting'' finns rapporterat förrän i december 1975.

I januari 1976 blev situationen akut. Vid socialassistenten Fred Blombergs hembesök hos familjen L. den 14 januari framkom uppgifter som borde ha ingett allvarlig oro beträffande P. Redan moderns uttalanden om att hon misstänkte den då åttaårige P. för att vilja förgifta sina småsyskon liksom att hon önskade att P. skulle adopteras bort visade med all önskvärd tydlighet att P. var i stort behov av hjälp från socialförvaltningens sida. Därtill kom uppgifterna om att P. fick stryk och utsattes för olika stränga bestraffningsåtgärder; uppgifter som socialassistenten uppenbarligen ansåg vara allvarligt grundade. Det har vid mina samtal med socialförvaltningens tjänstemän framkommit att Blomberg vid sin föredragning av ärendet den 15 januari 1976 för socialnämndens ordförande, avdelningschefen och socialinspektören varit inne på att P. borde omhändertagas en-

ligt 30 § barnavårdslagen för utredning men att han inte fått gehör för detta förslag. Att ärendet kommit att bedömas på detta sätt finner jag anmärkningsvärt. Med den tidigare kännedom man hade om familjen L., och då särskilt modern, borde man enligt min mening ha förstått att förhållandena i familjen var sådana att ett ingripande nu var nödvändigt. Det borde också ha varit angeläget att säkerställa att P. tillsvidare inte utsattes för aga eller påfrestande bestraffningsåtgärder. För min del anser jag därför att det hade legat närmast till hands att omhändertaga P. för utredning enligt 30 § barnavårdslagen. Att så inte blev fallet kan emellertid bero på att sociala centralnämndens ordförande och de övriga tjänstemännen inte fick klart för sig alla relevanta fakta i ärendet vid föredragningen den 15 januari. Det har sålunda inte gått att utreda om det framkommit vid föredragningen att modern tidigare varit psykiskt sjuk och att hon tidigare gjort sig skyldig till misshandel av P.

Jag lämnar därför frågan om skälen till att föredragningen den 15 januari 1976 inte ledde till något ingripande från nämndens sida, men vill i anslutning därtill dock framhålla följande. De uppgifter som framkommit rörande P. var sådana omständigheter som avses i 25 § a) barnavårdslagen. Oavsett vilka åtgärder som kunde övervägas i samband med föredragningen förelåg därför skyldighet enligt 14 § barnavårdslagen att genomföra särskild utredning i ärendet. Även om man ansett hemma-hos-terapi eller annan behandling som tänkbara åtgärder hade man inte kunnat underlåta att föranstalta om utredning. Endast om den färdiga barnavårdsutredningen pekade på att detta var den lämpligaste åtgärden hade man bort besluta om t. ex. hemma-hos-terapi. Utredningskravet får sålunda aldrig åsidosättas i sådana fall som avses i 25 § barnavårdslagen, oavsett om man samtidigt vidtar stödåtgärder. Jag vill också i sammanhanget erinra om att samhällsvård enligt 31 § barnavårdslagen lagligen inte får beslutas i fall som avses i 25 § (31 § 2 st.).

Efter föredragningen den 15 januari 1976 hade Blomberg enligt egen uppgift för avsikt att genomföra en utredning enligt 14 § barnavårdslagen. Han inhämtade även vissa uppgifter, men slutförde inte utredningen förrän i samband med omhändertagandet av P. i maj-juni 1976. Med hänsyn till att de inhämtade uppgifterna ytterligare stödde antagandet att P. for illa i hemmet kan jag inte underlåta att rikta allvarlig kritik mot Blomberg för att inte utredningen slutfördes inom rimlig tid och förelades sociala centralnämnden för beslut. Jag har dock en viss förståelse för att Blomberg måhända inte sett utredningen som så brådskande med hänsyn till ordförandens och de överordnade tjänstemännens bedömning av ärendet i samband med föredragningen. Härtill kommer att det visat sig att socialassistenterna i kommunen haft en arbetsbörda som omöjliggjort mera omfattande insatser i enskilda ärenden. Jag går därför trots allt inte vidare i saken, men vill starkt understryka att barnavårdsutredningar av allvarligt slag måste ges erforderlig förtur i förhållande till andra arbetsuppgifter så att de kan ge-

nomföras så omsorgsfullt och skyndsamt som lagen kräver. Förevarande ärende utgör ett tragiskt exempel på vilka risker som kan vara förenade med att man dröjer med att ingripa i dylika ärenden.

Nästa brist i socialförvaltningens handläggning inträffar den 2 april 1976, då man från flera håll får höra att P. förts till sjukhus med allvarliga brännskador, vilka antingen modern tillfogat honom eller han åsamkat sig själv i ett försök att dränka sig i skållhett vatten. Man tycks inom socialförvaltningen ha resonerat på så sätt att man skulle omhändertaga P. om han tillfogats skadorna av modern, men däremot inte om han framkallat skadorna själv. Eftersom man inte säkert kunde veta vilket, gjorde man ingenting, i varje fall inte förrän sjukhust den 18 maj direkt påkallade omhändertagande. Detta resonemang finner jag direkt stötande. Att omhändertagande skulle ske om modern misshandlat P. är helt uppenbart. Även risken för att saken förhöll sig på detta sätt borde enligt min mening motivera att P. genast omhändertogs enligt 30 § barnavårdslagen. Därtill kommer emellertid att omhändertagande hade varit synnerligen angeläget även i det fallet att P. hade orsakat skadorna själv. Om ett åttaårigt barn behandlas i hemmet på ett sådant sätt att han drivs till att försöka begå självmord eller att allvarligt skada sig själv kan barnet självfallet inte få kvarstanna i hemmet. Även om orsakerna till ett sådant handlande är oklara måste de närmare omständigheterna med nödvändighet klarläggas så att inte barnet senare skadar sig på nytt eller kanske till och med lyckas i sin avsikt att begå självmord. Jag anser det därför uppenbart att P. omedelbart efter det att socialförvaltningen fick kännedom om händelsen den 2 april 1976 borde ha omhändertagits för utredning enligt 30 § barnavårdslagen, alldeles oavsett vilken förklaring man haft till skadornas uppkomst.

Utredningen i ärendet tyder vidare på att Blomberg inte informerat vare sig sociala centralnämnden eller dess ordförande om vad som inträffat den 2 april 1976. Däremot synes händelsen ha varit bekant för hans närmaste arbetsledare, socialinspektören Ulla Berggren. Det hade enligt min mening åvilat de handläggande tjänstemännen att omedelbart informera nämnden om vad som hänt P. och framlägga förslag till omhändertagande enligt 30 § barnavårdslagen. Såväl Blomberg som Ulla Berggren får anses ansvariga för att detta inte gjorts.

Sedan omhändertagande av P. kommit till stånd på sjukhusets begäran genomfördes den sedan länge påkallade barnavårdsutredningen, dock endast beträffande P. Inte heller senare har de yngre barnens förhållanden utretts, inte ens efter det att modern hösten 1976 åter insjuknat i allvarlig psykisk sjukdom. Efter allt som inträffat borde man dock inte kunna bortse från risken att modern, kanske på grund av psykisk insufficiens, kunde vara olämplig att ha hand även om de övriga barnen. Enligt min mening borde man därför ha sökt förvissa sig om att inte moderns psykiska läggning kunde innebära fara för barnen innan man släppte kontakten med familjen. För mig känns det oroande och otillfredsställande att man åt en

person, som nyligen dömts för att ha misshandlat och skadat ett av sina barn så allvarligt som här, utan vidare utredning anförtror vården om fyra barn i förskoleåldern. Socialförvaltningen måste i ett fall som det förevarande ansvara för att inte barnens vistelse i hemmet innebär fara för deras personliga säkerhet eller psykiska hälsa. Att avgöra en sådan fråga utan närmare utredning ter sig i det närmaste omöjligt. Jag anser alltså att utredning enligt barnavårdslagen borde ha genomförts även beträffande de yngre barnen, åtminstone i samband med att modern åter insjuknat hösten 1976.

Slutligen ställer jag mig frågande till de överväganden socialchefen Gerd Eriksson och en annan tjänsteman gjort då man den 3 december 1976 besökte familjen L. i syfte att verkställa ett ordförandebeslut om omhändertagande enligt 30 § barnavårdslagen men frånföll detta, till synes huvudsakligen på grund av faderns vägran att acceptera beslutet. Om ett omhändertagande är omedelbart påkallat för att tillgodose barns nödvändiga behov av omvårdnad och trygghet måste socialförvaltningen självfallet genomföra åtgärden, även om föräldrarna motsätter sig den. En annan sak är att man givetvis bör sträva efter att handlägga sådana frågor på ett så smidigt sätt som möjligt och helst i samförstånd med föräldrarna. Men en sådan välmotiverad önskan att undvika motsättningar till föräldrarna får inte leda till att man underlåter att vidta de åtgärder som barnets bästa kräver. Jag ifrågasätter därför om tjänstemännen haft godtagbar grund för sitt ställningstagande att inte verkställa ordförandens beslut om omhändertagande för utredning. Ordföranden själv har emellertid i efterhand förklarat att hon inte vill klandra tjänstemännens bedömning vad gäller verkställigheten. Jag konstaterar därför endast det anmärkningsvärda i att tjänstemännen ansett sig själva kunna avgöra att ett av ordföranden, på nämndens vägnar fattat beslut, inte kunde verkställas. Inte heller har ordförandens beslut återkallats eller anmälts för nämnden.

Sammanfattningsvis kan sägas att handläggningen av ärendet rörande familjen L. varit bristfällig på en rad punkter. Trots att det vid upprepade tillfällen framkommit uppgifter som tydde på att barnen, och då framförallt den åttaårige P., hade otillfredsställande hemförhållanden har ingen utredning gjorts om barnens eventuella behov av hjälp från socialförvaltningens sida. Inte heller när det kort före den allvarliga misshandeln av P. framkom att han agades i hemmet och att hans mor var mycket negativt inställd till honom skedde något ingripande. Hade P. då omhändertagits för utredning eller hade man åtminstone genomfört skyndsam utredning av hans förhållanden, hade kanske den senare svåra misshandeln kunnat förhindras.

Ett flertal befattningshavare inom socialförvaltningen delar ansvaret för handläggningen av ärendet i olika delar. Bristerna kan möjligen till en del tillskrivas missförstånd mellan handläggande assistent och beslutsfattare. Även en alltför stor arbetsbelastning för assistenterna synes ha inverkat. Sociala centralnämnden har förklarat att man i anslutning till omorganisa-

tionen av socialförvaltningen skall ytterligare beakta rutinerna för vård- och behandlingsfrågor. Jag förutsätter därför att nämnden kommer att vidtaga de åtgärder som kan erfordras för att säkerställa att allvarliga barnavårdsärenden i fortsättningen kommer att handläggas på mera tillfredsställande sätt. Det finns under dessa omständigheter inte tillräckliga skäl för mig att driva saken längre. Jag avslutar därför ärendet med en erinran om att sociala centralnämnden hos sina tjänstemän bör inskärpa vikten av att ärenden rörande barnmisshandel handläggs skyndsamt och målmedvetet och vid behov ges förtur i förhållande till andra arbetsuppgifter.

Kan föräldrarnas förändrade livssyn och religiösa inriktning utgöra grund för att omhänderta barnen?

I en anmälan till JO framförde G. klagomål mot sociala centralnämnden i Stockholm och uppgav härvid följande.

Hon hade tre barn, L. född 1960, J. född 1965 och H. född i januari 1977. Samtliga barn hade den 15 februari 1977 omhändertagits för utredning enligt barnavårdslagen. Först efter två dagar hade G. fått återförenas med H. som hon ammade och som vid omhändertagandet bara var 18 dagar gammal. Omhändertagandet av H. hade enligt hennes mening medfört allvarlig fara för H:s fysiska och psykiska hälsa. Senare hade de båda äldre barnen omhändertagits för samhällsvård genom beslut av social distriktsnämnd 16 i Stockholm. G. ansåg att den utredning som legat till grund för nämndens beslut var bristfällig och inte gav vid handen att det fanns några anmärkningar mot hennes sätt att vårda barnen. Hon uppgav vidare att hon förfuttit sin rätt att överklaga beslutet genom att hon lämnat samtycke till beslutet utan att inse konsekvenserna därav.

Till anmälningen hade G. fogat en utförlig redogörelse för ärendet, varav framgick bl. a. följande. Hon var sedan 1976 gift med H:s far. De båda äldre barnen var barn i tidigare äktenskap. Själv arbetade hon sedan 15 år som mentalsköterska. Familjen hade tidigare levt helt och hållet som en vanlig svensk familj, där båda föräldrarna förvärvsarbetade. Man hade inte mycket tid för varandra och familjegemenskapen lämnade i föräldrarnas tycke mycket att önska. Hösten 1975 hade G. blivit bekant med en person som senare blev makarnas meditationslärare. Han var en av grundarna av en andlig rörelse som bl. a. syftade till inre självförverkligande genom meditation, studier av vissa skrifter samt praktiskt arbete. Hösten 1976 föreslog läraren att familjen under en del av 1977 skulle resa till Skottland för att arbeta och studera i ett kollektiv där. Makarna såg detta som en möjlighet till en förbättrad familjegemenskap och bestämde sig därför för resan. En bidragande orsak var att den äldsta flickan L. var alltför mycket borta med

olämpliga vänner. Hon drack öl och hade rökt hasch. Detta hade gjort föräldrarna alltmer betänksamma. De såg resan som ett sätt att bryta med den gamla tillvaron och ge barnen ett bättre alternativ som byggde på högre värden. Barnen var till en början varken särskilt negativa eller positiva. Resan krävde emellertid avsevärda förberedelser. Dessutom avsåg föräldrarna att försöka leva efter det nya mönstret redan viss tid före avresan. Deras meditationslärare flyttade under denna tid hem till dem. Man planerade att resa så snart den väntade babyn var född, men nedkomsten blev fyra veckor försenad och detta medförde vissa bostadsproblem, eftersom familjen sagt upp sin ursprungliga lägenhet. L. hade efter hand blivit negativ till resan men talade inte rent ut om detta. En dag rymde hon, men av en händelse fick man syn på henne i sällskap med en kamrat. Maken och läraren hämtade henne. Själv kunde inte G. göra något i sitt tillstånd. L. grät vid detta tillfälle och sa att hon inte ville följa med på resan. Hon utlovades sedan att få åka tillbaka till Sverige efter två månader om hon inte trivdes. L. trodde tydligen inte på detta, ty hon intog vid ett senare tillfälle i början av februari sex smärtstillande tabletter (Doleron) i syfte att komma in på sjukhus. G. kunde dock genom sitt yrke behandla lindriga tablettförgiftningar. L. kom därför inte till läkare. En vecka senare rymde L. genom att klättra ut från ett fönster på andra våningen med hjälp av ett grovt snöre. Påföljande dag fick föräldrarna höra att hon skulle ha hämtats av ambulans efter att ha kastat sig ut genom fönstret. Efter ytterligare en dag infann sig tre poliser och tre socialassistenter, vilka uppgav att de efter ett samtal med L. hade allvarliga misstankar mot föräldrarna för bl. a. psykisk misshandel. Assistenterna tog med sig barnen, även den 18 dagar gamla babyn. Efter två dagar fick G. tillåtelse att hämta babyn i ett jourfosterhem, varefter hon och babyn fick vistas på ett mödrahem under utredningstiden. Med de två äldre barnen hade hon ingen kontakt. Däremot fick J. ha kontakt med släktingar och vänner som erbjöd honom att stanna hos dem i Sverige. Även J. tog då ställning mot att följa med på resan. G. förklarade att hon accepterade barnens ställningstagande men att hon i så fall ville placera J. hos släktingar medan hon var utomlands. Beträffande L. önskade G. endast att dottern helst inte skulle bo hos en viss släkting, vars värderingar hon ej uppskattade. Vid utredningen framkom ingenting negativt om G. eller hennes make. Trots detta föreslogs att såväl L. som J. skulle omhändertagas för samhällsvård enligt 25 § a) och 29 § barnavårdslagen. Detta blev nämndens beslut. Två dagar senare uppsöktes G. för delgivning av beslutet. Hon var därvid ensam med babyn och mycket uppriven på grund av att hennes make dagen innan kallats till polisförhör och därefter inte kommit hem. Det hade gjorts en anonym anmälan rörande återhämtningen av L. efter hennes första rymning. G. var mycket pressad och orolig, och skrev därför på delgivningen utan att orka ta ställning till dess innebörd. Hon ifrågasatte nu riktigheten i beslutet om samhällsvård och önskade att omhändertagandet av hennes båda äldre barn skulle omvandlas till en fri-

villig placering hos släktingar under makarnas utlandsvistelse. Hon hade fått veta att hon kunde få tillbaka sina barn om hon övergav sin religiösa övertygelse och livsåskådning och ifrågasatte om detta var förenligt med religionsfriheten.

Efter remiss inkom yttrande från sociala centralnämnden i Stockholm, varvid nämnden som svar överlämnade och åberopade ett av socialförvaltningen den 7 augusti 1977 avgivet tjänsteutlåtande. Till tjänsteutlåtandet hade fogats yttrande från flera tjänstemän vid social servicecentral 16 vilka deltagit i handläggningen av ärendet. I detta yttrande, som var undertecknat av vik. distriktschefen Jan-Olov Thomsgård och sektionschefen Sven-Gösta Carlsson, anfördes i huvudsak följande.

Orsaken till att barnen utan förvarning omhändertogs för utredning var att man hade misstankar om att barnen var utsatta för fysisk och psykisk misshandel och att familjen var på väg ur landet. Misstankarna grundade sig på en rapport från socialjouren rörande omständigheterna vid L:s rymning samt samtal med L. Flickan hade bl. a. uppgivit att hon var rädd att bli kidnappad från sjukhuset (hon hade fått en lättare skada vid fallet från fönstret). Hon varnade också socialassistenterna för att männen i familjen kunde vara farliga. Orsaken till att man omhändertagit även den nyfödda babyn var att man misstänkte att alla barnen for illa. Situationen ansågs så allvarlig att ingripandet var nödvändigt för utredning av familjens totala situation. Delgivningen av distriktsnämndens beslut om omhändertagande för samhällsvård av L. och J. hade ombesörjts av socialassistenterna Karin Johannesson och Laura Andersson. Enligt deras mening hade G. gjort ett lugnt och samlat intryck. Assistenterna hade redogjort för de olika momenten i beslutet och deras innebörd. De hade även redogjort för innebörden av samtycke och därmed sammanhängande frågor. De var övertygade om att G. förstod vad saken gällde när hon skrev under delgivningsblanketten.

Angående grunden för att L. och J. omhändertagits för samhällsvård anförde socialassistenten Karin Johannesson följande.

Familjens drastiskt förändrade levnadssätt vilket framgår av bifogade utredningar jämte läkarintyg medförde svåra konflikter för de två äldre barnen. Levnadssättet var ett medvetet val av de vuxna i familjen. Vid samtal med G. och hennes make under utredningens gång, framkom aldrig någon osäkerhet från deras sida vad beträffar familjens möjligheter att själva klara sin situation. De sade vid flera tillfällen att J. klarade situationen bra. L:s beteende betraktade de som en omogen revolt. De gav aldrig uttryck för någon undran över hur barnen klarade den nya livsstilen. Enligt vår bedömning var familjen inte motiverad för någon förebyggande stödkontakt. För övrigt planerade familjen att lämna landet, så fort som utredningen blev klar, oavsett vilket beslut som fattades av distriktsnämnden.

Det omtalade läkarintyget var daterat den 4 mars 1977 och utfärdat av PBU i Tensta. Av intyget framgick att L. och J. reagerat negativt mot fa-

miljens förändrade livsmönster och att detta skapat ångest hos dem. De vuxna i familjen tycktes inte ha förstått barnens anpassningsproblem. Däremot fanns ingenting som talade mot att föräldrarna tog väl hand om babyn. I intyget förordades därför att L. och J. skulle omhändertagas för samhällsvård medan H. borde förbli i föräldrarnas vård.

För egen del anförde socialförvaltningen följande.

Av yttrandet och till detta fogade bilagor framgår att det varit fråga om ett ovanligt och komplicerat ärende. Socialförvaltningens strävan har varit att så snabbt som möjligt utreda barnens situation och finna en god lösning på problemen. Handläggarna har också vinnlagt sig om att vid delgivning av utredningar och beslut noggrant informera föräldrarna om innebörden av de olika åtgärderna. Förvaltningens uppfattning är att ärendet handlagts i enlighet med lag och med all tillbörlig hänsyn till barn och föräldrar.

G. kom in med svar och anförde bl. a. att barnen inte borde ha omhändertagits utan att man först diskuterat L:s uttalanden med föräldrarna. Särskilt vände hon sig mot omhändertagandet av den ett par veckor gamle H., vilket lett till avbrott i amningen och orsakat svåra utslag hos babyn. Vidare hade det vid utredningen rörande samhällsvård inte framkommit något som tydde på att barnen utsatts för fysisk eller psykisk misshandel. Det var vidare felaktigt att föräldrarna inte skulle vara motiverade för familjesamtal eller ha för avsikt att lämna landet oavsett nämndens beslut. Beslutet kom som en fullständig chock för föräldrarna, som hela tiden trott att allt skulle redas upp. Beträffande delgivningen hävdade G. att hon inte fått veta att hon helt enkelt kunnat underlåta att skriva på och att detta automatiskt skulle ha fått till följd att beslutet måste prövas av länsrätten.

Som framgått av den tidigare redogörelsen omhändertogs L. och J. för samhällsvård enligt 25 § a) och 29 § barnavårdslagen enligt beslut den 9 mars 1977 av social distriktsnämnd 16 i Stockholm. Som skäl anfördes att de i hemmet behandlades på ett sådant sätt att deras kroppsliga och själsliga hälsa utsattes för fara samt att förebyggande åtgärder bedömdes som gagnlösa. Omhändertagandet av H. förklarades avslutat. Distriktsnämndens beslut vann laga kraft genom att G. lämnade sitt samtycke till verkställighet och har således inte prövats av högre myndighet. Någon framställning om att samhällsvården skall upphöra har inte gjorts.

JO Ekberg uttalade följande i beslut den 27 februari 1978.

G. har till en början ifrågasatt distriktsnämndens beslut att omhänderta hennes barn för utredning enligt barnavårdslagen med stöd huvudsakligen endast av de uppgifter som lämnats av den 16-åriga L. och utan att dessa uppgifter diskuterats med föräldrarna.

Omhändertagande för utredning är en åtgärd som är avsedd att kunna användas bl. a. i sådana fall där man har anledning tro att barn far illa och

inte anser sig kunna avvakta med ingripande intill dess en utredning slutförts. Det kan därför i princip inte krävas att de uppgifter, som man anser motivera omhändertagande för utredning, först skall verifieras. Inte heller kan det krävas att samtal regelmässigt skall ske med föräldrarna innan ingripandet görs. En annan sak är att omhändertagande för utredning måste te sig sakligt motiverat. Detta kan medföra att inkomna uppgifter inte alltid kan läggas till grund för ett omedelbart beslut, utan först måste kontrolleras närmare eller kompletteras i olika avseenden. Om och när så måste ske får bedömas från fall till fall med hänsyn bl. a. till innehållet i uppgifterna, vem som är uppgiftslämnare m. m. Ju mer svårbedömbara de framförda anmärkningarna är, ju större anledning finns det att iakttaga försiktighet innan man beslutar om omhändertagande för utredning. Om man från början anser det osannolikt att omhändertagande för samhällsvård kommer att beslutas senare, bör omhändertagande för utredning i allmänhet inte komma i fråga (se Romander-Grönlund: Barnavårdslagen, 4:e uppl., s. 142 ff).

Utredningen i det aktuella ärendet visar att de uppgifter L. lämnat om sin familj, som tidigare var okänd för socialförvaltningen, i och för sig var sådana att omhändertagande av barnen för utredning kunde te sig motiverat. Uppgifterna gick i huvudsak ut på att barnen den senaste tiden på olika sätt utsatts för ett oacceptabelt tvång till följd av att föräldrarna börjat ägna sig åt extrem religionsutövning. Såvitt jag har kunnat finna framkom dock inte något som tydde på att barnen utsattes för direkt misshandel eller för vanvård. Detta anser jag borde ha manat nämnden till viss försiktighet. L:s upprepade försök att rymma från familjen utgjorde å andra sidan symtom på att förhållandena i familjen inte var i alla avseenden goda. Jag finner därför inte tillräcklig anledning att ifrågasätta beslutet om omhändertagande för utredning såvitt gäller de två äldre barnen.

När det gäller det nyfödda barnet lämnade L. över huvud taget inga negativa uppgifter. Något religiöst tvång kunde ju knappast komma i fråga beträffande detta barn. Socialförvaltningen hade därför betydligt större anledning att handla med återhållsamhet här. Att omhänderta ett i det närmaste nyfött barn och skilja det från dess ammande mor är också rent allmänt en vansklig sak, som kan få olyckliga konsekvenser för förhållandet mellan mor och barn och över huvud taget för barnets utveckling. En sådan åtgärd bör därför bara tillgripas i de fall där man har grundad anledning antaga att barnet måste omhändertagas för samhällsvård eller där särskilda skäl nödvändiggör ett omedelbart ingripande. Om omhändertagande sker bör man sträva efter att anpassa åtgärden till omständigheterna i varje särskilt fall så att inte barnet skils från modern i större utsträckning än vad som är oundgängligen påkallat med hänsyn till skälen för omhändertagandet.

I det aktuella fallet anser jag att socialförvaltningen vidtog en överdriven och inte helt lämplig åtgärd när den omhändertog även den nyfödda babyn för utredning med hänsyn till innehållet i de anmärkningar som framställts.

Det borde dessutom ha funnits utrymme för att ompröva omhändertagandet av babyn tidigare än efter 23 dagar som nu skedde. Vid hembesök hade assistenterna kunnat tala med föräldrarna och själva förvissa sig om babyns kondition och därigenom få fram underlag för ett omprövningsbeslut. Jag ställer mig också kritisk till att man inte gjorde ansträngningar för att genomföra omhändertagandet på ett sådant sätt att babyn och modern inte skildes åt. Nu dröjde det två dagar innan modern och babyn återförenades på ett mödrahem och modern kunde återuppta amningen av babyn. Det borde ha varit möjligt att på ett mera smidigt sätt anpassa åtgärderna med hänsyn till det nyfödda barnets särskilda behov.

Nästa del av G:s klagomål gäller beslutet att omhändertaga L. och J. för samhällsvård samt omständigheterna kring delgivningen av detta beslut.

Vad först gäller frågan om delgivningen av beslutet finner jag mot bakgrund av socialassistenternas uppgifter ingen anledning att utgå från annat än att G. i och för sig haft klart för sig innebörden av det lämnade samtycket. Det är beklagligt om hon på grund av yttre omständigheter inte orkat tänka igenom alla frågor innan hon undertecknade delgivningen. Samtycke till beslutets verkställighet får emellertid anses ha blivit lämnat. Detta har fått till följd att distriktsnämndens beslut om samhällsvård inte prövats av länsrätten. Jag vill i detta sammanhang erinra G. om möjligheten att hos sociala distriktsnämnden begära att den beslutade samhällsvården skall upphöra. Ett eventuellt avslag på ett sådant yrkande kan överklagas i vanlig ordning och saken kan på detta sätt komma under länsrättens prövning.

Beträffande beslutet i sak att omhändertaga de båda äldre barnen för samhällsvård gör jag följande överväganden. Distriktsnämndens beslut om samhällsvård enligt 25 § a) och 29 § barnavårdslagen har genom G:s samtycke vunnit laga kraft. Oavsett om vårdnadshavaren samtycker eller ej är emellertid nämnden ansvarig för att dess beslut är materiellt och formellt riktiga. Särskilt med hänsyn till att förevarande beslut lett till ingripande åtgärder mot enskilda anser jag mig därför ha anledning att, trots samtycket, gå in på frågan om beslutets innehåll.

Av distriktsnämndens utredning framgår bl. a. följande. Ingenting framkom som talade för att barnen utsatts för fysisk eller psykisk misshandel. Inte heller framkom några särskilda anmärkningar mot föräldrarna eller deras sätt att vårda barnen. Varken hos föräldrarna eller hos deras meditationslärare observerades några yttre tecken på religiös fanatism. Orsaken till konflikten i familjen föreföll vara de båda äldre barnens omställningssvårigheter till följd av föräldrarnas nya livsstil. Barnen hade ställts inför nya krav som de hade svårt att leva upp till och som kontrasterade starkt mot deras tidigare livssituation. Detta hade blivit psykiskt pressande för dem och framkallat ångest.

Religiös särart hos föräldrarna kan bara i mycket extrema undantagsfall utgöra skäl för omhändertagande för samhällsvård. Bara om den religiösa fanatismen tar sig sådana uttryck att barnet därigenom utsätts för fysisk el-

ler psykisk fara bör ingripande kunna ske. Något annat skulle vara oförenligt med den svenska författningens grundläggande skydd för religionsfrihet och yttrandefrihet.

I propositionen (1960:10) med förslag till barnavårdslag (s. 253–254) anförde föredragande statsrådet bl. a. följande.

I enlighet med hittills tillämpad praxis bör ingripande också kunna ske, om föräldrarna – kanske på grund av sin religiösa uppfattning – underlåter att ge barnet erforderlig medicinsk vård och behandling. Bland fall där barn utsättes för psykisk skada eller fara, må framhållas det, där föräldrar – med påtagliga symptom på psykiska egendomligheter eller på ett sjukligt betingat reaktionssätt – fostrar sina barn på ett sätt, vilket, som kommittén uttrycker det, innebär ett slags andlig terror och som så småningom ofta resulterar i en personlighetsutveckling av icke önskvärt slag hos barnen. I den mån sådan fostran innebär fara för barnens psykiska hälsa, är den att hänföra under den bestämmelse, varom nu är fråga (= 25 § a).

I förevarande fall synes det emellertid inte så mycket vara fråga om att föräldrarnas religiösa uppfattning och levnadssätt som sådant ansetts utgöra fara för barnens utveckling. Det visas bl. a. av att man inte ansett sig ha skäl att slutligt omhändertaga babyn, som skulle komma att växa upp under dessa nya förhållanden och från början anpassa sig till dem. I stället synes det vara den omständigheten att föräldrarna omvärderat sin tidigare livssyn som man ansett leda till sådana svårigheter för barnen att man blivit tvungen att skrida in med omhändertagande.

Jag måste säga att jag ställer mig mycket tveksam till nämndens överväganden i denna del. I princip måste föräldrar anses ha rätt att fostra sina barn på det sätt som de anser vara bäst för barnen, även om detta avviker från omgivningens värderingar. Föräldrar måste rimligen även ha rätt att ändra religiös uppfattning och därmed sina principer för bl. a. barnuppfostran. Att sådant kan leda till omställningssvårigheter för barnen är visserligen sant. Men det finns åtskilliga förändringar i en familjs liv som kan medföra stora omställningssvårigheter för barn, t. ex. familjen flyttning till annan ort. I allmänhet kan man inte ifrågasätta föräldrarnas rätt att besluta om dylika förändringar, trots de för barnen negativa konsekvenserna. Självfallet kan inte heller varje större omställning för en familj motivera ingripanden från socialvårdens sida, även om omställningen övergångsvis medför problem för olika familjemedlemmar. Särskilt gäller detta när det är fråga om en så ingripande åtgärd som tvångsvis omhändertagande för samhällsvård. En sådan åtgärd skall i princip inte behöva komma till användning för att lösa tillfälliga problem till följd av yttre eller inre omställningar. Det ligger närmare till hands att anse att socialvården genom olika stödjande insatser skall underlätta den nödvändiga omställningen. Jag vill också understryka att det enligt min mening verkligen är fråga om en nödvändig omställning. Omhändertagande för samhällsvård får givetvis inte användas för att hindra föräldrarna att fostra barnen i enlighet med sina re-

ligiösa värderingar när förhållandena i hemmet objektivt sett inte är sådana som avses i 25 § a) barnavårdslagen.

Dessa överväganden gör att jag känner stor tveksamhet i frågan om inte distriktsnämndens beslut att omhänderta de båda äldre barnen för samhällsvård enligt 29 § barnavårdslagen innebär ett alltför stort intrång i föräldrarnas rätt att besluta om vilka etiska eller religiösa principer de vill förmedla till sina barn. Särskilt gäller detta den 11-årige J., vars inställning till sådana frågor som föräldrarnas livssyn och familjens utlandsresa knappast kunnat tillmätas någon avgörande betydelse. Den ångest man konstaterat hos de båda barnen hade dessutom av allt att döma kunnat mötas genom stödjande åtgärder i samförstånd med föräldrarna eller genom frivillig samhällsvård enligt 31 § barnavårdslagen på sätt G. förklarat sig villig till. Såvitt jag har kunnat utläsa av utredningen visade ingenting på att man kunde befara att föräldrarna inte skulle vilja samarbeta eller på att man inte skulle kunna lita på deras uppgifter.

På grund av denna min tveksamhet i fråga om grunden för den beslutade samhällsvården anser jag det angeläget att socialförvaltningen snarast tar upp ärendet till ny utredning och prövning av frågan om i vad mån betingelser för samhällsvård enligt 29 § barnavårdslagen för närvarande föreligger.

Villkorligt upphörande av samhällsvård

I ett barnavårdsärende uppkom frågan om när det kan anses godtagbart att låta samhällsvård upphöra villkorligt enligt 43 § barnavårdslagen.

Inom JO-expeditionen upprättades en promemoria i ärendet av följande lydelse.

I förevarande ärende har uppmärksammats att K., som den 25 juni 1975 omhändertagits för samhällsvård enligt 25 § a) och 29 § barnavårdslagen, i december 1975 åter placerats i sitt hem, till synes huvudsakligen därför att något fosterhem inte kunnat ordnas åt honom. Genom beslut den 17 december 1975 förklarades att samhällsvården villkorligt skulle upphöra enligt 43 § barnavårdslagen. Samtidigt förordnades om övervakning. Den sålunda försöksvis avslutade samhällsvården har inte ansetts kunna upphöra slutligt. I en utredning daterad den 17 december 1976 föreslås avslag på moderns framställning om slutligt upphörande av samhällsvården.

Fråga har därvid uppkommit om det rätta tillämpningsområdet för 43 § barnavårdslagen. Det kan sålunda ifrågasättas om avsaknad av fosterhem är ett godtagbart skäl för att låta samhällsvården upphöra villkorligt när sådana förhållanden som avses i 25 § a) barnavårdslagen varaktigt föreligger i hemmet. Det kan även ifrågasättas om 43 § barnavårdslagen bör tillämpas i fall där ändamålet med samhällsvården inte kan antagas bli uppnått inom överskådlig tid, bl. a. med hänsyn till de rättssäkerhetsfrågor som då kan uppstå (jfr 32 § första stycket barnavårdslagen).

Yttrande i enlighet med promemorian inhämtades från socialstyrelsen, som anförde följande.

I 43 § barnavårdslagen återfinns reglerna om villkorligt upphörande av samhällsvård. Där stadgas, att barnavårdsnämnden får beträffande den, som omhändertagits enligt 29 § meddela beslut om villkorligt upphörande av samhällsvården om så anses lämpligt. Sådant beslut innebär, att samhällsvården försöksvis avslutas, men den kan när som helst återupptagas om så erfordras för att uppnå vårdens syfte. I samband med ett villkorligt upphörande av samhällsvården får nämnden meddela en eller flera sådana föreskrifter som finns angivna i 27 § barnavårdslagen och förordna om övervakning.

Några närmare uttalanden om i vilken utsträckning villkorligt upphörande av samhällsvården skall tillämpas synes ej ha gjorts i förarbetena till barnavårdslagen. Däremot har i den av H Romander – B Grönlund utgivna kommentaren till barnavårdslagen 1970, sid 177 anförts följande:

"För beslut om villkorligt upphörande av samhällsvård har inte uppställts annan förutsättning än att åtgärden anses lämplig. Läget behöver inte vara sådant, att i det närmaste fulla skäl föreligger att låta samhällsvården definitivt upphöra." Socialstyrelsen ansluter sig till denna uppfattning.

Till detta kommer att i 44 § barnavårdslagen stadgas att vid beslut om slutligt eller villkorligt upphörande av samhällsvård barnavårdsnämnden skall tillse, att den omhändertagne kommer i tillfredsställande levnadsförhållanden.

Det är viktigt att vid beslut om omhändertagande för samhällsvård jämlikt 29 § barnavårdslagen göra klart för sig avsikten med vården. I samråd med alla berörda parter bör en behandlingsplan fastställas som i princip kan följas i den fortsatta vården. Om så sker slipper barnet och föräldrarna leva i ovisshet om vad som skall hända. Personalen på barnhem och/eller fosterföräldrar får också större möjlighet att arbeta efter de intentioner de sociala myndigheterna haft med vården.

I regel försöker man inom barnavården göra vårdtiderna så korta som möjligt. Särskilt gäller detta i fall, då man redan vid tidpunkten för omhändertagandet avser att förbättra en bristfällig hemmiljö och anpassa den omhändertagne i avsikt att snarast återföra honom/henne till hemmet.

En bearbetning av hemmiljön måste dock i vissa fall ta avsevärd tid. Man kan knappast ha som krav, att hemmiljön skall ha fullt rehabiliterats för att en återgång till hemmet skall kunna ske. Ofta får man räkna med en längre tids arbete med barnet och familjen gemensamt i hemmet. Villkorligt upphörd samhällsvård kan därför användas förutom som prövotid också som en form av fortsatt rehabilitering av familjen som helhet.

Vad ovan framförts gör att det synes socialstyrelsen svårt att avge ett generellt yttrande, som täcker olika tänkbara situationer. Det synes därvid för socialstyrelsen uppenbart, att frågan huruvida lämpligt fosterhem kan anskaffas inte i och för sig kan vara avgörande huruvida 43 § barnavårdslagen kan tillämpas. Som socialstyrelsen tidigare anfört måste avgörande beslutsgrund vara en sammanfattande bedömning av situationen och vad som därvid kan anses vara den lämpligaste åtgärden för att förverkliga avsikten med vården. Däremot torde det knappast vara möjligt att redan vid samhällsvårdens villkorliga upphörande kunna fastställa någon längsta tid sådant beslut bör gälla, innan samhällsvården skall upphöra slutligt.

Ett beslut rörande villkorligt upphörande av samhällsvården kan som nämnts kombineras med andra åtgärder, varav övervakning är den vanligaste. Givetvis måste ett ärende, där man beslutat om villkorligt upphörande av samhällsvård, följas noggrant. Detta är ett rättssäkerhetskrav av största vikt. Enligt kungörelsen den 28 oktober 1960 (nr 593) om övervakning enligt barnavårdslagen § 8 skall övervakaren fortlöpande rapportera till nämnden. Avsikten med uppföljningen är att nämnden snabbt skall kunna fatta ett riktigt beslut i ärendet t. ex. återupptagande eller slutligt upphörande av vården. Åtgärderna skall anpassas efter utvecklingen i det enskilda ärendet.

JO Ekberg anförde i beslut den 27 oktober 1977 bl. a. följande.

Jag kan vad gäller frågan om tillämpningsområdet för 43 § barnavårdslagen om villkorligt upphörande av samhällsvård enligt 29 § i huvudsak instämma i de synpunkter som framförts av socialstyrelsen. Därutöver vill jag dock anföra följande.

Enligt 44 § barnavårdslagen skall barnavårdsnämnden tillse att barnet kommer i tillfredsställande levnadsförhållanden i samband med beslut om upphörande av samhällsvård, vare sig denna upphör slutligt eller endast villkorligt. Detta medför en naturlig begränsning av möjligheten att avsluta samhällsvården och låta barnet återgå till föräldrahemmet. Om förhållandena i hemmet varaktigt är sådana som avses i 25 § a) barnavårdslagen och ingen särskild förändring i detta avseende förväntas, ter det sig för mig främmande att kalla dessa förhållanden "tillfredsställande". Även om man ser vistelsen i hemmet som en tid för fortsatt behandling och rehabilitering, är det tveksamt om man kan acceptera att socialförvaltningen placerar barnet på sådant sätt under längre tid.

Visserligen bör en socialförvaltning ha viss frihet att pröva olika vägar att behandla barnets problem. Om man emellertid låter ett för samhällsvård omhändertaget barn återvända till föräldrahemmet och därvid förklarar samhällsvården endast villkorligt upphörd, måste det krävas att socialförvaltningen har ett godtagbart syfte därmed. Till ett sådant syfte får till en början räknas att man på försök låter barnet vistas hemma tillsvidare för att bättre kunna bedöma om förhållandena i familjen förändrats så att samhällsvård inte längre erfordras. En sådan försökstid bör inte bli alltför lång i fall när förhållandena i hemmet inte synes ha ändrats till det bättre. Vidare kan det som socialstyrelsen framhåller i vissa fall vara rimligt att avsluta samhällsvården villkorligt och låta barnet återvända till hemmet, om man har för avsikt att behandla barnet i dess hemmiljö eller barnet och familjen gemensamt efter viss plan. I sådant fall kan någon tidsgräns för när samhällsvården senast bör upphöra knappast anges. Däremot bör villkorligt upphörande av samhällsvård inte få begagnas av det skälet att man finner det besvärligt eller för dyrt att ordna en sådan placering av barnet som vore önskvärd. Kravet på att det skall vara "lämpligt" att låta samhällsvår-

den upphöra måste förstås så att det från en objektiv bedömares synpunkt skall te sig lämpligt *för barnet* med hänsyn tagen till omständigheterna i varje enskilt fall. Jag är alltså för min del inte beredd att acceptera praktiska eller ekonomiska svårigheter för socialförvaltningen som ett godtagbart skäl för att låta samhällsvården upphöra villkorligt.

Det finns givetvis fall där det visar sig praktiskt omöjligt att genast genomföra de åtgärder man ursprungligen avsett. I så fall måste emellertid fortsatta ansträngningar göras att genomföra den ur vårdsynpunkt objektivt sett bästa åtgärden. Har man vidtagit lagens mest ingripande åtgärd och beslutat om omhändertagande för samhällsvård, har man också påtagit sig ett ansvar för den fortsatta behandlingen av barnet. Man är då skyldig att vidtaga målmedvetna åtgärder för att förbättra barnets situation.

Förevarande fall kan i viss mån tjäna som exempel på det anförda. Socialförvaltningen har uppenbarligen inte trott att hemmiljön förbättrats eller skulle komma att förbättras av sig själv när man beslutat att låta samhällsvården upphöra tillsvidare och barnet återvända hem. Andra, enligt min mening ganska tveksamma hänsyn var avgörande. Man synes till en början inte heller ha planerat några särskilda åtgärder för att behandla familjerelationerna eller på annat sätt söka påverka barnets hemmiljö i positiv riktning. Övervakning som beslutas rutinmässigt i samband med att samhällsvården förklaras villkorligt upphörd kan i allmänhet inte uppfattas som någon sådan särskild behandlingsåtgärd. Den framstår i de flesta fall huvudsakligen som ett sätt att hålla sig så pass underrättad om barnets förhållanden att man kan ingripa om dessa försämras. Trots att barnet i förevarande fall formellt varit omhändertaget för samhällsvård i över två år har således i realiteten inga andra åtgärder än vanlig övervakning förekommit under större delen av denna tid. Jag finner detta förhållande otillfredsställande. Det synes inte heller motsvara socialstyrelsens krav på att det bör finnas en avsikt med samhällsvården och på att vården bör följa viss behandlingsplan.

Också med tanke på rättssäkerheten inger det betänkligheter att använda villkorligt upphörande av samhällsvård på det sätt som skett här. Det bör sålunda observeras att beslut om omhändertagande för samhällsvård enligt uttryckliga uttalanden i lagens förarbeten inte är avsett att i avbidan på framtida verkställighet fungera som påtryckningsmedel mot barnet eller dess vårdnadshavare (se prop. 1960:10 s. 269 ff jfr Råd och anvisningar från socialstyrelsen nr 6 s. 49). I enlighet härmed gäller enligt 32 § första stycket barnavårdslagen att beslut om omhändertagande för samhällsvård förfaller om det inte börjat verkställas inom sex månader från det att beslutet vann laga kraft. Villkorligt upphörd samhällsvård kommer emellertid att fungera just som ett sådant påtryckningsmedel om den begagnas utan samband med särskild behandlingsplan och i avsikt att samhällsvård formellt skall fortsätta under avsevärd tid. Att kort efter verkställigheten av ett beslut om omhändertagande för samhällsvård låta samhällsvården upp-

höra villkorligt och därefter låta barnet återvända till hemmet under i övrigt oförändrade förhållanden ter sig för mig i viss mån som ett sätt att kringgå bestämmelsen i 32 § första stycket.

Vidare kan noteras att 43 § barnavårdslagen saknar hänvisning till 28 § och dess bestämmelser om årlig omprövning av övervakning. Detta torde innebära att det inte finns någon i lagen stadgad skyldighet att med vissa tidsintervall ompröva behovet av övervakning enligt 43 §. Även detta pekar enligt min mening i den riktningen att villkorligt upphörd samhällsvård med placering av barnet i dess gamla miljö inte är ett arrangemang som är tänkt att fortgå under längre tid.

Sammanfattningsvis anser jag att 43 § barnavårdslagen bör tillämpas med viss försiktighet och inte komma till användning annat än i fall antingen där man har anledning att antaga att vården inom överskådlig tid skall kunna upphöra slutligt, eller där åtgärden ingår som ett led i en planerad behandling av barnet eller dess hemmiljö. I de fall där samhällsvården förklarats villkorligt upphörd bör enligt min mening omprövning av behovet av samhällsvård ske med minst samma tidsintervall som gäller beträffande övervakning enligt 28 §. Att samhällsvård formellt pågår kommer annars att fungera som ett särskilt i lagen oreglerat påtryckningsmedel mot barnet och dess anhöriga, vilket inger betänkligheter ur rättssäkerhetssynpunkt. Ur behandlingssynpunkt kan en okritisk tillämpning av 43 § barnavårdslagen medföra att mindre ansträngningar görs att genomföra de för ett omhändertaget barn lämpligaste åtgärderna.

Vilken befogenhet har ledamot av barnavårdsnämnd att agera i enskilt ärende?

En kvinna anförde klagomål över att en ledamot, P., i kommunens barnavårdsnämnd agerat i en sak som gällde hennes 14-åriga dotter. Hon hade varit orolig för att dottern kunde utvecklas olämpligt. Hon hade därför kontaktat ungdomskliniken vid ett sjukhus, som förklarat sig beredd att ta emot flickan. Då hon inte ville tvinga flickan till kliniken mot hennes vilja, hade hon vänt sig till barnavårdsnämndens ordförande, som offrat många timmar på att förmå flickan att frivilligt acceptera den erbjudna hjälpen. Den 15 mars 1976 blev flickan frivilligt intagen på kliniken. Den 17 mars hade P. ringt till flickan, betonat att hon skulle komma ihåg att det var hon som ringde till honom, sagt åt henne att lita på honom och förklarat att han snarast skulle hjälpa henne att komma ifrån kliniken. Den 20 mars 1976 hade P. besökt kliniken för att träffa flickan, som emellertid inte varit inne just då. Han hade dock lyckats få kontakt med henne per telefon och hade

då sagt att hennes vistelse på kliniken var "olaglig", att hon borde flytta till en familj på annan ort och att modern skulle lämnas utanför saken.

I infordrat remissvar anförde P. i huvudsak följande. Barnavårdsnämnden hade haft uppe frågan om flickans placering vid sammanträde den 10 mars 1976. Ordföranden hade informerat om att han, modern och flickan varit på ungdomskliniken. Flickan hade då motsatt sig att vistas där. Ordföranden hade vidare redogjort för att modern ville ha in flickan på kliniken. Skälen för intagning hade varit att flickan skulle komma bort från sitt kamratgäng och att hon skulle få lugn och ro för sina studier. Ordföranden hade på fråga upplyst att de hade tänkt sig att flickan skulle vara på ungdomskliniken hela vårterminen. Flickan vistades vid tillfället i fråga i en skolkamrats familj. "Förslaget" blev att hon skulle vara kvar hos denna familj tillsvidare. Ordföranden hade dock envisats med att intagning skulle ske, om flickan gick med på detta frivilligt. P. hade varit emot intagning eftersom nämnden inte haft någon utredning att gå efter. P. hade därefter erfarit att flickan lämnats till ungdomskliniken. Han hade då ringt till den familj, hos vilken flickan befunnit sig, men inte kunnat få besked om skälen för avresan. Han hade bett familjens dotter, som skulle besöka flickan på kliniken, att tala om hur hon hade det. Påföljande kväll hade flickan själv ringt från ungdomskliniken till P. och klagat över att hon vantrivdes. Hon hade på fråga förklarat att hon trivts mycket väl hos den familj, där hon vistats. Samtalet hade varit mycket kort. Några dagar senare hade P. begivit sig till ungdomskliniken. Flickan hade då inte varit där. P. anförde slutligen att det han reagerat mot var att ordföranden endast lämnat muntlig information till nämnden. Flickan hade, menade P., vid ett sådant handläggningsförfarande kunnat påverkas dit man önskat.

I påminnelser anförde flickans mor att flickan inte var anmäld till eller omhändertagen av barnavårdsnämnden och att nämnden därför inte haft någon anledning att göra sådan utredning, som P. efterfrågat. Hon anförde vidare att P. inte, som han uppgivit, bett dottern i den familj, där hennes flicka hade vistats, att efter sitt besök på ungdomskliniken berätta hur flickan hade det, utan P. hade sänt med henne ett frågeformulär med frågor bl. a. om hur flickan trivdes. Det hade vidare varit P. som ringt till flickan.

JO Ekberg avgjorde ärendet genom beslut den 30 september 1977 och anförde däri följande.

I ett annat ärende har jag haft anledning att närmare pröva barnavårdsärendets handläggning. Jag har därvid funnit att handläggningen varit bristfällig i olika hänseenden. Ordföranden har således överskridit sina befogenheter och föreskriven utredning enligt 14 § barnavårdslagen har inte ägt rum, fastän skäl för utredning förelegat. P:s förfarande är att bedöma mot bakgrund av vad sålunda framkommit.

En kommunal nämnds an ar för ärenden som handläggs i nämnden medför att de förtroendevalda ledamöterna i nämnden har att utöva vissa kontrollfunktioner avseende ärendenas beredning och verkställighet. Såvitt gäller barnavårdsärenden är den offentligrättsligt reglerade kontrollen till en del inbyggd i barnavårdslagens bestämmelser bl. a. om att utredning skall ske och att beslutsfattande som sker på grund av delegation skall anmälas till nämnden. Av kommunallagens bestämmelser följer att ledamot i nämnd är berättigad att framställa de yrkanden som kan föranledas av exempelvis utredning och anmälan om delegationsbeslut i ett barnavårdsärende. I vad mån en ledamot är berättigad att på annat sätt än som stadgas i offentligrättslig lagstiftning skaffa sig information i ärenden, som handläggs i den nämnd han tillhör, är oreglerat. Det ligger emellertid i sakens natur att ledamoten på eget initiativ skall kunna skaffa sig den information han anser sig behöva för fullgörandet av sitt uppdrag i nämnden. Om nämnden inte fattat beslut om delegation åt ledamoten att i nämndens ställe fatta beslut i ärendet och nämnden ej heller uppdragit åt ledamoten att företa verkställighetsåtgärder, får ledamotens initiativ dock inte gå längre än till ett rent informationsinhämtande. Härav följer att viss försiktighet måste iakttas av en nämndledamot, som söker att själv skaffa sig information i ett barnavårdsärende. Iakttas ej detta föreligger eljest risk för att han kommer i konflikt med de bestämmelser som avser handläggningen på utrednings- och verkställighetsstadierna. Med befogenheten att framställa yrkanden i nämnden följer nämligen inte att en ledamot själv kan gå in i ett ärende med aktivt handlande i själva ärendet.

Mot bakgrund av vad jag nu sagt kan jag inte finna att P:s åtgärd att förhöra sig i saken och därvid ta kontakt med flickan kan bedömas som felaktig. Om hans åtgärder emellertid gått längre och han sökt att påverka flickan, t. ex. intala henne att hennes vistelse på sjukhuset var oriktig och att hon därför borde därifrån, får saken bedömas icke blott som informationsinhämtande utan även som en form av verkställighet av åtgärder, som det tillkom, förutom sjukhuset, möjligen barnavårdsnämnden att besluta om. Beträffande P:s förfarande i denna del står emellertid i vissa hänseenden uppgift mot uppgift om vad som förekommit. Det förfarande P. vidgått kan inte anses så aktivt att det kan klandras som obehörigt ingripande i barnavårdsärendet. För att möjligen kunna förändra bevisvärderingen om vad som förekommit synes ha erfordrats att ytterligare upplysningar inhämtades direkt från dem, som ärendet berör. Jag har emellertid funnit att ärendets beskaffenhet inte lämpligen borde föranleda till att de underåriga flickorna, i den mån det överhuvudtaget varit möjligt, belastades med några förfrågningar i saken. Jag stannar därför med gjorda uttalanden.

Socialhjälpsnormer är endast vägledande vid bedömning av socialhjälpsbehov

I ett inspektionsärende iakttogs att en social centralnämnd avslagit en ansökan om socialhjälp med motivering att familjen redan fått socialhjälp överstigande kommunens socialhjälpsnorm. Familjen hade minderåriga barn. Socialhjälpsbehovet hade delvis framkallats av föräldrarnas oförmåga att sköta ekonomin.

I beslut den 31 maj 1978 anförde JO Ekberg – efter att ha redovisat nämndens avslagsmotivering – följande.

Detta ger mig anledning att erinra om innebörden av kommunens skyldighet enligt 12 § socialhjälpslagen att tillgodose behov av obligatorisk socialhjälp i fall när fasta socialhjälpsnormer tillämpas. I Råd och anvisningar från socialstyrelsen nr 41 anges i denna del följande (s. 22).

Antagna socialhjälpsnormer får emellertid inte användas på ett schablonmässigt sätt och framställningar om socialhjälp avslås enbart med motivering att sökanden haft inkomst som överstiger normalbeloppet för socialhjälp (normöverskott). Nämnden måste nämligen i alla ärenden rörande framställning om socialhjälp göra individuella behovsprövningar, eftersom lagen inte anger något om socialhjälpsnormer, utan där sägs endast att socialhjälp skall utgå till "livsuppehälle och den vård som finnes erforderlig". Vad som är erforderligt, blir nämndens sak att bedöma från fall till fall. Socialhjälpsnormerna bör endast tjäna som riktlinje vid skälighetsbedömningen. Hjälpnormen får således aldrig bli absolut, utan denna bör ses som ett instrument i hjälparbetet och vara vägledande vid utgivandet av socialhjälp.

Till detta kommer att om en socialhjälpssökande är i akut behov av hjälp och i princip uppfyller förutsättningarna för obligatorisk socialhjälp, hans begäran om hjälp inte gärna kan avvisas av socialnämnden, oavsett orsakerna till att det akuta behovet uppstått. I varje fall är minderåriga barn berättigade till obligatorisk socialhjälp även om behovet framkallats av oförmåga att sköta ekonomin (se härom ovannämnda Råd och anvisningar, s. 32, jfr även JO:s ämbetsberättelse 1977/78 s. 230). Det finns således inget utrymme för nämnden att i sådana fall hänvisa till att föräldrarna redan fått socialhjälp upp till norm. Barnens eventuella behov av mat måste under alla omständigheter tillgodoses. En annan sak är att nämnden kanske inte utan vidare kan sätta tilltro till en uppgift om att det inte finns mat till barnen i en familj som i övrigt lever på en hög standard. Om nämnden emellertid finner sannolikt att familjen faktiskt saknar möjligheter att inhandla mat åt barnen – så kan ju kanske tänkas vara fallet beträffande familjer som man vet har dålig förmåga att sköta ekonomiska angelägenheter – kan nämnden inte undandra sig att vidta erforderliga åtgärder för att säkerställa att barnen får nödvändigt uppehälle. Nämnden har då ofta anledning att samtidigt försöka klarlägga orsakerna till familjens ekonomiska problem

och på olika sätt försöka stärka föräldrarnas förmåga att hantera dylika frågor.

Vissa övriga barnavårdsärenden

Otillräckliga resurser för utredningar enligt barnavårdslagen

I ett inspektionsärende konstaterades att en socialförvaltning underlåtit att i visst fall föranstalta om utredning enligt 14 § barnavårdslagen. Anledningen till att ärendet försummats uppgavs vara att den handläggande socialassistenten varit alltför belastad av andra överhängande arbetsuppgifter.

JO Ekberg anförde vid ärendets avgörande den 31 maj 1978 bl. a. följande.

Utredningar enligt barnavårdslagen ingår i de normala arbetsuppgifterna vid en socialförvaltning. Man måste därför ta vederbörlig hänsyn härtill såväl vid planeringen av arbetet vid förvaltningen som vid fördelning av resurser. Organisationen måste vara sådan att ett rimligt utrymme finns för att genomföra också mera komplicerade eller omfattande utredningar. Underlåtenhet att vidta åtgärder som direkt är påbjudna i lag kan i princip inte förklaras med att man inte har tid eller möjlighet därtill. Bara om det är fråga om oförutsebara eller särdeles ovanliga händelser, vilka medför en ökning i arbetsbelastningen som inte utan vidare kan mötas med normala resurser, kan en sådan förklaring godtagas. När det gäller normala löpande arbetsuppgifter – och dit måste man räkna utredningar enligt barnavårdslagen – måste det finnas en sådan beredskap hos en socialförvaltning att längre förseningar inte behöver uppkomma. En stor arbetsbelastning på andra områden får naturligtvis inte leda till att man sänker ambitionerna inom barnavården. Det bör hållas i minnet att försumlighet i fråga om utredningar och åtgärder enligt barnavårdslagen direkt äventyrar många utsatta barns hälsa och utveckling. Det är därför en angelägen uppgift för varje kommun att bevaka att de barnavårdande funktionerna sköts på ett tillfredsställande sätt.

Barnavårdsutredning måste genomföras skyndsamt, oavsett om förebyggande åtgärder vidtas under utredningstiden

Vid inspektion av en socialförvaltning uppmärksammades ett barnavårdsärende rörande ifrågasatt vanvård av en femårig pojke. Utredning hade inletts med anledning av en anmälan från barnsjukhus. Anmälningen hade gjorts mer än ett år före inspektionen. Utredningen var dock ej avslu-

tad. Efter remiss till sociala centralnämnden svarade nämnden bl. a. att utredning hela tiden pågått och att förebyggande åtgärder företagits i stor utsträckning under utredningstiden.

Vid ärendets avgörande den 6 mars 1978 anförde *JO Ekberg* bl. a. följande.

Av nämndens svar till JO framgår att ärendet registrerats som barnavårdsärende redan med anledning av sjukhusets anmälan och att barnavårdsutredning då genast påbörjats. Ett år och sju månader senare var barnavårdsutredningen fortfarande inte slutförd. Däremot hade förebyggande åtgärder vidtagits under utredningens gång. Detta ger mig anledning att framhålla följande.

Om sådana förhållanden som anges i 25 § barnavårdslagen kan befaras föreligga beträffande ett barn eller en familj skall en utredning skyndsamt genomföras som klarlägger dels den faktiska situationen, dels, i förekommande fall, vilka åtgärder som bör vidtagas. I den mån det kan konstateras att barnens förhållanden är av det allvarliga slag som avses i 25 § måste utredningen ges en mera formell karaktär och snarast föreläggas ansvarig beslutsfattare för avgörande. Av detta följer att sådana utredningar måste genomföras målmedvetet och avslutas inom rimlig tid.

En barnavårdsutredning har vidare ett visst bestämt ändamål, nämligen att för den beslutande och i förekommande fall för de politiskt ansvariga klarlägga de faktiska förhållandena och tillhandahålla ett tillfredsställande beslutsunderlag. Däremot har en barnavårdsutredning inte i sig till syfte att utgöra en behandlingsåtgärd eller en ram för olika behandlingsåtgärder, ehuru det ibland kan vara lämpligt att redan under utredningstiden sätta in hjälpåtgärder som uppenbart är av godo för barnet eller familjen. Utredningsskyldigheten påverkas inte heller av om man vidtar olika stödjande åtgärder. Man är likafullt skyldig att slutföra den formella utredningen inom rimlig tid och framlägga förslag till beslut.

Följden av att socialförvaltningen bedriver utredningar i det närmaste permanent är bl. a. att de som bär det yttersta politiska ansvaret för ärendena aldrig får kännedom om dessa. Också för den berörda familjen ter det sig negativt att under lång tid tvingas leva i ovisshet om vad som kommer att hända och ständigt befinna sig "under utredning". Jag anser vidare att man med tanke på de berördas rätt till insyn och till att själva få utveckla sin talan måste kräva att utredningen slutförs så fort som möjligt så att vederbörande kan få tillfälle att bemöta påståenden i utredningen och eventuella förslag till åtgärder. Den enskilde blir annars i alltför hög grad utlämnad åt den utredande tjänstemannens personliga bedömningar.

Av domstol begärd vårdnadsutredning får inte avstanna enbart på parts uppgift att vårdnadsfrågan inte längre är aktuell

Vid inspektion av familjerättssektionen vid en socialförvaltning uppmärksammades flera fall med lång handläggningstid i ärenden om yttrande till domstol i mål om vårdnad och om umgängesrätt. I ett sådant inspektionsärende hade tingsrättens begäran om yttrande inkommit i mars 1975. Ärendet var ännu i december 1976 inte avslutat. I avgivet remissvar till JO förklarade socialförvaltningen dröjsmålet bl. a. med att fadern förklarat att vårdnadsfrågan inte längre var aktuell och att förvaltningen därför uppmanat honom att "ta kontakt med sin advokat för att ordna upp frågan och återkalla utredningen".

Vid ärendets avgörande den 17 november 1977 anförde *JO Ekberg* bl. a. följande.

Parts uppgift att framställt yrkande i målet kommer att återkallas kan visserligen förtjäna beaktande i tiden närmast efter det uppgiften lämnats. Sker emellertid ingen återkallelse, vilket ju lätt kan kontrolleras hos vederbörande domstol, kvarstår domstolens begäran om yttrande oförändrad. Utredningen kan då inte tillåtas avstanna.

Vid utredning och åtgärder i fall som avses i 25 § a) barnavårdslagen måste också beaktas situationen för eventuella syskon till barnet

Vid inspektion av en socialförvaltning uppmärksammades ett barnavårdsärende där efter hand tre syskon blivit omhändertagna för samhällsvård till följd av moderns grava alkoholmissbruk. Barnens situation hade i huvudsak klarlagts för sociala centralnämnden redan i samband med den första utredningen, vilken endast avsåg ett av syskonen, pojken J. Beträffande de övriga barnen, E. och Å., gjordes ingen utredning och företogs inga särskilda åtgärder förrän även dessa barn börjat visa symptom på störningar.

Vid inspektionsärendets avgörande den 25 april 1978 anförde *JO Ekberg* bl. a. följande.

I de fall ett omhändertagande grundar sig på oförmåga hos barnets vårdare – alltså fall som avses i 25 § a) barnavårdslagen – vidtas åtgärden för att avvärja den fara för barnets hälsa eller utveckling som de undermåliga hemförhållandena medför. Till skillnad från de fall när omhändertagandet grundar sig på den underåriges eget beteende – alltså 25 § b) – är alltså redan den objektiva risken för att barnet skall komma till skada till följd av brister i omvårdnaden tillräcklig för att motivera omhändertagande. Att barnet självt företett tecken på störning krävs inte.

Det finns visserligen fall när en förälder kan visa sig vara kapabel att ta hand om ett barn men inte om ett annat. Så kan vara fallet t. ex. om ett

barn behöver speciell vård eller om det på annat sätt är särskilt krävande för föräldrarna. Föräldrarna orkar då kanske inte med just det besvärliga barnet, men väl barnets mindre krävande syskon. Detta är emellertid undantagssituationer. I allmänhet får antagas att om en förälder visar sig inkapabel att ha hand om ett visst barn, förhållandet är detsamma beträffande ett annat barn. Oförmågan sammanhänger då inte med någon speciell egenskap hos barnet utan beror på en brist hos vårdnadshavaren själv. Om man kan konstatera en allvarlig brist hos en förälder, vilken har negativa effekter på ett visst barn, kan man därför enligt min mening aldrig helt bortse från risken att också förekommande syskon till barnet kan löpa fara att utvecklas negativt. Dessa barns förhållanden måste i sådana fall utredas parallellt.

Allvarligt alkoholmissbruk hos vårdnadshavaren innebär i de flesta fall psykiska påfrestningar för ett barn. Även om man inte uppmärksammat psykiska sjukdomssymptom hos barnet, föreligger generellt sett en stor risk för att barnets psykiska hälsa kan komma att påverkas på längre sikt. Någon möjlighet för en socialförvaltning att enbart avvakta utvecklingen av sådana ärenden finns därför inte. Man kan försöka att med hjälp av kraftfulla behandlingsinsatser nedbringa vårdnadshavarens alkoholmissbruk till en nivå som inte i samma grad påverkar barnet. Men om behandlingsinsatserna inte snabbt leder till påvisbart resultat måste socialförvaltningen i allmänhet ingripa till skydd för barnet och genomföra ett omhändertagande för samhällsvård.

När det gäller avancerat alkoholmissbruk anser jag för min del farorna vara ungefär desamma för alla barn. Rent allmänt ställer jag mig därför tveksam till uppfattningen att konstaterat alkoholmissbruk hos en förälder visserligen kan motivera omhändertagande av ett barn men inte av övriga barn. För att inta en sådan ståndpunkt måste man enligt min mening ha klart stöd i form av en utredning som visar att dessa barn löper mindre risk att utvecklas i negativ riktning till följd av förälderns alkoholmissbruk.

Enligt min uppfattning var den information man fått om familjens förhållanden i samband med utredningen om pojken J. fullt tillräcklig för att det skulle finnas skäl att antaga att det var påkallat med någon åtgärd från socialförvaltningens sida också beträffande de övriga barnen. Det förelåg därför skyldighet att föranstalta om utredning enligt 14 § barnavårdslagen också beträffande E. och Å., oavsett om man trodde att flickorna skulle behöva omhändertagas för samhällsvård eller ej. Om ett barns förhållanden kan antagas vara sådana som avses i 25 § a) barnavårdslagen måste nämligen utredning genomföras dels för att klarlägga om så är fallet, dels för att tillhandahålla erforderligt underlag för bedömningen av vilka åtgärder som i så fall bör vidtagas. Utredningskravet får således aldrig eftersättas i sådana fall som avses i 25 § a) barnavårdslagen, även om man vidtar olika stödjande eller hjälpande åtgärder. Det föreligger i dessa kvalificerade situationer inte någon valmöjlighet mellan att utreda saken eller att göra något annat.

Sociala centralnämnden har därför handlat felaktigt när man inte redan då utredde även E:s och Å:s förhållanden efter de uppgifter man fått om moderns allvarliga alkoholmissbruk.

Utredning och uppföljning vid s. k. hemma-hos-terapi

Vid inspektion av en socialförvaltning uppmärksammades ett barnavårdsärende där en sexbarnsfamilj i flera år fått omfattande familjebehandling genom sociala centralnämnden i form av s. k. hemma-hos-terapi. Ingen utredning om behovet och förutsättningarna för behandlingen hade gjorts innan denna påbörjats. Inte heller hade utfallet av den långvariga behandlingen utretts av nämnden, trots att förhållandena i familjen inte syntes ha undergått någon särskild förbättring.

I beslut den 6 juni 1978 anförde *JO Ekberg* bl. a. följande.

Hemma-hos-terapi är en behandlingsåtgärd som ingriper djupt i en familjs dagliga liv. Behandlingen pågår oftast ett flertal timmar varje vecka (i det aktuella ärendet ungefär 10 timmar/vecka) och lämnas i regel i familjens egen bostad. Terapin kan fortsätta under lång tid. Den syftar i princip till att förändra familjens sätt att fungera eller dess kontakter utåt (se socialstyrelsens rapport 1977 Vård eller solidaritet, sid. 108. Jag bortser här från hemma-hos-arbete som endast syftar till avlastning med praktiska uppgifter o. dyl.). Detta medför att behandlingen ibland kan komma att beröra för familjemedlemmarna mycket ömtåliga problem. Det säger sig självt att sådana frågor måste hanteras med största varsamhet och hänsyn och att det kan vara svårt att avväga vilken påverkan av den enskilde man anser sig kunna eller böra utöva. Enligt min mening är det principiellt tveksamt att igångsätta en behandling i syfte att på något sätt förändra den enskilde utan att ha redovisat detta syfte samt skälet för detta. Starka integritetsskäl talar för en sådan ståndpunkt. Jag vill framhålla att den omständigheten att den enskilde samtycker till behandlingen inte på något sätt gör det onödigt att analysera behovet av och innehållet i en eventuell behandling. Oavsett om samtycke lämnas måste sociala centralnämnden vara beredd att ta sin del av ansvaret för att behandlingen verkligen är motiverad och för att dess syfte och konsekvenser är acceptabla. Jag kan alltså för min del inte acceptera att man planlöst prövar familjebehandling i fall där man helt enkelt är osäker om vad man egentligen skall göra eller vad man vill uppnå.

För att omhändertaga ett barn för samhällsvård enligt 29 § barnavårdslagen krävs utredning som visar att åtgärden är nödvändig och inte kan ersättas av andra mindre ingripande åtgärder. Något liknande bör enligt min mening gälla i fråga om beslut om omfattande familjebehandling, i synnerhet om den aktualiseras i en för familjen så allvarlig situation att det finns formell grund för ingripande enligt 26–29 §§ barnavårdslagen. Man bör då

kunna ställa samma krav på de objektiva kriterierna för alternativa åtgärder. Jag menar då inte att man nödvändigtvis måste ha prövat andra åtgärder innan man beslutar sig för hemma-hos-verksamhet, men man bör göra klart för sig att mindre ingripande åtgärder är otillräckliga. Man kan inte heller nöja sig med ett samtycke till behandlingen från berörda familjemedlemmar. Ett samtycke som lämnas i en sådan tvångssituation kan nämligen inte jämföras med en frivillig begäran om hjälp. Dessutom bör hållas i minnet att de socialt utsatta familjer där hemma-hos-terapi i första hand är aktuell ofta har särskilda svårigheter att motsätta sig en av socialförvaltningen föreslagen åtgärd eller att bedöma konsekvenserna därav. Jag anser därför att en social centralnämnd måste kunna visa att man haft saklig grund för och ett godtagbart syfte med att besluta om en för den enskilde så ingripande åtgärd som en på psykologiska faktorer inriktad hemma-hos-terapi.

Ur rättssäkerhetssynpunkt är det också angeläget att förslaget förs fram i en utredning med angivande av skälen för förslaget. Den enskilde får därigenom tillfälle att ta del av socialförvaltningens överväganden och kan bemöta förslaget på saklig grund, något som är ägnat att underlätta en riktig bedömning av ärendet. Om ingen formell utredning görs går den enskilde miste om sin rätt till insyn i sitt eget ärende och till att yttra sig i frågor som rör honom själv, vilken rätt förvaltningslagens regler om kommunikation är avsedda att garantera. Det anförda leder till att en social centralnämnd, när den beslutar om hemma-hos-terapi hos en familj, måste ha en tillförlitlig och förutsättningslös utredning att lägga till grund för sitt beslut. Först därigenom ges nämnden möjlighet att avgöra vilken åtgärd som är den bästa för den berörda familjen. Nämnden bör även överväga vilket syfte en familjebehandling bör ha. Det är inte tillfredsställande att en fråga som är av så stor betydelse för den enskildes integritet helt överlämnas åt en enda tjänsteman eller uppdragstagare. Ramen för den tänkta behandlingen bör således bestämmas av nämnden såsom ytterst ansvarig för innehållet i behandlingen.

När hemma-hos-terapi fortsätter under längre tid bör sociala centralnämnden också följa upp ärendet och regelbundet undersöka om det fortfarande finns skäl för terapi. Ibland kan det finnas anledning att överväga om behandlingsinnehållet behöver förändras. Särskilt om förhållandena i den behandlade familjen inte tycks förbättras trots terapin, eller kanske till och med försämras under den pågående behandlingen, måste nämnden vara uppmärksam på utvecklingen och beredd att ompröva sitt tidigare ställningstagande. Detta medför att socialförvaltningen måste hålla sig så pass underrättad om förhållandena i de familjer där behandling pågår att man kan bedöma behovet av åtgärden.

Jag har med detta inte tagit ställning i frågan om hur långtgående rapporteringsskyldighet hemma-hos-terapeuterna i allmänhet bör ha i förhållande till socialförvaltningen. Man måste givetvis slå vakt om att terapeuternas

arbetssituation är sådan att klienterna vågar anförtro sig åt dem och anser sig kunna lita på dem. Visserligen måste rapporteringsskyldighet anses föreligga i sådana fall som omfattas av anmälningsplikten i 93 § barnavårdslagen. I övrigt måste sociala centralnämnden, som ytterst ansvarig för innehållet i behandlingen, göra den principiella avvägningen mellan dessa motstående intressen. Jag anser det dock självklart att familjebehandlarna inte kan underlåta att svara på direkta frågor från nämnden eller nämndens företrädare.

Omotiverade uttalanden i barnavårdsutredning

I en anmälan framfördes klagomål mot utformningen av en barnavårdsutredning, som enligt klaganden innehöll ett flertal överdrivna och kränkande uttalanden om honom och hans barn.

JO Ekberg konstaterade i sitt beslut den 6 mars 1978 att utredningen innehöll generaliserande uttalanden och värdeomdömen som väl kunnat upplevas som kränkande. JO Ekberg anförde fortsättningsvis följande.

Det är med en känsla av beklämning man läser en barnavårdsutredning där utredaren till synes handskas så vårdslöst med enskilda människors mest ömtåliga förhållanden. Jag är därför inte förvånad över att klaganden reagerat och känt sig kränkt både för egen och för barnens del. Ordval och uttryckssätt som på detta sätt leder tanken till att utredningen präglas av förutfattade meningar hade självfallet bort undvikas. En sådan utformning kan dessutom ge ett intryck av ovederhäftighet och överdriven generalisering som får utredningen att verka mindre trovärdig.

En barnavårdsutredning bör kännetecknas av saklighet och opartiskhet och av hänsyn till de människor som berörs av utredningen. Detta innebär bl. a. att endast sakligt relevanta uppgifter bör medtagas, något som ibland kan nödvändiggöra en viss sållning av referenternas uppgifter. I den mån utsagorna återger rent skvaller bör noga övervägas om det alls finns behov av att medta uppgifterna i utredningen. Överdrivna och generaliserande uttalanden från referenter bör heller inte utan vidare återges ordagrant. Det bör i vart fall framgå i vad mån uttalandet är referentens eget eller utredarens. Även ordvalet i utredningen bör präglas av saklighet. Man måste sträva efter att finna uttryck som svarar mera exakt mot vad man vill säga och avstå från alltför känslomässigt laddade uttryck. Självfallet bör man också undvika att i onödan uttala sig nedsättande om dem som berörs av utredningen. Detta gäller oavsett resultatet av utredningen. Måhända är särskild återhållsamhet påkallad i det fallet att utredningen inte leder till några egentliga åtgärder från socialförvaltningens sida. En utredning som innehåller nedsättande omdömen eller lösa spekulationer om t. ex. psykologiska skeenden kan i princip inte bemötas eller motbevisas annat än om den föranleder något beslut som kan överklagas. Den negativt färgade ut-

redningen kommer inte desto mindre att bevaras inom socialförvaltningen. vilket kan få negativa effekter i framtiden för den berörde eller i vart fall upplevas som obehagligt.

Förutsättningar för samhällsvård enligt 31 § andra stycket barnavårdslagen

I en skrivelse till JO uppgav en klagande bl. a. följande. Hösten 1974 dömdes till äktenskapsskillnad mellan henne och hennes make. Maken tillerkändes vårdnaden om bl. a. makarnas dotter A., född 1967. I november 1976 uppsökte A. modern och bad att få bo hos henne. vilket modern gick med på. Efter ansökan av fadern beslöt länsrätten den 17 december 1976 att A. omedelbart skulle omhändertas av polismyndighet och överlämnas till honom. Den 28 december 1976 återfördes flickan till fadern men återvände strax därefter till modern. Fadern vände sig på nytt till länsrätten men också till socialförvaltningen i moderns kommun. som den 17 januari 1977 beslöt att flickan skulle omhändertas för samhällsvård enligt 31 § barnavårdslagen. Beslutet om omhändertagande verkställdes den 21 januari 1977. då A. hämtades i skolan och återfördes till fadern. Samma dag upphävdes beslutet om omhändertagande. Enligt klaganden var beslutet att omhänderta A. enligt 31 § barnavårdslagen lagstridigt och tillkommet i syfte att föregripa eller omintetgöra ett nytt beslut av länsrätten i frågan om verkställighet enligt 21 kap. föräldrabalken.

Vid ärendets avgörande den 19 juni 1978 anförde *JO Ekberg* bl. a. följande.

Enligt 31 § andra stycket barnavårdslagen skall samhällsvård – på föräldrarnas begäran eller med deras samtycke – beredas den. som ej fyllt 18 år och som är i behov av specialvård eller annan vård och fostran utom hemmet. förutsatt att föräldrarna inte kan bereda honom vården eller eljest underlåter att tillfredsställande sörja för honom. Med föräldrar avses enligt 97 § vårdnadshavaren i de fall. då vårdnaden om barnet tillkommer endast den ene av föräldrarna.

I förevarande ärende var fadern ensam vårdnadshavare för A. Det var följaktligen förhållandena i hans hem och möjligheterna för honom att fostra och eljest sörja för A. som skulle läggas till grund vid en prövning av ett omhändertagande enligt 31 §. Den omständigheten att A. vid tillfället i fråga vistades hos sin moder innebar inte att moderns hem skulle anses som A:s hem vid tillämpning av bestämmelserna om omhändertagande för samhällsvård. Det kan visserligen förekomma att man bedömer icke-vårdnadshavande förälders hemmiljö som barnets hem. För en sådan bedömning måste dock krävas att detta hem på objektiva grunder framstår som den underåriges hem. Vanligen har vårdnadshavaren själv placerat barnet där eller underlåtit att vidta åtgärder för att flytta det därifrån. Vistelsen

måste också ha en viss intensitet och varaktighet. Dessa förutsättningar var alls icke uppfyllda i förevarande fall. A. vistades hos modern mot faderns vilja och hade vid tidpunkten för nämndens beslut varit hos modern endast i sex dagar.

Sociala centralnämndens beslut innebar att A. efter omhändertagandet skulle placeras hos sin far. Någon anmärkning mot hans hem eller hans möjligheter att bereda A. vård och fostran förelåg således inte och något vårdbehov utom hemmet fanns ej. Under sådana förhållanden saknades möjlighet att omhänderta A. för samhällsvård enligt 31 §. Sociala centralnämnden har således förfarit felaktigt. Den reella innebörden av beslutet är – såsom klaganden påpekat – att sociala centralnämnden förordnat om överflyttning av A. från moderns till faderns hem. En sådan verkställighetsfråga ankommer det inte på nämnden utan på länsrätten att besluta om. Fadern hade också redan vänt sig till länsrätten och begärt sådan verkställighet.

Offentligt biträde för barnet i mål om samhällsvård

I samband med inspektion av en socialförvaltning uppmärksammades ett barnavårdsärende där en tvåårig pojke misshandlats allvarligt av sina föräldrar vid flera tillfällen. Han hade nyligen för andra gången återlämnats till föräldrarna efter beslut av vederbörande länsrätt. Målet i länsrätten avsåg formellt besvär över sociala distriktsnämndens beslut om återupptagande av samhällsvården. Föräldrarna hade haft juridiskt biträde i målet (allmän rättshjälp) medan barnet saknat sådant biträde.

JO Ekberg konstaterade i beslut den 14 mars 1978 att övervägande skäl talade för att rättshjälpslagen borde tolkas så att offentligt biträde för barnet inte kunde förordnas i mål av detta slag. JO anförde i anslutning härtill.

I de fall omhändertagande för samhällsvård grundas på föräldrarnas olämplighet eller oförmåga att vårda barnet eller andra missförhållanden i hemmet framstår samhällsvården i huvudsak som en skyddsåtgärd för barnet, riktad mot vårdnadshavarna. Det framträder här ofta en klar intressekonflikt mellan barnet och föräldrarna, i synnerhet som barnets förflyttning från föräldrarna många gånger kan ha negativa effekter för föräldrarnas egen personliga utveckling. Man kan i en sådan situation inte hävda barnets intressen utan att skada föräldrarnas och omvänt. Enligt min mening är det därför principiellt olämpligt att barn och föräldrar har samma offentliga biträde, något som jag tidigare framhållit bl. a. i yttrande över socialutredningens slutbetänkande. Med hänsyn till de allvarliga åtgärder som är ifråga och till att det ofta rör sig om svåra avvägningar i de kvalificerade barnavårdsärenden det här gäller måste man dessutom anse att om den ena parten – barn eller förälder – har juridiskt biträde så finns det behov av biträde även för den andra parten. Förevarande ärende utgör i viss

mån exempel härpå – föräldrarna, som anförde besvär, hade allmän rättshjälp och biträde av advokat, medan barnet saknade juridiskt biträde. Föräldrarna fick bifall till sin talan. Målets utgång måste betecknas som ganska överraskande. I allmänhet får det anses uteslutet att ett litet barn som i hemmet utsatts för misshandel vid flera tillfällen efter så kort tid återbördas till hemmet. Jag kan inte bedöma vilken betydelse föräldrarnas biträde haft för utredningen och därmed för rättens avgörande. Jag upplever det emellertid som otillfredsställande att en barnavårdsutredning kritiseras bara ur den synpunkten att föräldrarna önskar återfå barnet och inte ur den synpunkten att barnet kan behöva skydd för sin fysiska eller psykiska hälsa eller tillförsäkras en tryggare uppväxtmiljö än föräldrarna kan åstadkomma.

Det bör i detta sammanhang framhållas att det många gånger kan vara svårt för en social centralnämnd eller distriktsnämnd att med skärpa hävda barnets intressen gentemot föräldrarnas. Nämnden kan ofta inte underlåta att ta hänsyn till att man i framtiden måste kunna samarbeta med föräldrarna för att hjälpa barnet. Om nämndens relationer till föräldrarna skadas alltför mycket, kan det medföra att fortsatt behandlingsarbete i familjen blir i det närmaste omöjligt. Särskilt om målet avgörs i den riktningen att barnet får återvända till hemmet är det viktigt att nämnden inte förstört föräldrarnas förtroende så att behandlingsåtgärder som måhända förutsatts av domstolen senare visar sig ogenomförbara. Det kan också vara så att samarbete med föräldrarna är nödvändigt med hänsyn till att det finns ytterligare barn i hemmet, för vilka det ännu inte visat sig föreligga fulla skäl för omhändertagande. Nämnden eller dess tjänstemän kan således ha tungt vägande skäl för att försöka undvika åtminstone svårare konfrontationer med föräldrarna. Att detta måste påverka nämndens processföring är givet.

Mot bakgrund av min härovan redovisade uppfattning om innebörden av 41 § 4 punkten rättshjälpslagen föranleder länsrättens handläggning av frågan om offentligt biträde ingen kritik från min sida. Jag kan dock inte dela länsrättens i yttrandet till mig uttalade uppfattning att det inte skulle ha förelegat behov av offentligt biträde för barnet. Det var uppenbarligen fråga om att göra en svår avvägning mellan två motstridiga intressen, en avvägning som utföll till barnets nackdel såtillvida att skyddsintresset fick vika. Enligt min mening är denna situation till sin natur sådan att man för att erhålla jämvikt i processen måste kräva likvärdiga möjligheter till processföring och till kritisk granskning av motsidans argument.

Sammanfattningsvis konstaterar jag att det ibland kan finnas ett stort behov av ett fristående juridiskt biträde för barnet i mål om villkorligt upphörande av samhällsvård och om återupptagande av samhällsvården. Sådana mål kommer ofta att gälla andra omständigheter än de som låg till grund för det ursprungliga beslutet om omhändertagande för samhällsvård och kan då materiellt sett jämställas med ett nytt omhändertagande. Det är otill-

fredsställande om man av formella skäl skall vara förhindrad att förordna offentligt biträde för barnet om ett materiellt behov därav föreligger på grund av målets svårighetsgrad och på grund av intressekonflikt mellan barn och föräldrar. Jag anser det därför önskvärt att man vid det pågående arbetet med översyn av rättshjälpslagen klargör i vad mån lagtexten i dess nuvarande utformning tillåter att offentligt biträde förordnas i dylika ärenden och i annat fall överväger en utvidgning på denna punkt, åtminstone såvitt avser handläggning i förvaltningsdomstol. Jag tillställer därför justitiedepartementet ett exemplar av detta beslut.

Vilken kommun har tillsyn över övervakning enligt barnavårdslagen?

Vid en inspektion observerades att en social centralnämnd, som i visst fall beslutat om övervakning enligt barnavårdslagen, upphört att utöva tillsyn över övervakningen efter det att barnets vårdnadshavare flyttat från kommunen. Barnet vistades då redan hos sin övervakare i en annan kommun. Något formellt besked om att den andra kommunen övertagit tillsynen hade inte inkommit.

I beslut den 31 maj 1978 erinrade därför *JO Ekberg* om innehållet i 28 § tredje stycket barnavårdslagen enligt vilket lagrum övervakning skall stå under tillsyn av den nämnd som beslutat därom. Tillsynen kan överflyttas till annan nämnd endast om denna nämnd samtycker. JO underströk vidare vikten av att sociala centralnämnder i olika kommuner bemödar sig om att samarbeta på ett sådant sätt att några missförstånd eller oklarheter inte uppstår i fråga om vilken nämnd som skall vidtaga viss åtgärd. Det får självfallet inte bli så att två nämnder, som båda är behöriga att ingripa, endast hänvisar till varandra för åtgärder som på detta sätt inte kommer till stånd i någondera kommunen.

Villkorligt upphörande av samhällsvård när barnet kan antagas vara utomlands?

Vid en inspektion uppmärksammades i ett barnavårdsärende att sociala centralnämnden i ett visst fall beslutat om villkorligt upphörande av samhällsvård trots att man inte visste något om barnets dåvarande förhållanden. Såväl barnet som modern – båda utländska medborgare – kunde emellertid antagas befinna sig i sitt hemland.

I beslut den 6 mars 1978 anförde *JO Ekberg* bl. a. följande.

När nämnden i förevarande fall beslutade om villkorligt upphörande av samhällsvården för den då knappt ettårige E. visste man inte var denne befann sig. Uppenbarligen vistades han emellertid hos sin mor, något som med hänsyn till moderns alkoholmissbruk måste betraktas som allvarligt

oroande. Ingenting tydde på att förhållandena förbättrats sedan E. omhändertagits för samhällsvård. Under dessa omständigheter anser jag det vara felaktigt att besluta om villkorligt upphörande av samhällsvården. Om E. hade befunnit sig i Sverige hade man rimligen inte kunnat låta samhällsvården upphöra försöksvis av det skälet att modern fört bort barnet och gömt det. Så länge man inte kunde utesluta möjligheten att E. var kvar i Sverige kvarstod således nämndens ansvar för honom och samhällsvården borde då inte ha avslutats, varken villkorligt eller slutligt.

Jag vill även erinra om att beslut om återupptagande av samhällsvården inte alltid kan utverkas så snabbt att nämndens ingripande inte försenas jämfört med om samhällsvården fortfarande pågår. Även möjligheten att påkalla handräckning eller efterforskning genom polisen påverkas av att man låter samhällsvården upphöra (94 § barnavårdslagen).

Anmälares anonymitet

I ett ärende om barnavård anförde *JO Ekberg* i beslut den 14 november 1977 bl. a. följande.

Vid anmälningar i barnavårdsärenden kan anonymitet förekomma i två olika hänseenden. Den som gör en anmälan kan underlåta att uppge sin identitet och blir härigenom anonym såväl för den anmälde som för barnavårdsförvaltningens tjänstemän. Anmälaren kan också avslöja sin identitet för förvaltningen men begära – och få det respekterat – att uppgiften inte förs vidare utanför barnavårdsmyndigheten.

I detta ärende framgår att anmälaren till en början uppträtt helt anonymt och inte uppgivit sitt namn. Hon hade rätt att göra så. I 93 § andra stycket barnavårdslagen stadgas att den som får kännedom om att någon, som ej fyllt aderton år, misshandlas i hemmet eller eljest där behandlas på sådant sätt att hans kroppsliga eller själsliga hälsa utsättes för fara bör anmäla detta till barnavårdsnämnd. Något hinder för anmälare enligt detta lagrum att vara anonym föreligger inte. Varje medborgare som följer anmaningen i stadgandet är således berättigad att göra sin anmälan utan att lämna sitt namn. Det ankommer inte heller på barnavårdsmyndigheten eller dess tjänstemän att forska efter eller dra slutsatser om vem anmälaren kan vara. Anmälaren bör därför inte pressas att uppge sitt namn. I och med att namnet blir känt föreligger nämligen begränsade möjligheter att undanhålla anmälarens namn den ärendet rör. Detta förhållande kan leda till att anmälningar från allmänheten inte sker i önskvärd omfattning. Även om man helst ser att anmälaren röjer sin identitet och svarar öppet för sina uppgifter, kan dock i valet mellan en anonym anmälan och ingen anmälan alls det förstnämnda många gånger vara att föredraga.

Också en anonym anmälan måste vinna beaktande, om den inte framstår som uppenbart ogrundad. Den bör tjäna som utgångspunkt för barnavårds-

myndigheten att pröva huruvida och på vad sätt utredning bör inledas ex officio. Av erfarenhet vet man att anonyma anmälare kan vara ute i trakasseringssyfte och falska angivelser och eljest oriktiga påståenden får givetvis inte uppmuntras. En anonym anmälan måste därför behandlas med särskild försiktighet. Det kan också ibland vara motiverat att upplysa den anonyme anmälaren om de komplikationer som hans önskan om anonymitet kan medföra ur utredningssynpunkt. Detta får dock inte ske på sådant sätt att anmälaren därigenom faktiskt tvingas att röja sitt namn.

Sjukvård m. m.

Disciplinär åtgärd mot läkare för olämpligt skrivsätt i remiss

Överläkaren Gunnar Aspenström, Lillhagens sjukhus, utfärdade i egenskap av överläkare för den somatiska vården vid Lillhagens sjukhus den 1 mars 1976 en till urologiska kliniken vid Sahlgrenska sjukhuset ställd remiss angående en patient S. V. född 1926. Remissen gällde behandling av patienten på grund av sten i urinblåsan.

Remissen hade följande lydelse.

Hjärnskadesyndrom. Så gott som okontaktbar, motsträvig, aggressiv person, hos vilken varje komplikation som kunde förmodas *förkorta* hans tillvaro skulle hälsas med glädje. Alla livsförlängande åtgärder är här på sjukhuset *förbjudna* beträffande honom. Tyvärr har han nu en smärtsam komplikation som icke kan vara till någon nytta på det sättet, en mycket *stor skiktad solitär i urinblåsan.*

Att utreda orsaken till denna är utomordentligt meningslöst med de stora mödor det innebär att inför varje liten eller större undersökning förlägga S. i halvnarkos med diazepam. Jag kommer icke att tillåta sådan utredning här på sjukhuset.

Vi ber bara: förlös honom från stenen snabbast möjligt! Vi tar honom åter dagen efter operationen. Han är inte ens något dåligt operationsobjekt, vi kan inte alls hoppas på någon komplikation i samband med ingreppet.

En vid sjukhuset anställd kuratorpraktikant ifrågasatte i skrivelse till JO om en läkare fick använda sådana formuleringar och anföra sådana synpunkter som Aspenström gjort i remissen.

I sitt yttrande över klagomålen anförde Aspenström följande.

Inom svensk sjukvård krävs drastiska åtgärder och uttryck för att bespara de vårdade meningslösa, plågsamma och dyrbara undersökningar, som icke kan leda till någon för dem gagnelig åtgärd.

Av bifogade svar från den konsulterade kirurgen framgår hur nästan omöjligt det är att få ta den naturliga genvägen till operation för ett plågsamt tillstånd utan oändligt tidsödande men meningslösa förberedelser.

Det är för att motverka kirurgens skrivsätt som jag i den fortsatta handläggningen beskrivit patientens situation så rättframt. Tilläggas kan att patienten relativt snabbt och helt enligt mina intentioner utan ytterligare utredning opererats 1976-03-22 utan några komplikationer.

Sanningen om långvårdens hjärnskadade patienter är tydligen chockerande för kuratorsaspiranten. Han torde dock icke kunna förbjuda mig att känna det medlidande som unnar dessa olyckliga att få snabb lindring av plågsamma tillstånd även till priset av förkortat liv.

Det bifogade utlåtandet från den konsulterade kirurgen hade följande lydelse.

Pat. har tidigare haft en svårinställd hypertoni med en infarkt i dec. -73 och i samband härmed ådragit sig en hjärnskada. Dessutom tidigare haft kalkvärden i överkant dock utan att man innan -73 fick klara hållpunkter för hyperparathyreoidism. Buk: mjuk, [illegible]m inga palpabla resistenser. Per rectum: snarast liten prostata av helt benign konsistens.

Den stora blåsstenen behöver otvivelaktigt åtgärdas men dessförinnan torde det vara indicerat dels med en ny serumkalkserie och dels med en ny bedömning av hans hjärtstatus med hjärt-lungrtg, ekg och bedömning av narkos- och operationsrisk. Slutligen skulle en urografi och urethrocystografi vara av stort värde för att verifiera eller utesluta påtagliga anledningar till att pat. har fått sin blåssten så att en ev. påtaglig orsak till blåsstensuppkomsten samtidigt kan åtgärdas.

I ärendet skedde remiss till socialstyrelsen. Styrelsen överlämnade ärendet till medicinalväsendets ansvarsnämnd, som efter ytterligare utredning yttrade bl. a. följande.

I socialstyrelsens cirkulär den 14 november 1973 om avfattande av läkarintyg, läkarutlåtande, journaler m. m. (MF 1973: 90) framhålles som angeläget att läkare bl. a. vid förande av journal, är försiktig vid sitt ordval samt tillser att handlingen inte onödigtvis ges sådan avfattning eller sådant innehåll, som kan anses kränkande för den som handlingen avser eller dennes anhöriga. Vidare föreskrives, bl. a., att läkaren skall – utan att ge upp kravet på lättfattlighet – uttrycka sig på ett mot patienten så hänsynsfullt sätt som med hänsyn till handlingens syfte kan vara möjligt. I cirkuläret uttalas att det är ofrånkomligt att journaler ibland måste innehålla uppgifter som kan uppfattas som nedsättande av den de gäller, men att läkaren med handlingens ändamål i åtanke dock bör försöka begränsa sådana uppgifter, så att endast sådana medtages som är nödvändiga för den bedömning som skall göras.

Ansvarsnämnden beslöt avgiva följande yttrande över de framställda klagomålen.

Aspenström får i remissen av den 1 mars 1976 anses ha uttalat, att patienten S. V. borde kunna opereras för blåssten utan mera omfattande undersökningar rörande orsaken till stenbildningen. Med hänsyn särskilt till de svårigheter de ifrågasatta undersökningarna med all säkerhet skulle ha vållat S. V. finner nämnden anledning till kritik mot Aspenström ej föreligga för att han haft den angivna uppfattningen om patientens vård och behandling.

Vad härefter gäller skrivsättet i remissen den 1 mars 1976 vill nämnden till en början uttala att det ovan refererade cirkuläret den 14 november 1973 även gäller för en sådan handling som en remiss, vilken bifogas sjukjournal. Följaktligen har skrivsättet eller ordvalet i remissen varit under-

kastat de i cirkuläret angivna kraven. Självfallet är att i sådana handlingar – utöver vad som särskilt påpekas i cirkuläret – skall användas ett vårdat och korrekt skrivsätt och undvikas stötande formuleringar eller ordval som ger intryck av cynism. Nämnden finner mot bakgrunden av vad sålunda anförts att det påtalade av Aspenström i remissen använda skrivsättet varit klart olämpligt. Även vid beaktande av vad Aspenström i avgiven förklaring anfört till sitt försvar finner nämnden att Aspenström gjort sig skyldig till oförstånd i sin yrkesutövning och är beredd att – om ärendet överlämnas till nämnden – pröva frågan om disciplinär påföljd härför.

Vid ärendets avgörande den 30 september 1977 anförde JO Ekberg följande.

Jag delar den bedömning som ansvarsnämnden gjort beträffande avfattningen av den av Aspenström den 1 mars 1976 utfärdade remissen. Genom sitt skrivsätt har Aspenström gjort sig skyldig till oförstånd i sin yrkesutövning av så allvarlig art att disciplinpåföljd bör åläggas honom enligt 5 § kungörelsen (1964: 428) om medicinalpersonal under socialstyrelsens inseende.

Med hänvisning till 6 § lagen (1975: 1057) med instruktion för justitieombudsmännen får jag härmed genom detta beslut anmäla Aspenström till medicinalväsendets ansvarsnämnd för disciplinär åtgärd.

I beslut den 15 december 1977 fann ansvarsnämnden att Aspenström gjort sig skyldig till oförstånd i sin yrkesutövning. Med hänsyn till omständigheterna lät nämnden bero vid att erinra Aspenström om vad som åligger honom i hans yrkesutövning.

Ansvarsnämndens beslut har vunnit laga kraft.

Disciplinär åtgärd mot läkare för åsidosättande av föreskrifter för klinisk prövning av oregistrerade läkemedel

I en skrivelse till JO uppgav Patienternas riksförbund genom sin ordförande Kjell Andersson att läkare vid S:t Lars sjukhus under slutet av år 1975 och början av år 1976 hade behandlat patienten A. N. med läkemedlet Orap, som tillverkades av Aktiebolaget Leo, utan att A. N. informerats om att läkemedlet ej var registrerat och att hon deltog i en klinisk prövning. Andersson anförde vidare bl. a. följande.

Enligt uppgifter från socialstyrelsen förekommer "klinisk prövning", "klinisk prövning på licens" och "dispens i det enskilda fallet". Enligt samma källa fanns för Orap icke något tillstånd för "klinisk prövning på licens" och beträffande A. N. inte någon "dispens i det enskilda fallet", varför behandlingen är att betrakta som klinisk prövning. Någon anteckning om att Orap inte var registrerat eller det var "klinisk prövning" finns icke i A. N.:s sjukjournaler, vilket enligt gällande författning skulle antecknats.

I anledning av klagomålen infordrades läkemedelsavdelningens handlingar angående Orap från socialstyrelsen. Av det omfattande materialet framgick bl. a. *att* anmälan om klinisk prövning av Orap första gången gjordes av professor Bo Gerle vid S:t Lars sjukhus den 11 februari 1967 med uppgift att undersökningen beräknades vara avslutad omkring den 1 oktober 1967. *att* ny anmälan gjordes den 24 oktober 1969 av underläkaren Lars Nordgren vid samma sjukhus med uppgift att undersökningen beräknades vara avslutad den 31 december 1970, *att* undersökningen fördröjdes och resultatet av densamma sändes in av Leo till socialstyrelsen den 29 januari 1973, *att* ansökan om registrering av Orap som farmacevtisk specialitet dessförinnan gjorts av Leo hos socialstyrelsen den 7 juni 1971, *att* socialstyrelsen i skrivelse den 2 januari 1974 uppmanade Leo att komplettera ansökan vid äventyr att ärendet eljest skulle avgöras i befintligt skick, *att* Leo härefter kompletterade ansökan med resultatet från utländska undersökningar, *samt att* registrering av Orap som farmacevtisk specialitet skedde den 28 april 1976.

Ärendet remitterades härefter till chefsläkaren vid S:t Lars sjukhus för utredning och yttrande. Tf. biträdande chefsläkaren Arne Sandahl kom in med svar, till vilket fanns fogad en av leg. läkaren Mårten Gerle vid forskningskliniken gjord redogörelse, på vilken klinikchefen professor Eberhard Nyman tecknat "vidi". I redogörelsen anförde Mårten Gerle bl. a. följande.

Det i anmälan aktuella läkemedlet Orap (generiskt namn pimozid) har före registrering sedan 1960-talet genomgått klinisk prövning inom Sverige såväl som internationellt. Orap utgör en farmacevtisk specialitet i Sverige sedan 1976, något år tidigare har det registrerats i Danmark och Norge. Undertecknad har de senast 5 åren haft tillgång till en rikhaltig dokumentation angående preparatet från ett flertal Västeuropeiska länder. Undertecknad har haft tillfälle att utbyta erfarenheter av preparatet främst i internordiska sammanhang vid kongresser de senare åren, även vid en internationell farmakologisk kongress i Paris 1974.

Läkemedelssubstansen pimozid har kliniskt prövats vid olika sjukhus i Sverige sedan 1960-talet, en del av dessa prövningar har senare publicerats. Vid S:t Lars sjukhus har professor Bo Gerle, dåvarande chefsläkare, haft Socialstyrelsens tillstånd till sådan prövning. Vid S:t Lars sjukhus fick denna prövning initialt rätt liten omfattning eftersom medlet ej ansågs lämpligt för den grupp av patienter för vilken preparatet utprovades, nämligen patienter med uttalade svåra psykotiska symtom och framförallt oro

och stark ångest (personligt meddelande). Under 1970-talets början utfördes en klinisk prövning vid Forskningskliniken vid detta sjukhus ledd av docenterna Göran Eberhard och Lars Nordgren samt psykolog Zvonimir Cesarec. Denna undersökning bestod i en jämförelse mellan pimozid och andra s. k. lågdosneuroleptika, undersökningen finns publicerad.

Undertecknad har tjänstgjort som underläkare vid Forskningskliniken, S:t Lars sjukhus, sedan hösten 1972. Min tjänstgöring omfattade initialt ett vikariat för docent Lars Nordgren. Detta kom att innebära att undertecknad fortsatte poliklinisk behandling av flera patienter vilka tidigare behandlats av docent Nordgren. Bland dessa patienter fanns ett fåtal som ingått i den ovan nämnda underökningen. På grund av den synnerligen goda effekten av pimozid i enskilda fall fick några av dessa patienter fortsätta behandling av pimozid sedan undersökningen var slutförd. Pimozid-tabletter rekvirerades till sjukhusapoteket från AB Leo i Helsingborg och undertecknad ombads (om av sjukhusapotek eller AB Leo nu oklart för undertecknad) att i docent Nordgrens bortovaro signera rekvisitionsblanketter för pimozid, på vilka blanketter fanns angivet att rekvisitionen var för klinisk prövning. Detta skildrade speciella vikariatsförhållande initialt kom en tid att medföra ett missförstånd från undertecknads sida om att docent Nordgren även utanför den ovannämnda undersökningen hade tillstånd för användande av pimozid i kliniskt arbete.

Förutom de patienter som enligt ovan erhöll fortsatt behandling med pimozid har sedan 1972 pimozidbehandling inletts för kortare eller längre tid i cirka 30 fall, huvudsakligen genom ordination av undertecknad eller av annan läkare efter samråd med undertecknad. Detta har uppfattats som en ej helt strukturerad klinisk prövning som fortgående diskuterats med representanter för AB Leo och professor Bo Gerle. Erfarenheter av denna användning av pimozid har diskuterats bl. a. vid årliga sammanträden på AB Leo samt även framförts vid en nordisk kongress i Oslo 1974 av professor Bo Gerle. Avsikt har förelegat att publicera erfarenheterna särskilt som den vid Forskningskliniken av professor Eberhard Nyman speciellt utvecklade schizofreni-diagnostiken medfört möjligheter till mer nyanserade beskrivningar av läkemedelseffekt. Denna publicering har av tidsskäl ej ännu kommit till stånd – arbetsförhållandena på kliniken är sådana att den schemalagda arbetstiden ej tillåter annat än strikt sjukvårdande behandling. Genomgående vid denna skildrade användning av pimozid har varit att samtliga patienter ehållit lödig information om preparatets natur som icke ännu registrerat, om dess effekter och om möjliga biverkningar. Den nyssnämnda möjligheten till en mer nyanserad bedömning av en läkemedelseffekt är helt beroende på ett förtroendefullt samarbete mellan läkare och patient, något som då självfallet inkluderar en noggrann redogörelse för effekten på psykofarmaka, både av registrerade och icke registrerade sådana.

Vad gäller den i anmälan aktuella patienten, A. N., vårdades hon vid Forskningskliniken, S:t Lars sjukhus 75 11 24–75 12 10 – – – Bedömningen av patientens tillstånd ledde till rekommendation om behandling med neuroleptika (antipsykotisk medicinering). På grund av patientens tidigare uttalade obehag i form av biverkningar av annan medicinering föreslog man pimozid eftersom detta preparat i omfattande dokumentation har lägre frekvens av biverkningar än de flesta andra medel med likartad effekt. Av olika anledningar utskrevs patienten för att inläggas i början av 1976 för medicininställning. – – –

I samband med patientens nya inläggning vid Forskningskliniken 24.2.1976 hade undertecknad ett samtal som varade mellan 1 och 2 timmar tillsammans med patienten och hennes fästman, detta finns delvis refererat i patientens journal av dr Lena Ljungbergh. Förutom en genomgång av patientens aktuella symtom ägnades en stor del av detta samtal, som både fördes den 23.2, dagen före patientens inläggning, samt inläggningsdagen, åt en utläggning om patientens sjukdomstillstånd som sådant och om hur detta terapeutiskt kan angripas. Ingående information gavs allmänt om antipsykotiska mediciner samt om det aktuella preparatet, pimozid. Jag hävdar bestämt att patienten och hennes fästman vid detta samtal erhöll information om att pimozid utgjorde en substans som ännu inte var registrerad som farmacevtisk specialitet, samt en ingående genomgång av de erfarenheter man haft av preparatet såväl i Sverige som internationellt. Patienten upplystes dessutom om att preparatet förväntades registreras i Socialstyrelsen som farmacevtisk specialitet inom den allra närmaste tiden, om att undertecknad hade en omfattande både praktisk och teoretisk erfarenhet av preparatet och att den aktuella ordinationen därför inte gjordes som led i någon egentlig utprovning. – – –

Sammanfattningsvis vill jag framhålla att patienten innan hon påbörjade medicinering med det aktuella preparatet erhöll en fullödig information om preparatets natur och om att det ännu inte var registrerat som farmacevtisk specialitet. Denna information är ej i någon utsträckning refererad i patientens journal, vilket ej är till fyllest men kan hänga samman med undertecknads helt tillfälliga tjänstgöring vid den aktuella avdelningen. – – –

Ärendet remitterades härefter till socialstyrelsen för yttrande. I sitt svar redovisade styrelsen – med ledning av hos läkemedelsavdelningen förvarade handlingar – hur den kliniska prövningen på S:t Lars sjukhus av Orap var upplagd. Styrelsen hänvisade bl. a. till en skrivelse den 2 juli 1971 från Leo till läkemedelsavdelningen i vilken bolaget upplyste att den kliniska prövningen blivit fördröjd och beräknades vara avslutad i december 1971. Socialstyrelsen fortsatte.

Såsom framgår av skrivelsen kunde socialstyrelsens läkemedelsavdelning ta fasta på att ifrågavarande kliniska prövning skulle vara avslutad i december 1971. Prövningen har emellertid fortsatt lång tid efter denna tidpunkt, vilket även vitsordats från S:t Lars sjukhus. Detta förhållande kan icke anses acceptabelt.

I ärendet har upplysts att doktor Mårten Gerle initialt vikarierat för doktor Lars Nordgren. I detta läge borde emellertid en ny anmälan inkommit till socialstyrelsen, utvisande de faktiska förhållandena.

Socialstyrelsen finner det även anmärkningsvärt att läkemedelsfabrikanten tillhandahållit läkemedlet så lång tid efter den tidpunkt man uppgivit för prövningens avslutande.

Efter att ha fått del av socialstyrelsens yttrande anförde Mårten Gerle med "vidi"-anteckning av Nyman bl. a. följande.

Den läkemedelsprövning, för vilken docent Nordgren m. fl. svarade, skall enligt Socialstyrelsen ha ansetts vara avslutad december 1971. En

grupp av de patienter, som deltog i undersökningen, kom efter undersökningens slut att även försättningsvis ordineras pimozid; flera av dem har behandlats kontinuerligt och görs så än idag, även efter registreringen, med samma medel. Varför man inte efter den kliniska prövningens upphörande sökte licenser i de enskilda fallen för fortsatt behandling vet inte jag. Jag vet bara att vid tiden före min första tjänstgöring på sjukhuset fr. o. m. 1/10 1972 det fanns ett mindre antal patienter som regelbundet använde pimozid. Flera av dessa patienter "övertog" jag i poliklinisk behandling under docent Nordgrens tjänstledighet. Av oförstånd och dålig kännedom om de aktuella förhållandena såg jag inte det felaktiga i förfarandet. Ej heller reagerade jag när jag av sjukhusapoteket ombads kontakta AB Leo för ny leverans av pimozid till sjukhuset. Min underskrift av giftkvitto vid leveranser hit skedde i god tro. Det förtjänar påpekas att någon annan av docent Nordgrens patienter behandlades med Amfetamin efter licens i det enskilda fallet från Socialstyrelsen, jag kom alltså att förskriva Amfetamin enligt dessa licenser åt någon enstaka patient och kan därför ha trott att även förhållandena kring pimozid var korrekta.

Förutom de patienter som ovan nämnts, som alltså genom åren kontinuerligt behandlats med pimozid – Orap, har en mindre grupp patienter, så gott som uteslutande inneliggande, för huvudsakligen kortare tid behandlats med pimozid. Detta har givetvis skett med samma omsorg som gäller vid annan farmakologisk behandling. Vid kontakter med AB Leo, och då Janssen-Division, har undertecknad diskuterat möjligheten av att genomföra en "korrekt" klinisk prövning av pimozid men något resultat har man inte kommit fram till, någonting som beror både på arbetsbördan på sjukhuset men också på att de aktuella personer på AB Leo har växlat av olika anledningar. Jag vill för egen del påpeka att man aldrig har ifrågasatt leveranserna från AB Leos sida och att det aldrig funnits ens något egentligt muntligt avtal angående användandet av medlet.

Vid ärendets avgörande den 5 januari 1978 anförde JO Ekberg bl. a. följande.

Enligt 3 § 3) allmänna läkarinstruktionen (1963: 341) åligger det läkare att vid förordnande av läkemedel och vid klinisk prövning av oregistrerat läkemedel iakttaga vad socialstyrelsen föreskrivit härom. Grundläggande föreskrifter om förordnande av läkemedel har tagits in i medicinalstyrelsens kungörelse MF 1965: 100, den s. k. receptkungörelsen. Beträffande oregistrerade farmacevtiska specialiteter finns särskilda föreskrifter intagna i medicinalstyrelsens kungörelse MF 1963: 128 angående förordnande och licensförsäljning av oregistrerade farmacevtiska specialiteter. Föreskrifterna ansluter till 13 § kungörelsen (1963: 439) om tillämpningen av läkemedelsförordningen, enligt vilken socialstyrelsen på särskild framställning kan medge rätt till försäljning (licensförsäljning) av sådan icke registrerad specialitet, som till sin verkan skall prövas av viss läkare eller varav viss person befunnits vara i behov med hänsyn till sitt hälsotillstånd. Närmare bestämmelser angående klinisk prövning av oregistrerade läkemedel har givits i medicinalstyrelens cirkulär MF 1963:129. I cirkuläret skiljes

mellan prövning efter överenskommelse mellan tillverkare och viss läkare och prövning i samband med licensförsäljning. Vid prövning i förstnämnda fallet åligger det den läkare som har ansvaret för prövningen att innan den påbörjas göra anmälan därom till socialstyrelsens läkemedelsavdelning. Till anmälan skall fogas en rad uppgifter angående prövningens genomförande, m. m. Cirkuläret innehåller också föreskrifter om att förpackning av läkemedlet skall vara försedd med påskriften "För klinisk prövning" vid utlämnandet till sjukhusavdelning och att den för prövningen ansvarige läkaren skall föra journal över de patienter på vilka prövningen utförs. Vid prövning i samband med licensförsäljning åligger det läkaren att göra ansökan till socialstyrelsen före prövningens igångsättande. Beträffande uppgifterna i ansökan och frågorna om märkning och journalföring gäller i tillämpliga delar detsamma som vid klinisk prövning efter anmälan.

Innebörden av de angivna bestämmelserna är att oregistrerad farmaceutisk specialitet skall kunna komma i bruk *dels* vid klinisk prövning efter överenskommelse mellan tillverkare och viss läkare, varvid anmälan till socialstyrelsens läkemedelsavdelning skall göras, *dels* vid klinisk prövning i samband med licensförsäljning, varvid den som tillhandahåller läkemedlet måste inhämta socialstyrelsens tillstånd till försäljningen och ansvarig läkare måste göra ansökan om prövningen hos socialstyrelsen, *dels och* vid förordnande till viss person, som ansetts vara i behov av läkemedlet med hänsyn till sitt hälsotillstånd, varvid skriftlig motivering av vederbörande läkare skall biläggas licensansökan och socialstyrelsen ge sitt tillstånd till licensförsäljning.

Av handlingarna i ärendet framgår att den tidigare i vederbörlig ordning anmälda kliniska prövningen av Orap vid S:t Lars sjukhus, för vilken prövning Nordgren var ansvarig läkare, avslutades omkring årsskiftet 1971/72 och att resultatet rapporterades till socialstyrelsen i januari 1973. Mårten Gerle har uppgivit att hans tjänstgöring vid S:t Lars sjukhus inleddes hösten 1972 med ett vikariat för Nordgren, vilket innebar att han fortsatte behandlingen av flera patienter som tidigare behandlats av Nordgren, däribland patienter som ingått i den kliniska prövningen av Orap. Dessa patienter jämte ett 30-tal andra patienter, som inte ingått i Nordgrens kliniska prövning av Orap, har sedan för kortare eller längre tid efter ordination av Mårten Gerle, eller annan läkare efter samråd med Mårten Gerle, behandlats med Orap. Behandlingen har pågått kontinuerligt och förskrivning av Orap har av Mårten Gerle ägt rum så sent som den 26 februari 1976, vilket framgår av påskriften på en i ärendet företedd tablettburk.

Mårten Gerle har uppgivit att förskrivningen till Nordgrens tidigare patienter byggde på ett felaktigt antagande att Nordgren hade tillstånd att även utanför den kliniska prövningen använda Orap i kliniskt arbete. Förskrivningen av Orap till nya patienter var enligt Mårten Gerle att uppfatta som en ej helt strukturerad klinisk prövning, för vilken han på grund av sin arbetsbörda och okunnighet om gällande bestämmelser inte gjorde någon anmälan.

Jag kan således konstatera att Mårten Gerle från hösten 1972 och fram till början av år 1976 fortlöpande förskrivit Orap till ett flertal patienter på S:t Lars sjukhus utan att iaktta de föreskrifter om anmälan eller ansökan som gäller vid klinisk prövning av oregistrerade läkemedel. Mårten Gerle har inte heller följt de föreskrifter som gäller för förordnande av oregistrerad farmacevtisk specialitet till viss person. Jag bedömer åsidosättandet av dessa föreskrifter så allvarligt att disciplinpåföljd bör åläggas Mårten Gerle enligt 5 § kungörelsen (1964: 428) om medicinalpersonal under socialstyrelsens inseende. Jag kommer därför att genom särskild skrivelse anmäla Mårten Gerle till medicinalväsendets ansvarsnämnd för disciplinär åtgärd.

I klagomålen görs gällande att det skulle finnas bestämmelser om skyldighet för läkare att vid klinisk prövning lämna viss information till patienten samt förvissa sig om att denne godkänner behandlingen. Några sådana regler finns ej intagna i medicinalstyrelsens cirkulär (MF 1963:129) angående klinisk prövning av oregistrerade läkemedel. Däremot finns sådana bestämmelser i socialstyrelsens cirkulär (MF 1972: 69) om klinisk prövning av läkemedel på människa utan samband med sjukdomsbehandling. Bestämmelser med samma innebörd finns vidare i den s. k. Helsingforsdeklarationen. De sistnämnda är dock ej bindande utan endast att betrakta som rekommendationer. Även i avsaknad av speciella författningsstadganden får det emellertid anses åligga en läkare att informera patienten om vilka behandlingsåtgärder som han avser att vidta och bereda patienten möjlighet att ta ställning till om han är villig att underkasta sig behandlingen. Mårten Gerle har i sitt yttrande hit bestämt hävdat att den i förevarande ärende aktuella patienten A. N. erhöll fullödig information om Orap, däribland det förhållandet att läkemedlet ännu inte var registrerat. Jag saknar anledning att sätta Mårten Gerles uppgifter i fråga.

I klagomålen görs även gällande att det i patientens sjukjournal skall antecknas om patienten är föremål för klinisk prövning. Någon sådan anteckningsskyldighet är inte föreskriven. Det åligger däremot, som framgår av det redan sagda, den för prövningen ansvarige läkaren att föra journal över de patienter på vilka prövningen utförs. I den senast utfärdade kungörelsen angående klinisk prövning (MF 1972: 69) har tillagts att journalen skall föras så att samtliga personer lätt kan anträffas. Lämplighetsskäl torde enligt min mening kunna anföras för att anteckning om den kliniska prövningen görs även i patientens egen sjukjournal. Bl. a. borde antecknas att patienten informerats om den kliniska prövningen och förklarat sig beredd att medverka i den. Denna fråga har samband med det arbete som pågår hos socialstyrelsen i arbetsgruppen för översyn av föreskrifterna för kliniska prövningar. Vad jag nu sagt bör därför bringas till arbetsgruppens kännedom.

I särskild skrivelse anmälde JO Ekberg med hänvisning till 6 § lagen (1975:1057) med instruktion för justitieombudsmännen Mårten Gerle till medicinalväsendets ansvarsnämnd för disciplinär åtgärd.

I beslut den 1 juni 1978 anförde ansvarsnämnden följande. Det är i ärendet ostridigt, att Mårten Gerle ordinerat ifrågavarande läkemedel utan att detta varit registrerat eller anmält i verderbörlig ordning. Mårten Gerle har därmed handlat i strid med ovannämnda i allmänna läkarinstruktionen och MF 1963:129 meddelade föreskrifter och därigenom gjort sig skyldig till försummelse i sin yrkesutövning. Ansvarsnämnden finner dock att omständigheterna i fallet är sådana, att det är tillräckligt att Mårten Gerle för vad som sålunda ligger honom till last erinras om att för framtiden i yrkesutövningen iaktta gällande föreskrifter.

Ansvarsnämndens beslut har vunnit laga kraft.

Äger sjukhus rätt att omhänderta patients tillhörigheter inför permission eller utsträckt frigång?

O. som var intagen på Sundsvalls sjukhus psykiatriska kliniker, frågade i skrivelse till JO om sjukhuset hade rätt att förbjuda honom att ta med sig personliga tillhörigheter, såsom radio och bandspelare, när han hade permission.

I yttrande över klagomålen uppgav överläkaren Tord Hasselberg bl. a. följande.

Denna bestämmelse är av mycket gammalt datum vid kliniken men kom att aktualiseras vid en genomgång av klinikens allmänna ordningsregler 1975. Bakgrunden till detta var de svårigheter som uppkom när patienterna tog med sig radioapparater, skrivmaskiner och liknande "kapitalvaror" under kortare permissioner. Då patienterna återkom efter skött eller misskött permission, saknades ofta dessa varor. Att varor av detta slag utgör gångbar "valuta" i bl. a. illegal handel med alkohol och narkotika är ju ett välkänt faktum. Följden blev att vi ofta ställdes inför återkomna patienter som saknade exempelvis radio vilket vi anser vara ett värdefullt instrument för allmän information och förströelse i denna för övrigt givetvis ganska stimulansfattiga tillvaro. Eftersom patienterna här ofta inte har mer ekonomiska tillgångar än sitt sjukbidrag som i stor utsträckning åtgår till vårdavgiften blev givetvis svårigheterna att anskaffa nya radioapparater stora. Kuratorerna försökte då vanligtvis få bidrag från hemortskommunen till sådana anskaffningar men kommunerna visade sig alltmer återhållsamma i dessa ärenden. Att vi i detta läge försökte stävja att en sådan handel sattes i system genom ett generellt förbud finner jag helt naturligt och så har också fungerat. Vi har emellertid på kliniken hela tiden haft klart för oss att en sådan form av generell reglering kan ifrågasättas och vi har också tillämpat regeln med stor flexibilitet och medgivit åtskilliga undantag när så ansetts lämpligt. En prövning från fall till fall har således i själva

verket förekommit hela tiden och kommer i fortsättningen också att vara regel. Vi har nämligen inom personalgruppen beslutat att avskaffa ovannämnda generella regel och ersätta den med skyldighet för avdelningen att utföra en förhållandevis noggrann förteckning över de varor en patient medför när han reser på permission. Avsikten med våra åtgärder i dessa sammanhang har ju hela tiden endast varit att stävja uppenbart missbruk och inte att kringskära patienternas personliga frihet i onödan.

Ärendet remitterades därefter till socialstyrelsen, som i yttrande anförde bl. a. följande.

Enligt 3 § tillämpningskungörelsen till LSPV får särskilda föreskrifter i samband med tillstånd att vistas på egen hand utom sjukhusområdet avse vistelseort, bostad, utbildning, arbetsanställning, förfogande över arbetsförtjänst eller andra tillgångar, förbud att använda alkoholhaltiga drycker m. m.

Möjligheten att medge och erhålla rätt att vistas utom sjukhusområdet är att betrakta som ett primärt inslag i strävandena att gradvis anpassa patient till ett normalt samhällsliv. Tillstånden till rätt att vistas utom sjukhusområdet måste därför ifråga om tidpunkt, längd och innehåll ges med hänsyn till den enskilde patientens vård och behandlingssituation och utformas på ett sådant sätt att de i görligaste mån harmonierar med övriga led i vårdkedjan. De särskilda föreskrifter som kan meddelas i aktuella sammanhang måste givetvis även de knytas till den enskilde patientens personliga situation.

Det bör därför stå klart att några generellt verkande föreskrifter i samband med tillstånd att vistas utom sjukhusområdet inte rimmar med intentionerna hos förevarande lagstiftning. Visserligen kan som i förevarande fall konsekvenserna av generella föreskrifter mildras och motverkas genom dispens in casu. Socialstyrelsen vill ändock hävda att ett sådant förfarande inte står i överensstämmelse med den individuellt inriktade omvårdnad, som enligt LSPV:s grundsyn bör utmärka en vårdorganisation med den enskilde patientens personliga utveckling och välfärd som främsta kännetecken. Det är enligt styrelsens uppfattning betydelsefullt att onödiga hinder för en god miljöterapeutisk atmosfär vid de psykiatriska vårdenheterna undanröjes.

– – –

Av uppräkningen i 3 § tillämpningskungörelsen – som är uttömmande – framgår att det här gäller förhållanden som främst tar sikte på patientens vistelse utanför sjukhuset. De åtgärder som är aktuella i detta ärende är emellertid av något annat slag. De kan närmast betecknas som åtgärder som vidtas före vistelsen på egen hand utom sjukhusområdet och som förberedelser inför denna. Det kan t. ex. framstå som nödvändigt att omhänderta en större penningsumma för en patient innan denne påbörjar sin vistelse utanför sjukhuset om han på grund av sitt tillstånd bedöms inte kunna sköta pengar. Det lagliga stödet för åtgärder av detta slag återfinns i 13 § LSPV.

Vid ärendets avgörande den 31 augusti 1977 anförde JO Ekberg följande.

Enligt 13 § lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall får den som är intagen på sjukhus med stöd av lagen hindras att lämna sjukhuset och i övrigt underkastas det tvång som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården eller för att skydda honom själv eller omgivningen. Tvångsåtgärderna skall ses som en del av vården och det ankommer på vederbörande överläkare att besluta vilka åtgärder som är nödvändiga ur vård- eller skyddssynpunkt.

Bestämmelserna i 13 § torde i första hand ta sikte på åtgärder som vidtas då den sjuke rent faktiskt vistas på sjukhuset. Med stöd av bestämmelsen kan således patientens tillhörigheter omhändertas – vid intagningen eller senare under sjukhusvistelsen – om det bedöms nödvändigt ur vård- eller skyddssynpunkt. Ett sådant omhändertagande bör också kunna bestå under patientens frigång eller permission från sjukhuset. Situationen skulle möjligen kunna antas vara annorlunda om patienten får förfoga över sina tillhörigheter när han vistas på sjukhuset men berövas förfoganderätten när han beviljas utsträckt frigång eller permission. Det är emellertid att märka att en sådan patient fortfarande är att betrakta som intagen på sjukhuset med stöd av lagen. Bestämmelserna i 13 § är till följd därav alltjämt tillämpliga på honom. Jag kommer således till samma slutsats som socialstyrelsen att ett tillfälligt omhändertagande av patients tillhörigheter mot hans vilja med anledning av att han beviljats utsträckt frigång eller permission och därför under viss tid kommer att vistas utanför sjukhuset i princip kan ske med stöd av 13 §.

En tvångsåtgärd av nu nämnt slag får självfallet vidtas endast under den förutsättningen att den är påkallad med hänsyn till ändamålet med vården eller för att skydda patienten själv eller omgivningen. En särskild prövning i varje enskilt fall måste därför föregå varje beslut om tvångsåtgärder. Något utrymme för sjukhuset att meddela generella föreskrifter om förbud för patient att medta vissa ägodelar i samband med utsträckt frigång eller permission medger således inte lagstiftningen. Av Hasselbergs yttrande framgår att den generella bestämmelse i frågan som sedan länge funnits vid Sundsvallssjukhuset numera är avskaffad. Jag finner därför inte skäl till något ingripande från min sida med anledning av det förhållande som framkommit.

En fråga som också bör tas upp i sammanhanget är om de grunder som sjukhuset åberopar för omhändertagande av patients tillhörigheter överensstämmer med 13 §. Hasselberg har hänvisat dels till att här ifrågavarande kapitalvaror utgör gångbar valuta i bl. a. handel med alkohol och narkotika, dels till svårigheterna att ersätta varor, som patienten inte återför till sjukhuset. När det är fråga om patient med sådan sjukdomsbild att man kan befara att han använder sina medel till exempelvis narkotika- eller alkoholinköp kan givetvis vård- eller skyddsskäl göra sig gällande. Mera tveksamt är om enbart bristande resurser att ersätta förkomna ägodelar

kan motivera tvångsåtgärder enligt 13 §. I princip äger en patient som är intagen för sluten psykiatrisk vård själv sköta sin ekonomi under vårdtiden om inte kontroll är nödvändig av vård- eller skyddsskäl. Sådan kontroll kan då vara nödvändig för att inte äventyra en patients sociala rehabilitering men man bör enligt min mening lägga tonvikten vid att åtgärder av detta slag skall vara nödvändiga med hänsyn till ändamålet med vården eller för att skydda patienten.

IV. Förvaltningen i övrigt

JO:s tillsynskompetens m. m.

Under verksamhetsåret 1977/78 har, liksom tidigare, i åtskilliga ärenden uppkommit frågor om JO:s tillsynsbefogenhet. Med hänsyn till det förhållandevis stora antalet klagomål, som avvisats under hänvisning till begränsningen i JO:s tillsynskompetens, lämnas nedan en relativt utförlig redogörelse för uppkomna kompetensfrågor.

Klagomål mot *regeringen, enskilda statsråd, riksdagen, dess ledamöter och organ* har avvisats då dessa ej står under JO:s tillsyn. Klagomål mot en *ordförande i kommunfullmäktige* har även avvisats, då ledamöter av beslutande kommunala församlingar ej står under JO:s tillsyn (se JO 1976/77 s. 206).

Förmyndare, övervakare vid villkorligt upphörande av samhällsvård, *boutredningsman, testamentsexekutor, bouppteckningsförrättare* och *skiftesman* i samband med bodelning vid skilsmässa står ej under JO:s tillsyn, medan däremot klagomål mot *överförmyndare* prövats i sak.

Ett flertal klagomål har avsett förhållanden i konkurser. JO Wigelius har därvid i sak prövat klagomål mot *konkursdomare* och *rättens ombudsman* men avvisat klagomål mot *interimsförvaltare, konkursförvaltare, god man* och *likvidator* i aktiebolag. Likaså har klagomål mot *Ackordscentralen* och dess chef avvisats.

Privatpraktiserande advokater och *jurister, inkassobyråer* och *deklarationsbyråer* står ej under JO:s tillsyn. Likaså har ej heller upptagits till prövning klagomål mot *privatpraktiserande läkare* och *tandläkare, företagsläkare* samt *förtroendeläkare* vid statens vägverk. I ett klagoärende begärdes utredning rörande omständigheterna i samband med ett dödsfall på *Ersta sjukhus*. JO Ekberg uttalade att Ersta sjukhus är ett enskilt vårdhem och att befattningshavarna vid detta ej omfattas av JO:s tillsyn. Med anledning av klagomål mot *jourkuratorn* på telefonnummer 08-90 000 uttalade JO Ekberg följande.

Beträffande kuratorn på telefon 90000 har i klagomålen uppgivits att det var en kvinnlig kurator. Jag har fått veta att båda de kvinnliga kuratorer som tjänstgjorde under eftermiddagen den 16 december 1977 inte var befattningshavare hos den myndighet, som handhar kuratorverksamheten. JO:s tillsyn omfattar, förutom statliga och kommunala myndigheter, samt tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter, annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet. Ingendera av de båda kuratorerna kan an-

ses ha innehaft tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, när de tjänstgjorde som kuratorer på telefon 90 000. Jag kan därför inte pröva klagomålen mot kuratorn på telefon 90 000.

I ett ärende anfördes klagomål mot en *patientkontaktman*. Klagomålen upptogs till prövning, varvid JO Ekberg uttalade bl. a. följande.

B. var ställföreträdande patientkontaktman för Borås primärvårdsområde under tiden den 1 mars 1975–den 31 december 1976. Av handlingarna i ärendet framgår att försöksverksamhet med patientkontaktmän startades av direktionen för Älvsborgs läns landstings södra sjukvårdsdistrikt den 1 mars 1975. Någon instruktion eller arbetsordning för verksamheten finns inte. Huvuduppgiften för patientkontaktmannen är att utgöra en kontakt mellan patienter och sjukvårdshuvudmännen. Vid tillkomsten av institutionen framhölls att arbetsuppgiften borde vara ``att lämna kompletterande information och ge hjälp till rätt personkontakter inom sjukvårdsapparaten, inte att utöva någon självständigt utredande och dömande verksamhet``. Kontaktmännen utses bland direktionens ledamöter.

Vid min bedömning av B.:s agerande i ärendet anser jag mig böra fästa vikt vid att kontaktmannaverksamheten var ett frivilligt åtagande från landstingets sida, att den vid tidpunkten för ifrågavarande händelse var att se som en försöksverksamhet, att närmare anvisningar eller utbildning för verksamheten inte givits och att verksamheten just hade startat när J. först vände sig till B. Med hänsyn härtill kan inte kraven på B.:s handläggning av J.:s ärende ställas alltför höga.

Med anledning av en under hand till JO Uhlin framställd fråga, huruvida s.k. *riksprovplats* står under JO:s tillsyn, upprättades inom riksdagens ombudsmannaexpedition en promemoria. I särskild skrivelse anslöt sig JO Uhlin till den i promemorian uttalade meningen. I promemorian anfördes följande.

> 1. Enligt 2 § lagen (1975:1057) med instruktion för justitieombudsmännen står med vissa undantag varom nu ej är fråga under ombudsmännens tillsyn
>
> statliga och kommunala myndigheter:
>
> tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter:
>
> annan som innehar tjänst eller uppdrag varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet.
>
> 2. Genom beslut år 1972 har statsmakterna dragit upp riktlinjerna för hur den officiella provnings- och kontrollverksamheten i landet skall vara organiserad (prop. 1972:54, NU 1972:38, rskr 1972:199). I anslutning till dessa riktlinjer har viss lagstiftning antagits, bl. a. lagen (1974:896) om riksprovplatser samt kungörelsen (1974:898) om riksprovplatser m. m. (prop. 1974:162, NU 1974:52, rskr 1974:349). Vidare är i detta sammanhang, lagen (1975:444) om beslutanderätt för riksprovplats som ej är myndighet, av intresse (prop. 1975:49, NU 20, rskr 198).
>
> 3. Av lagstiftningen följer att riksprovplats skall vara organ som kan antagas utföra officiell provning på ett opartiskt och sakkunnigt

sätt. Riksprovplats kan vara *statlig myndighet* eller annat organ t. ex. *bolag eller stiftelse* vari staten har ett bestämmande inflytande. Riksprovplats som är statlig myndighet och där verksamma befattningshavare står alltså utan vidare under JO:s tillsyn enligt 2 § instr.

4. Riksprovplats som ej är statlig myndighet står däremot *ej som sådan* under JO:s tillsyn. Till uttrycket statlig myndighet räknas nämligen ej bolag, stiftelser eller andra organ som är organiserade i privaträttsliga former, även om staten har ett avgörande inflytande över dem. Enligt 11 kap. 6 § RF kan emellertid förvaltningsuppgift överlämnas till bolag, förening, samfällighet eller stiftelse. I den mån förvaltningsuppgift har överlämnats till sådant organ och därmed följer *myndighetsutövning* blir de befattningshavare som utövar denna befogenhet underkastade tillsyn (KU 1975/76: 22 s. 69 ö).

5. Frågan är då om myndighetsutövning förekommer vid riksprovplats som ej är statlig myndighet.

I samband med införandet av lagen om beslutanderätt för riksprovplats som ej är myndighet anförde departementschefen (prop. 1975: 49 s. 11 f).

"Som har anförts i prop. 1974: 162 syftar den officiella provningen i första hand till att ta fram det faktaunderlag som behövs för att man skall kunna avgöra om en produkt eller en anläggning överensstämmer med de krav som statlig myndighet har ställt upp till skydd för liv, hälsa eller egendom. När underlaget föreligger kan man fatta beslut om den aktuella produkten eller anläggningen kan godkännas eller inte. Ansvaret för ett sådant beslut ligger på den myndighet som har meddelat föreskrifterna. Som också har nämnts i prop. 1974: 162 kan det i många fall vara önskvärt att beslut i godkännandefrågan fattas och meddelas av det provande organet i direkt anslutning till provningen. Så sker f. n. i stor utsträckning på många områden även när det provande organet inte är myndighet.

Uppgiften att fatta beslut i godkännandefrågan innebär utan tvivel myndighetsutövning. Enligt 11 kap. 6 § i den nya regeringsformen skall överlämnandet av förvaltningsuppgift till bolag, förening, samfällighet eller stiftelse ske genom lag, då uppgiften innefattar myndighetsövning.

För en stor del av den verksamhet som skall övertas av det föreslagna bolaget gäller, att beslut i godkännandefrågan meddelas av det provande organet. Jag anser det angelägen att denna ordning kan bibehållas. Det bör således öppnas möjlighet att överlåta åt bolaget att pröva frågor om godkännande av produkter eller anläggningar inom sitt verksamhetsområde.

Ett direkt behov av att nu reglera frågan om överlämnande av myndighetsutövning av detta slag föreligger endast såvitt avser tryckkärl och stationära lyftanordningar. Jag anser emellertid att det finns skäl att redan i detta sammanhang lösa frågan mera generellt.

I prop. 1974: 162 har framhållits att den officiella provningsverksamheten i själva verket är en myndighetsuppgift. Rent principiellt ligger det därför närmast till hands att statliga myndigheter utses till riksprovplatser. Som jag har utvecklat i det föregående bör det emellertid vara möjligt att anpassa formen för verksamheten till behovet inom resp. område, såvida inte kraven på opartiskhet och oberoende därigenom eftersätts. Man får således räkna med att t. ex. bolag eller

stiftelser kan komma att utses till riksprovplatser. Enligt min mening bör hinder inte möta att redan nu ta ett beslut som innebär att riksprovplats som är bolag eller stiftelse vari staten har ett bestämmande inflytande får fatta beslut om godkännande och vad som har samband därmed beträffande produkter eller anläggningar som den har att prova. I en mån det blir aktuellt att överlämna beslutanderätt även till annat organ får sådana frågor anmälas i annat sammanhang.

I enlighet med det anförda har inom industridepartementet utarbetats förslag till lag om beslutanderätt för riksprovplats som inte är myndighet.

Beträffande lagförslaget vill jag ytterligare anföra följande. Förslaget innebär att riksdagen under vissa angivna förutsättningar generellt samtycker till att myndighetsutövande beslutsfunktioner anförtros åt riksprovplats som inte är myndighet. Enligt lagförslaget kan detta ske endast om riksprovplatsen är bolag eller stiftelse vari staten har ett bestämmande inflytande. Däremot uppställs inte några begränsningar med avseende på arten av den provningsverksamhet som riksprovplatsen bedriver. Till alla riksprovplatser av angivet slag kan vissa beslutsfunktioner överlämnas. För att rätten att besluta skall få utnyttjas krävs att regeringen eller förvaltningsmyndighet som regeringen bestämmer meddelat närmare föreskrifter härom. Sådana föreskrifter meddelas med stöd av 8 kap. 13 § regeringsformen. Överlämnandet avser sådant beslutsfattande i provningsärendet som innebär myndighetsutövning. Hit hör prövning av fråga som gäller godkännande av produkt eller anläggning eller som avser fastställande av avgift för den utförda provningen."

Mot bakgrund av det återgivna uttalandet står det alltså klart att JO:s tillsyn omfattar befattningshavare vid riksprovplats som ej är statlig myndighet då dessa utövar myndighetsutövande beslutsfunktioner (t. ex. fattar beslut i godkännandefrågor).

6. Den här intagna ståndpunkten synes överensstämma med övervägaden redovisade i ett av JO Wigelius den 23 mars 1976 avgjort ärende i anledning av klagomål mot Aktiebolaget Statens Anläggningsprovning. JO:s ämbetsberättelse 1976/77 s. 205.

Det nybildade Statens Anläggningsprovning AB är avsett att omhänderha provnings-, kontroll och besiktningsverksamhet, som åtminstone i viss utsträckning torde innefatta utövning av offentlig myndighet. Endast i den mån så är fallet torde verksamheten kunna vara föremål för tillsyn från JO:s sida. B:s klagomål är inte att hänföra till området för JO:s tillsyn.

AB Statens Anläggningsprovning har genom förordningen (1976:138) av regeringen utsetts att vara riksprovplats.

7. Sammanfattningsvis torde den till JO Uhlin riktade frågan kunna besvaras på följande sätt.

Riksprovplats som är statlig myndighet och där anställda befattningshavare står under JO:s tillsyn.

Annat organ som är riksprovplats står ej som sådant under JO:s tillsyn.

Befattningshavare vid sådan riksprovplats som utövar befogenheter innefattande myndighetsutövning står under JO:s tillsyn.

Klagomål mot *allmänna reklamationsnämnden* har upptagits till prövning (jfr JO 1976/77 s. 207, 1977/78 s. 245).

I ett ärende anfördes klagomål mot *Uppsala studentkår* för underlåtenhet att återbetala del av kåravgift. JO Uhlin uttalade följande.

Enligt instruktionen för justitieombudsmännen står under ombudsmännens tillsyn statliga och kommunala myndigheter, befattningshavare vid dessa myndigheter samt annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning.
Då Uppsala studentkår inte är någon myndighet kan klagomålen ej upptagas till prövning av mig.

Klagomål mot en professor vid Umeå universitet avseende åtgärder vidtagna i egenskap av *inspektor* för Umeå studentkår i samband med val till kårfullmäktige upptogs ej till prövning. JO Uhlin uttalade följande.

Inspektors ställning och befogenheter, bland annat med avseende på kårval, regleras i stadgar för Umeå studentkår, vilka antagits av kårfullmäktige att gälla från den 1 juli 1972.
Studentkår vid högskoleenhet och dess olika organ står emellertid ej under tillsyn av JO. I enlighet härmed kan ej heller åtgärder vidtagna av E. i hans egenskap av inspektor för studentkåren komma under JO:s prövning.

Med anledning av klagomål mot en rektor angående inarbetning av studiedagar m. m. anförde JO Lundvik att vad som anförts i klagomålen gällde tolkningen av en överenskommelse i ämnet mellan vederbörande skolstyrelse och berörda fackliga organisationer. Sådana frågor borde i första hand drivas den fackliga vägen och lämpade sig inte väl för en utredning genom JO.

I klagomål mot en polisman, som upphittat en plånbok och överlämnat den till en okänd person, uttalade JO Wigelius följande.

Vad JO kan pröva i anledning av klagomålen är endast om någon tjänsteman som står under JO:s tillsyn gjort sig skyldig till fel vid sin tjänsteutövning. I förevarande fall har det konstaterats att den polisman som hittade plånboken var tjänstefri vid tillfället och att han för övrigt inte var anställd eller tjänstgjorde i det polisdistrikt där fyndet gjordes. Skyldigheten för tjänstefri polisman att inträda i tjänst regleras i 11 § polisinstruktionen där följande stadgas.

> Även när polisman är tjänstefri är han skyldig att
> efter förmans order inträda i tjänstgöring, om det är nödvändigt för polisverksamhetens behöriga fullgörande,
> självmant ingripa för att trygga allmän ordning och säkerhet inom det polisdistrikt där han är anställd,
> självmant anmäla sig hos sin närmaste förman vid utomordentliga tillfällen, såsom vid upplopp eller andra liknande oroligheter, naturkatastrof eller vid omfattande brand eller trafikolycka.

Eftersom det i föreliggande fall inte var fråga om några sådana förhållanden som anges i nämnd paragraf kan det inte göras gällande annat än att polismannen som hittade plånboken därvid handlade i egenskap av privatperson. Med anledning därav kan jag inte taga upp fallet till prövning utan lämnar klagomålen utan vidare åtgärd.

Dramatiska institutet står under JO:s tillsyn. Detsamma gäller *kommunalanställd skorstensfejarmästare*. *Grafiska forskningslaboratoriet* – ett organ som handhar viss av svenska staten och Stiftelsen Grafisk Forskning gemensamt finansierad forsknings- och utvecklingsverksamhet – har ej ansetts som sådan myndighet, som avses i den för JO gällande instruktionen och står följaktligen ej under JO:s tillsyn.

I ett ärende anfördes klagomål mot *Södermanlands läns företagareförening* beträffande handläggningen av en framställning om lån enligt kungörelsen (1960: 372) om statligt kreditstöd till hemslöjd, hantverk och småindustri. JO Ekberg uttalade följande i sitt beslut.

Enligt 2 § instruktionen för justitieombudsmännen omfattar JO:s tillsyn statliga och kommunala myndigheter, tjänstemän vid dessa myndigheter samt annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning.

En företagareförening är inte någon myndighet. Inte heller kan behandlingen av det lån det var fråga om i Ert fall anses innefatta myndighetsutövning. Era klagomål mot företagareföreningen kan därför inte prövas av mig.

Jury i tryckfrihetsmål har ansetts stå under JO:s tillsyn.

I ett flertal anmälningar har klagomål riktats mot innehållet i tidningsartiklar, radio- och TV-program. *Tidningar och deras ansvariga utgivare*, *Sveriges radio*, *Sveriges Lokalradio AB* eller *enskilda medverkande i radio- eller TV-program* står dock inte under JO:s tillsyn, varför klagomålen ej tagits upp till prövning.

JO:s tillsyn omfattar ej *fackliga* och *politiska* organisationer eller företrädare för dessa. Klagomål mot *Svenska Industritjänstemannaförbundet* (SIF), *Distriktsskiljenämnden* inom måleriyrket i Stockholm och *LO:s ordförande* har således ej upptagits till prövning. I beslut i ett initiativärende med anledning av att *skyddsombud* vid en högstadieskola låtit stänga denna uttalade JO Ekberg inledningsvis följande.

Den uppseendeväckande åtgärden att stänga Gunillaskolan på grund av våld och hot från elevernas sida har föregåtts av en facklig aktivitet, som beskrivs bl. a. i det material, som tillförts ärendet. Det ingår inte i JO:s uppgifter att göra någon värdering av den fackliga verksamheten och jag kan inte heller ingå i bedömning av skyddsombudets åtgärder att med stöd av arbetarskyddslagen stänga skolan. Uppenbart är emellertid att man vid bedömning av myndigheternas handlande i viss mån måste beakta den fackliga verksamheten.

I ett ärende riktades klagomål mot *PK-banken* angående underlåten gottskrivning på personkonto hos banken. JO Uhlin uttalade därvid inledningsvis i sitt beslut följande.

Enligt 2 § instruktionen för postverket (1969: 736) skall postverket enligt överenskommelse med PK Banken fullgöra uppgifter i anslutning till bankens rörelse. Postgirot, avdelningen Personkonton, sköter sålunda om PK Bankens personkontorörelse. Klagomålet beträffande den underlåtna gottskrivningen har därför – om än formellt riktat mot PK Banken, som inte är underkastad JO:s tillsyn – ansetts gälla postverket och därför upptagits till prövning.

Utan saklig prövning har avskrivits klagomål mot *föreningar, förbund, organisationer* och *stiftelser* av olika slag, såsom *vägföreningar, bostadsrättsföreningar, Svenska Travsportens centralförbund, Taxi Trafikförening,* Föreningen *Skyddsvärnet* i Göteborg, *Svenska tonsättares internationella musikbyrå* (STIM), *HSB:s riksförbund, Hyresgästföreningen* i Norra och Mellersta Skåne, *Svenska Kommunförbundet,* organisationen *Svenska Folkets väl, Djurens Vänners riksorganisation, Norrköpings kommuns stiftelse Hyresbostäder, Stiftelsen Sollentunahem, Svenska Riksbyggen, Stiftelsen Motalabostäder, Stiftelsen Teljebostäder* i Södertälje, *AMF-Arbetsmarknadsförsäkringar, Kommunernas pensionsanstalt* och *Kooperationens pensionsanstalt.* Vidare har avvisats ett flertal klagomål mot aktiebolag och ömsesidiga försäkringsbolag. Som exempel kan nämnas *Nybro bostadsaktiebolag, AB Skövdebostäder, Stockholmshem AB, Försäkringsbolaget Trygg-Hansa, Ansvar Ömsesidigt Försäkringsbolag för Helnyktra, Västmanlands läns försäkringsbolag, Folksam, Holmia-Hand i Hand Försäkring, Arbetsmarknadens Försäkringsaktiebolag, Vegetebolagen, AB Storstockholms Lokaltrafik (SL), Södertörns Renhållningsverk AB, Göteborgsregionens Fritidshamnar AB, AB Parkab, Car Park AB, AB Bokfrämjandet, Kalenderförlagets i Västerås AB, ASEA, NK, Vägförbättringar AB (ABV), AB Leo* och *Svenska rymdaktiebolaget.*

Slutligen kan nämnas att klagomål mot *befälhavare* på handelsfartyg och *vakt* på Ålands-båt ej upptagits till prövning.

Offentlighet och sekretess m. m.

Ledamot av styrelsen för ett riksbankens avdelningskontor har genom överlämnande av vissa handlingar till länsstyrelsen yppat omfattningen av den inväxling av mynt som en innehavare av spelautomater företagit vid kontoret. Åtal för brott mot tystnadsplikt, alternativt tjänstefel

I oktober 1974 klagade köpmannen Leif Broms hos JO över att riksbankens avdelningskontor i Nyköping lämnat länsstyrelsen uppgifter om Broms inväxling av mynt från spelautomater m. m. Uppgifterna hade förts vidare till polisen och föranlett förundersökning i anledning av misstanke om skattebrott. Förundersökningen hade senare nedlagts.

Med anledning av klagomålen, som omfattade även andra saker än dem som här berörts, verkställdes en omfattande utredning. Den 19 augusti 1975 uppdrog härefter JO Lundvik åt dåvarande avdelningsdirektören vid ombudsmannaexpeditionen Hans Lindberg att vid Nyköpings tingsrätt väcka och utföra åtal mot ordföranden i styrelsen för riksbankens avdelningskontor i Nyköping förste länsassessorn Bo Kallenberg för brott mot tystnadsplikt, alternativt tjänstefel.

Tingsrätten meddelade den 3 mars 1976 dom i målet och dömde därvid Kallenberg för tjänstefel till femton dagsböter å sjuttio kronor. Kallenberg förpliktades också att återgälda statsverket den ersättning som utgått för försvaret av honom i tingsrätten, 2.860 kronor. Domen lyder:

Åklagarens yrkande

Åklagaren har yrkat ansvar å Kallenberg enligt följande påstående: Kallenberg har i sin egenskap av ledamot – från och med den 1 januari 1974 ordförande – i styrelsen för riksbankens avdelningskontor i Nyköping självmant genom överlämnande av vissa handlingar till revisionsdirektören Rune Högström vid länsstyrelsen i Södermanlands län yppat innehållet i material som angav omfattningen av de inväxlingar av mynt som köpmannen Leif Broms vid skilda tillfällen företagit hos riksbankens nämnda avdelningskontor. Överlämnandet har skett vid åtminstone två tillfällen under åren 1973–1974 samt omfattat vid det första tillfället en slagremsa som på Kallenbergs begäran upprättats av underordnad personal inom avdelningskontoret med sammandrag av flera växlingsnotor rörande företagna inväxlingar avseende tiden den 1 januari–den 20 mars 1973 och vid det andra tillfället 17 stycken växlingsnotor, vilka av underordnad personal på Kallenbergs begäran sparats i avdelningskontoret, avseende tiden den 12 juli–den 21 december 1973. Detta material har omfattats av sekretess enligt 35 § riksbankslagen, jämför också 31 § sekretesslagen. Kallenberg har

enligt 36 § riksbankslagen varit skyldig att hålla sakförhållandet dolt och förtegat. Materialet hade fått utlämnas endast under de förutsättningar som anges i 46 § taxeringslagen och som ej varit för handen eller i allt fall först efter prövning av behörigt organ inom riksbanken. Kallenberg har saknat behörighet att utlämna handlingarna. Ansvar yrkas i första hand jämlikt 20 kap. 3 § brottsbalken för brott mot tystnadsplikt samt i andra hand jämlikt 20 kap. 4 § brottsbalken i dess före 1.1.1976 gällande lydelse samt 20 kap. 3 § andra stycket brottsbalken i dess nuvarande lydelse för tjänstefel.

Kallenberg har bestritt ansvar.

Domskäl

Till utveckling av sin talan har åklagaren anfört:

I lagen för Sveriges riksbank stadgas i 35 § första och tredje styckena samt 36 § första stycket följande.

35 §

Följande ärenden i riksbanken skola hållas hemliga: kreditärenden och sådana ärenden, som omförmälas i 14–16 §§, ävensom andra ärenden, som röra kunders förhållande till riksbanken eller annan kreditinrättning; ärenden av penningpolitisk natur beträffande vilka fullmäktige finna, att deras offentliggörande kunde medföra skada för riksbanken; frågor om tillverkning och kontroll av banksedlar samt om vården av riksbankens behållningar.

– – –

Överläggningar och beslut i frågor, som avses i första eller andra stycket, skola upptagas i särskilt protokoll, vars innehåll ej må yppas förrän femtio år efter protokollets datum, där ej riksdagens finansutskott, dess revisorer eller fullmäktige i riksbanken anse sådant tidigare kunna ske utan skada för riksbanken eller för uppgiftsskyldig som avses i andra stycket.

36 §

Fullmäktig i riksbanken, suppleant för fullmäktig, ledamot av avdelningskontors styrelse, samt vid riksbanken anställd tjänsteman skola dolt och förtegat hålla vad enligt denna lag skall hållas hemligt.

I 31 § lagen om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (sekretesslagen) stadgas följande.

Handlingar i ärende eller del av ärende, om vars hemlighållande stadgas i lagen (1934: 437) för Sveriges riksbank, må ej utan tillstånd av fullmäktige i riksbanken eller av riksdagens finansutskott eller revisorer utlämnas tidigare än femtio år efter handlingens datum.

Vidare finns i 46 § taxeringslagen ett stadgande av följande lydelse.

För taxering erforderlig, i denna förordning icke särskilt omförmäld handling eller uppgift skall, då så begäres för taxeringskontroll, tillhanda-

hållas av statligt eller kommunalt verk, allmän inrättning eller överförmyndare.

Vad nu sagts gäller ej handling, som avses i 1–4 §§ samt 31 och 33 §§ lagen d. 28 maj 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar och som ej må utlämnas till envar.

Är handling, som avses i första stycket, eljest sådan att den enligt vad därom är stadgat ej må utlämnas till envar, eller är uppgift, som där sägs, av beskaffenhet att omfattas av tystnadsplikt, må handlingen eller uppgiften tillhandahållas allenast efter framställning av skattechef. Finnes vid prövning av sådan framställning att handlingens eller uppgiftens tillhandahållande skulle, för det allmänna eller med hänsyn till enskilds befogade intressen, lända till synnerligt men, må framställningen lämnas utan bifall.

Efter ansökan av skattechef må regeringen förordna, att handling eller uppgift skall tillhandahållas honom utan hinder av vad som stadgas i andra och tredje styckena.

I allmän självdeklaration avgiven till ledning för 1974 års taxering i Bettna församling av Flens kommun uppgav köpmannen Leif Broms nettointäkt av rörelse (uthyrning av spelautomater m. m.) med 91 106 kr. Broms uppgav sig vara ende ägare av rörelsen. Taxeringsnämnden i Katrineholms fögderis tredje särskilda taxeringsdistrikt, som fann att Broms drivit rörelsen i delägarskap med sin fader, uppskattade nettointäkten till 350 000 kr, varav 175 000 kr hänfördes till Broms. Efter besvär av Broms bestämde länsskatterätten i Södermanlands län (under ordförandeskap av länsassessorn Mats Lundström) genom beslut den 5 maj 1975 nettointäkten av rörelsen till 200 000 kr varav 100 000 kr belöpte på Broms. Länsskatterättens beslut har sedermera fastställts av kammarrätten.

Kallenberg är och var vid den aktuella tiden länsassessor vid länsstyrelsen i Södermanlands län och ordförande i länsskatterätten där. I januari 1972 blev Kallenberg ledamot av styrelsen för riksbankens avdelningskontor i Nyköping och är sedan 1.1.1974 ordförande i styrelsen. Vid en kvartalsinventering på avdelningskontoret i oktober 1972 uppmärksammade Kallenberg ett antal påsar innehållande en stor mängd mynt. Han fick veta att mynten härrörde från Broms och att denne regelbundet 2–3 gånger i månaden växlade in mynt på banken. Enligt rutin upprättades vid banken i samband med inväxling av mynt växlingsnotor, som bevarades under en månad varefter de brändes. Kallenberg fick vetskap om denna rutin. Kallenberg som tidigare deltagit i skatterättens prövning av mål rörande Broms taxeringar insåg växlingsnotornas betydelse för taxeringskontroll. Vid ett sammanträffande med avdelningsdirektören Sven-Olof Printz vid revisionsenheten på länsstyrelsen omtalade Kallenberg vad han erfarit beträffande Broms inväxlingar och frågade Printz om Högström hade intresse av att få uppgifter om inväxlingarna. Printz trodde att Högström skulle vara intresserad. I slutet av 1972 tog Kallenberg kontakt med bankens kassörska och bad henne spara de växlingsnotor som upprättades vid Broms inväxlingar. Så skedde och någon gång efter 20.3.1973 erhöll Kallenberg av

kassörskan en slagremsa från räknemaskin utvisande att Broms under tiden 1.1–20.3.1973 hos banken vid 23 tillfällen inväxlat mynt till ett belopp av sammanlagt 225962 kr. I slutet av mars eller början av april 1973 överlämnade Kallenberg slagremsan till Printz för vidare befordran till Högström. I slutet av år 1973 eller i början av år 1974 erhöll Kallenberg i banken 17 växlingsnotor avseende inväxlingar som Broms gjort under tiden 1.7–21.12.1973. Växlingsnotornas sammanlagda belopp uppgick till 198 130 kr. Kallenberg överlämnade notorna till Högström. – I ett till JO i ärendet avgivet yttrande har riksbanken uttryckligen förklarat att handlingarna i ett växlingsärende är hemliga enligt 35 § riksbankslagen. Eftersom dylika handlingar obestridligen rör kunds förhållande till banken är även enligt JO:s mening klart att sådana handlingar är hemliga. Härav följer också utan vidare av 36 § riksbankslagen att bankens personal och förtroendemän i Kallenbergs ställning haft att iakttaga tystnad rörande innehållet i handlingarna. För taxeringsmyndighetens rätt att få del av handlingarna har krävts iakttagande av den i 4 § andra och fjärde styckena stadgade ordningen. Bestämmelserna i 35 § riksbankslagen och 46 § taxeringslagen jämförda med 31 § sekretesslagen ger, lästa efter orden, ett klart och entydigt besked härom. När det gäller utlämnande till annan myndighet av sekretesskyddade handlingar av aktuellt slag innehåller varken riksbankslagen eller bankoreglementet någon bestämmelse som klargör vilket organ inom banken som äger fatta beslut om utlämnande av handlingar till annan myndighet. Den i 31 § sekretesslagen stadgade ordningen är inte tillämplig vad gäller utlämnande av handlingar myndigheter emellan. Beslut av förevarande art synes, i allt fall då det inte är uppenbart hur utgången måste bli, ankomma på riksbankens direktion eller dess fullmäktige. Riksbanken har också i yttrande till JO i det aktuella ärendet förklarat att för det fall skattechefen gjort framställning om tillhandahållande av handlingar rörande Broms inväxlingar hos banken, beslut i frågan om utlämnande skulle ha fattats i riksbankens direktion. I det aktuella fallet har Kallenberg självmant överlämnat handlingarna utan att det förelegat någon i vederbörlig ordning gjord framställning. Prövningen av frågan om ett självmant överlämnande av hemliga handlingar från en myndighet skall ske eller ej måste emellertid alltid äga rum i behörig ordning och i allt fall ej på lägre beslutsnivå inom myndigheten än den som varit tillämplig om den andra myndigheten själv gjort framställning om handlingarnas överlämnande. – I förevarande fall föreligger en i 46 § taxeringslagen stadgad ordning enligt vilken taxeringsmyndigheten har att begära överlämnande till sig av hemlig handling förvarad hos riksbanken. Vidare gäller att frågor om utlämnande av dylika handlingar måste prövas i behörig ordning inom banken, varvid det synes vara bankens direktion som kommer i fråga. Likväl hänsköt Kallenberg i förevarande fall inte frågan om överlämnande till taxeringsmyndighet av handlingarna till behörigt organ inom riksbanken för den prövning av saken som enligt det ovan sagda ankom inte på honom utan på

myndigheten. Saken behandlades inte ens som ett egentligt ärende inom avdelningskontorets styrelse. I stället beordrade Kallenberg – som i egenskap av förtroendeman i banken saknade annan beslutanderätt än den som kunde tillkomma honom såsom sittande ordförande i avdelningskontorets styrelse – underordnad personal inom banken att bevara, sammanställa och till honom överlämna materialet rörande Broms växlingsaffärer i banken. Kallenberg borde ha insett att det inte var uppenbart att hans egen bedömning av frågan om lämpligheten av handlingarnas överlämnande till taxeringsmyndighet – vilken bedömning helt visst påverkats av hans i annan befattning förvärvade kunskap om Broms förhållanden – utan vidare skulle ha varit densamma som kunnat komma i fråga om saken hänskjutits till behörigt organ inom banken. Likväl föregrep Kallenberg bankens behöriga prövning av ärendet. På eget bevåg och i avsikt att handlingarna skulle kunna läggas till grund för taxeringskontroll lät han sammanställa och överlämna materialet till företrädare för länsstyrelsens skatteavdelning. Handlingarna var hemliga. Kallenberg var skyldig att hålla innehållet däri dolt och förtegat. Hans tystnadsplikt var ovillkorlig och undantagslös. Genom sitt förfarande har Kallenberg gjort sig skyldig till brott mot tystnadsplikt. Skulle till äventyrs uppsåt ej anses till fullo styrkt har Kallenberg i allt fall gjort sig skyldig till tjänstefel, som efter 1.1.1976 är straffbelagt enligt bestämmelsen om brott mot tystnadsplikt av oaktsamhet.

Kallenberg har närmare hörd över åtalet uppgivit: Han vitsordar riktigheten av de uppgifter åklagaren lämnat beträffande hans befattning med Broms växlingsärenden. Anledningen till att han tog kontakt med taxeringsmyndigheten var hans kännedom om tidigare taxeringar beträffande Broms. Man hade då misstänkt men inte haft bevis för att Broms hade högre inkomster av sin rörelse än han uppgivit och man kunde misstänka att Broms framtida deklarationer skulle vara felaktiga. Något beslut om taxeringsrevision under löpande inkomstår fanns ej. Uppgifterna om Broms inväxlingar var av betydelse för kontroll. Kallenberg hade inte någon tanke på att uppgifterna i fråga skulle vara hemliga och att de inte kunde överlämnas till taxeringsmyndighet enligt 46 § första stycket taxeringsförordningen. Han kände till innehållet i 35 § riksbankslagen som han anser vara svårtolkad. Han bedömde att sådana inväxlingar som det var fråga om ej kunde vara att hänföra till sådana ärenden som rör kunders förhållande till riksbanken och som därför är sekretessbelagda. Bankens direktör var informerad om Kallenbergs begäran att växlingsnotorna skulle sparas. Han förmodar att bankens personal var informerad om syftet med åtgärden. Från bankens sida gjordes ej någon invändning mot att Kallenberg erhöll uppgifterna. Något tal om att uppgifterna kunde vara hemliga fördes ej. Någon framställning från länsstyrelsen till banken om erhållande om uppgifterna ifråga gjordes ej. Man fann detta ej nödvändigt eftersom man kunde få uppgifterna direkt av Kallenberg. – Kallenberg bestrider ansvar i första hand på den grund att växlingsärendena i fråga icke varit sådana

som avses i 35 § riksbankslagen och att han därför ej haft tystnadsplikt beträffande desamma. Även om så skulle anses vara fallet gör han gällande att han ej handlat med brottsligt uppsåt eller ens av oaktsamhet. Innehållet i 35 § riksbankslagen är mycket svårtolkat och om han i detta fall gjort en felbedömning måste denna anses ursäktlig. Han har endast handlat av intresse för att Broms skulle bli föremål för en rättvisande taxering.

Tingsrätten gör följande bedömning.

Broms inväxlingar har haft en sådan omfattning att de måste anses ha varit att hänföra till sådana ärenden rörande kunders förhållande till riksbanken som enligt 35 § riksbankslagen skola hållas hemliga, en uppfattning som också delas av riksbanken i avgivna yttranden till JO och tingsrätten. Vid sådant förhållande har Kallenberg jämlikt 36 § samma lag haft tystnadsplikt beträffande sin kännedom om växlingsärendena och ifrågavarande slagremsa och växlingsnotor omfattats av sekretess enligt 31 § sekretesslagen. Av 46 § taxeringslagen – före 1.1.1975 taxeringsförordningen – framgår att då så begäres för taxeringskontroll sådana handlingar får tillhandahållas endast i den ordning som anges i lagrummets andra och fjärde stycke, vari anges att regeringen – tidigare Kungl. Maj:t – efter ansökan av skattechef må förordna om sådant tillhandahållande. Riksbanken har visserligen i sitt yttrande till JO på anförda skäl förklarat sig benägen anse att trots avfattningen av 46 § taxeringslagen vissa handlingar finns inom riksbanken, vilka oaktat de omfattas av sekretess enligt 35 § riksbankslagen, bör kunna utlämnas enligt det enklare förfarande som föreskrives i 46 § tredje stycket samt därvid uttalat att växlingsnotor av ifrågavarande slag synes vara att hänföra till sådana handlingar. Riksbanken har vidare i sitt yttrande framhållit att om angiven tolkning av sekretessbestämmelserna accepteras, riksbanken skulle efter framställning av skattechef i vederbörlig ordning, genom beslut i riksbankens direktion ha medgivit utlämnande av Broms växlingsnotor. Av bankens yttrande framgår dock att banken även vid angiven tolkning av 46 § taxeringslagen i likhet med JO har den uppfattningen att beslut om tillhandahållande från bankens sida av sekretessbelagda handlingar efter framställning från taxeringsmyndighet i vart fall ej får ske av lägre beslutande organ än riksbankens direktion. Under alla förhållanden är enligt tingsrättens mening uppenbart att behörighet att göra den prövning som enligt 46 § taxeringslagen skall föregå beslut om utlämnande av sekretessbelagd handling icke i något fall kan anses tillkomma en enskild ledamot av styrelse för ett bankens avdelningskontor. Motsvarande måste självfallet gälla även för det fall att banken självmant utan sådan framställning som förutsättes i nämnda lagrum önskar utlämna sekretessbelagd handling. Genom att på sätt skett utlämna slagremsan och växlingsnotorna har alltså Kallenberg åsidosatt sin tystnadsplikt.

Tingsrätten anser sig sakna anledning betvivla Kallenbergs uppgift att han handlat i den uppfattningen, att växlingsärendena icke var att hänföra till sådana ärenden som enligt riksbankslagen skall hållas hemliga. Det kan

därför ej anses styrkt att Kallenberg uppsåtligen brutit mot sin tystnadsplikt. Aktuella sekretessbestämmelser kan emellertid ej anses var så svårtolkade att Kallenberg icke vid närmare eftertanke bort inse att han icke var behörig att utan annan prövning än sin egen utlämna handlingarna beträffande Broms växlingsärenden. Tingsrätten kan väl hysa en viss förståelse för att Kallenberg, som uppenbarligen endast handlat av intresse för det allmännas bästa, velat fästa taxeringsmyndighetens uppmärksamhet på en särskild kunskapskälla vid kontroll av Broms deklarationer. De aktuella sekretessbestämmelsernas betydelse för den enskildes rättssäkerhet är emellertid av sådan styrka att den som vill bryta mot därmed förknippad tystnadsplikt måste kunna åberopa så starka skäl att de kan karaktäriseras som tvingande. Sådana skäl kan ej anses ha förelegat i förevarande fall.

Rätten finner på grund av det anförda utrett att Kallenberg genom att överlämna ifrågavarande slagremsa och växlingsnotor till Högström brutit mot honom enligt 36 § riksbankslagen åvilande tystnadsplikt. Det kan dock ej anses styrkt att detta skett annat än av oaktsamhet. Kallenbergs förfarande är att bedöma som tjänstefel enligt 20 kap. 4 § brottsbalken i dess före 1.1.1976 gällande lydelse. För gärningen skall enligt övergångsbestämmelser till lag 1975 nr 675 om ändring av brottsbalken dömas till straff enligt 20 kap. 3 § andra stycket brottsbalken i dess nuvarande lydelse.

Kallenberg fullföljde talan till Svea hovrätt och yrkade att hovrätten måtte frikänna honom från ansvar eller i vart fall befria honom från skyldigheten att till statsverket återgälda försvararkostnaden.

JO Lundvik bestred bifall till Kallenbergs talan. Sedan fråga uppkommit att åtalet till viss del skulle vara preskriberat, anförde emellertid JO Lundvik i skrivelse den 19 december 1977 till hovrätten:

I stämningsansökningen har det lagts Kallenberg till last att han vid åtminstone två tillfällen under åren 1973 och 1974 till annan överlämnat sekretessbelagt material. Överlämnandet hade vid första tillfället omfattat en slagremsa med sammandrag av växlingsnotor för tiden den 1 januari – den 20 mars 1973. Vid det senare tillfället hade överlämnats växlingsnotor för tiden den 12 juli – den 21 december 1973.

Kallenberg fick del av åtalet den 4 september 1975. Efter de ändringar i brottsbalken som trätt i kraft den 1 januari 1976 har åtalspreskription inträtt för vad som ligger i tiden före den 4 september 1973. Numera föreliggande utredning ger stöd för antagande att slagremsan överlämnats före sistnämnda dag.

Jag finner mig vid nu angivet förhållande böra ändra min i hovrätten intagna ståndpunkt. Jag biträder sålunda Kallenbergs vadetalan i vad angår överlämnandet av slagremsan med sammandrag av växlingsnotor för tiden den 1 januari – den 20 mars 1973.

Hovrätten meddelade dom den 15 mars 1978. Hovrätten ändrade tingsrättens domslut på det sättet *att* åtalet ogillades beträffande slagremsan med sammandrag av växlingsnotor för tiden den 1 januari – den 20 mars 1973, *att* påföljden för vad i övrigt förts Kallenberg till last bestämdes till

tio dagsböter å sjuttio kr *och att* det belopp, som Kallenberg har att återgälda statsverket för försvararkostnad vid tingsrätten, bestämmes till sjuhundrafemtio kronor. Kostnaden för försvaret av Kallenberg i hovrätten skulle stanna på statsverket.

Hovrättens domskäl har följande lydelse:

Hovrätten har tagit handlingarnas innehåll i övervägande.

Kallenberg har i hovrätten anfört bl. a. följande: Av riksbankens yttrande till JO framgår att ifrågavarande sekretessregler är svårtolkade och att banken anser att en rimlig tolkning leder till att växlingsnotorna bör ha kunnat utlämnas enligt det enklare förfarande som föreskrivs i 46 § taxeringslagen. Riksbanken konstaterar att utlämnande av växlingsnotorna skulle ha medgivits, om vederbörlig framställning gjorts av skattechef. Banken har vidare gjort en bedömning som går ut på att något obehörigt intrång i den sekretesskyddade sfären ej skett. Broms har med andra ord ej tillskyndats större skada än den som skulle ha drabbat honom, om Kallenberg kommit till slutsatsen att han måste gå tjänstevägen via skattechefen om han önskade lämna taxeringsmyndigheterna den avsedda informationen. Kallenbergs handlande har inte heller rubbat balansen mellan den enskildes rättssäkerhet och det allmännas krav på rättvis och likformig taxering. Det bör även beaktas att Kallenberg överlämnade handlingarna till myndighet som i sin tur hade tystnadsplikt. Tingsrättens bedömning framstår även ur mera allmänna synpunkter som anmärkningsvärd. Såväl i straffprocessen som i skatteprocessen har den enskildes rättssäkerhet i stor utsträckning fått vika för de fiskala intressena. Inte minst mot den bakgrunden kan det ifrågasättas om det kan vara rimligt att döma Kallenberg för tjänstefel för att han – med det allmännas bästa för ögonen – fäst taxeringsmyndigheternas uppmärksamhet på ett anmärkningsvärt och för Broms' taxeringar relevant förhållande.

Kallenberg har i hovrätten åberopat en till Nyköpingskontoret den 8 december 1975 inkommen instruktion från riksbankens direktion till avdelningskontorens styrelser. I denna instruktion uttalas: ''Förekommer skälig anledning till misstanke att transaktion i riksbanken har samband med brott eller är av väsentligt intresse för skattekontroll (inväxling av skadade sedlar kan t. ex. sammanhänga med stöld eller annat tillgreppsbrott, utväxling av stora belopp i stora valörer kan utgöra förberedelse till valutabrott, även andra växlingar eller låne- eller premieobligationstransaktioner kan ha samband med förmögenhetsbrott, skattebrott etc) ankommer det på kontorsstyrelsen att, utan hinder av eljest föreskriven tystnadsplikt beträffande kunders förhållanden i riksbanken, underrätta vederbörande myndighet om vad som förekommit. Kan kontorsstyrelsens beslut ej avvaktas, får direktör besluta i ärendet. Innan ärendet avgöres, skall detta anmälas för jurist inom direktionssekretariatet, som om anledning därtill bedömes föreligga, äger överföra ärendet till direktionens prövning.''

Kallenberg har i detta sammanhang ytterligare anfört: Innehållet i in-

struktionen ger starkt stöd för hans ståndpunkt i målet. Stöd finns också i följande uttalande av juris professorn Håkan Nial i dennes arbete Banksekretessen (1975), s 23: ''Har banken genom sina iakttagelser fått förvissning eller stark misstanke att en kund har begått ett brott – han har t. ex. efter en för banken känd stöld eller förskingring insatt en större penningsumma i banken eller deponerat stulna värdepapper i banken – ligger saken annorlunda. Bankens tystnadsplikt kan icke anses sträcka sig så långt att banken bör genom tystnad skydda personer som enligt bankens egen vetskap eller misstanke är brottslingar. Om banken i sådant fall – av eget initiativ eller förfrågan från polismyndighet – lämnar upplysningen, kan det icke sägas ha skett i oträngt mål''. Om de av Nial angivna teserna skall gälla för de privata bankerna, så finns det så mycket starkare skäl att de skall gälla för statens egen bank. Riksbanken har också i sitt yttrande till tingsrätten som riktpunkt för tolkningen av 20 kap. 3 § brottsbalken antagit att tystnadsplikten i ifrågavarande avseende ej sträcker sig längre inom riksbanken än inom bankväsendet i övrigt.

Åklagaren har i genmäle anfört bl. a.: Målet gäller en principiellt viktig fråga, nämligen om det kan godtagas att en tjänsteman åsidosätter de grundläggande principerna för hur myndigheternas behöriga utbyte av hemliga handlingar skall tillgå. Att riksbanken i ett yttrande förklarat att handlingarna i fråga, om behörig framställning gjorts, skulle ha utlämnats till taxeringsmyndigheten, bör inte påverka utgången av bedömningen i ansvarsfrågan. Det måste anses felaktigt och ägnat att inge de största betänkligheter om en vidgning av möjligheterna att inskrida mot den som misstänks för felaktig taxering skulle göra det mindre angeläget att prövningen av utlämnande av hemliga handlingar sker av behörigt organ och i föreskriven ordning. Riksbanksdirektionens skrivelse i december 1975 utgör ej något stöd för Kallenbergs sätt att handla. Beslut att underrätta berörd myndighet skall nämligen enligt skrivelsen fattas av kontorsstyrelsen eller, om styrelsens beslut ej kan avvaktas, av direktören. Vidare föreskrivs en undantagslös skyldighet att före avgörande anmäla ärendet till direktionssekretariatet. Kallenberg tog inte ens upp det aktuella utlämnandet som ett egentligt ärende i kontorsstyrelsen, ej heller tog han något kontakt med riksbankens direktion.

Sedan i hovrätten uppkommit fråga huruvida åtalet vore preskriberat beträffande överlämnande av handlingar mer än två år före dagen för stämningsansökans delgivning den 4 september 1975 har Kallenberg uppgivit, att överlämnande av slagremsor och växlingsnotor började i slutet av mars 1973, samt gjort gällande att åtalspreskription inträtt. Åklagaren har därefter – under uppgift att efter de ändringar i brottsbalken, som trätt i kraft den 1 januari 1976, åtalspreskription inträtt för vad som ligger i tiden före den 4 september 1973 – biträtt Kallenbergs vadetalan i vad angår överlämnandet av slagremsan med sammandrag av växlingsnotor för tiden den 1 januari – den 20 mars 1973.

I fråga om åtalet för överlämnandet av slagremsan har, såsom ovan anmärkts, åklagaren biträtt Kallenbergs vadetalan. Åtalet i denna del skall ogillas.

Beträffande åtalet i övrigt har Kallenberg ej haft något att invända mot åklagarens uppgifter om de faktiska omständigheterna. Hovrätten gör i denna del följande bedömning.

Tingsrätten har dömt Kallenberg i hans egenskap av ledamot av styrelsen för riksbankens avdelningskontor i Nyköping för tjänstefel och därvid åberopat 20 kap 4 § brottsbalken i dess lydelse före den 1 januari 1976, 20 kap 3 § 2 st brottsbalken i dess nu gällande lydelse samt övergångsbestämmelser till lag 1975:675 om ändring av brottsbalken. För tillämplighet av stadgandet i 20 kap 4 § brottsbalken i dess äldre lydelse krävs att Kallenberg i angivna egenskap haft fullt ämbetsansvar. Enligt dåvarande 20 kap 12 § 2 st brottsbalken gällde nämligen att den som var förordnad eller vald till ledamot av beslutande statlig församling skulle vara underkastad ämbetsansvar enligt 2, 3 och 5–8 §§, men däremot icke ansvar enligt 4 §, i samma kapitel. Vissa förtroendemän har emellertid ansetts ha fullt ämbetsansvar och kunna dömas för tjänstefel enligt sistnämnda lagrum. I 12 § 1 st. 2 p. stadgades att vad som sades om ämbetsmän också skulle gälla om dem, som var satta att förvalta städers, menigheters eller allmänna av Konungen stadfästade kassors, verks eller andra inrättningars eller stiftelsers angelägenheter, om tjänstemän som lyda under ämbets- eller förvaltningsmyndigheterna och om andra som förordnats att förrätta ämbete eller tjänsteärende. Detta stadgande har i rättspraxis ansetts medföra fullständigt ämbetsansvar för åtminstone vissa ledamöter av kommuns valda nämnder eller styrelser (jfr NJA 1927 B 383, 1928 s. 324 och 1970 s. 9). Vad angår statliga förtroendemän – Kallenberg har utsetts till uppdraget av riksbanksfullmäktige – är rättspraxis mindre omfattande och kan inte anses ge någon säker ledning för bedömandet av huruvida Kallenberg haft fullständigt ämbetsansvar. Emellertid har tidigare i en särskild ansvarighetslag (1897 nr 28, s. 5) stadgats fullt ämbetsansvar för ledamot av avdelningskontors styrelse. Lagen upphävdes av 1936 års riksdag på förslag av bankoutskottet, som därvid (bet. 1936:81, s. 4) hänvisade till ett förslag vari anfördes: "För nämnda styrelseledamöter torde särskild ansvarighetslag ej vara erforderlig. Någon olägenhet lär nämligen ej uppstå därav, att, därest ansvarighetslagen upphävdes, forum för dem skulle bliva vederbörande rådhusrätt och ej, såsom nu är fallet, Svea hovrätt. Tvekan torde ej förefinnas, att dessa styrelseledamöter lyda under 25 kapitlet strafflagen." Sistnämnda uttalande synes visserligen icke kunna grundas på särskilt utfärdade bestämmelser – instruktion för sådana styrelser synes ej ha utfärdats och genom lagens upphävande borttogs bestämmelsen att styrelseledamöterna för förseelser i befattningen skulle straffas så, som i allmän lag om brott av ämbetsman var stadgat. Med hänsyn till att ledamöterna omfattas av stadgandet om tystnadsplikt i 36 § riksbankslagen och med

hänsyn till uppdragets beskaffenhet, måste det dock antagas att Kallenberg för sitt handlande i egenskap av styrelseledamot haft fullständigt ämbetsansvar.

Enligt 35 § 1 st. riksbankslagen skall bl. a. ärenden som rör kunders förhållanden till riksbanken hållas hemliga. Andra stycket av samma paragraf stadgar att även vissa andra ärenden skall hållas hemliga. I paragrafens tredje stycke föreskrivs att överläggningar och beslut i frågor, som avses i första eller andra stycket, skall upptagas i särskilt protokoll, vars innehåll ej utan tillstånd må yppas förrän femtio år efter protokollets datum. Stadgandet får av naturliga skäl anses innefatta även handling, t. ex. växlingsnota, som upprättas i ärende som omfattas av bestämmelserna, även om protokoll ej upprättats. I 23 § riksbankslagen angavs vid den tid åtalet avser att angående riksbankens skyldighet i fråga om växling och inlösen av mynt var särskilt stadgat. Denna paragraf, som ej hade någon motsvarighet i den lydelse av den tidigare riksbankslagen som antogs år 1897 (nr 27), torde ha syftat på 16 § 1873 års lag om rikets mynt (nr 31) och KK 31.12.1908 (nr 171) ang. myntväxling. Kungörelsen, upphävd år 1973, stadgade att i varje riksbankens kontor ägde en var att få vilket som helst med tio kronor delbart belopp av skiljemynt växlat mot guldmynt eller riksbankens sedlar. Den innehöll även ett stadgande att närmare föreskrifter om myntväxlingen och villkoren för densamma meddelades av riksbanksfullmäktige och skulle anslås i varje riksbankens kontor samt införas i allmänna tidningarna och tidning inom orten minst en gång varje år. Det kan därför anföras skäl för åsikten att myntväxlingen var föremål för särskild reglering och ej omfattades av bestämmelserna i 35 § riksbankslagen, som ju stadgade att överläggningar och beslut i där avsedda frågor skulle upptagas i särskilt protokoll. Ärenden angående inväxling av mynt avser emellertid otvivelaktigt ett kundens förhållande till riksbanken och omfattas därmed av ordalagen i 35 §. Med hänsyn härtill finner hovrätten, att växlingsnotorna, såsom riksbanken uttalat, omfattas av sekretess enligt 35 § och att Kallenberg enligt 36 § riksbankslagen hade tystnadsplikt beträffande innehållet i desamma.

Reglerna i 1937 års sekretesslag rörande utlämnande av allmänna handlingar har enligt uttalande i prop. 1948:230 s. 123 inte "omedelbar betydelse för frågan om tillhandahållande av handlingar mellan myndigheter; uppenbart är dock att dessa regler kunna återverka även i detta avseende". I stort sett saknas för närvarande författningsregler i frågan. I praxis, som synes ha utformats efter en grundsats att myndigheterna hade skyldighet att gå varandra till handa med uppgifter, torde tillhandahållande av handlingar från myndighet till annan myndighet förekomma i ganska stor utsträckning och ofta ske på hänvändelse eller initiativ av enskild tjänsteman. Som regel torde det sekretesskyddade intresset inverka på prövningen huruvida överlämnande skall medges. Självfallet inverkar också det allmännas intresse av att få tillgång till handlingar för utredning angående

t. ex. misstanke om brott eller i skatteärende för utredning angående taxering (jfr förslaget till ny sekretesslag. Ds Ju 1977:11 del 1 kap. 2. särskilt 6 och 7 §§, samt del 2 s. 255). Överlämnandet myndigheter emellan torde enligt rådande praxis ofta ske formlöst. Beträffande de få författningsregler som finns angående överlämnande av sekretessbelagda handlingar myndigheterna emellan saknas i regel stadganden om att den föreskrivna formen är den enda som får tillämpas. I allmänhet får det dock av naturliga skäl antagas att överlämnande ej sker i annan ordning är som må ha föreskrivits. även om undantag för vissa fall kan tänkas. jfr Förvaltningsrättslig tidskrift 1976 s. 95.

Hovrätten instämmer i tingsrättens bedömning att Kallenberg uppenbarligen endast handlat av intresse för det allmännas bästa. Anledning saknas också att betvivla att. om skattechef gjort framställning om utlämnande av växlingsnotorna. riksbanken skulle ha medgivit utlämnande. Utredningen visar dessutom att företrädare för länsstyrelsens skatteavdelning förklarat sig intresserad av att få del av innehållet i handlingarna. Uppgifterna har av taxeringsnämnden använts vid prövningen av Broms' allmänna självdeklaration rörande 1973 års inkomster och synes ha varit orsak till att nämnden med avvikelse från deklarationen höjde nettointäkten av rörelsen. Även om det sålunda från det allmännas synpunkt kan synas befogat att uppgifterna kom till taxeringsmyndigheternas kännedom. skall prövningen av den åtalade gärningens rättsenlighet ej påverkas därav.

Såsom ovan angivits finner hovrätten lika med tingsrätten att Kallenberg i egenskap av uppdragstagare hos riksbanken haft tystnadsplikt enligt 36 § riksbankslagen beträffande innehållet i växlingsnotorna. Oavsett huruvida i något fall överlämnande till skattemyndighet av handling som avses i 46 § taxeringslagen må kunna ske utan framställning av skattechef. måste det beträffande nu ifrågavarande handlingar antagas att överlämnande ej får ske utan iakttagande av den procedur som stadgas och förutsättes i lagrummet. I sistnämnda avseende märks särskilt den prövning som skall föregå utlämnandet. Som tingsrätten angivit har Kallenberg ej varit behörig att för kontorets eller dess styrelses räkning ensam göra denna prövning. Han har därför genom sitt handlande brutit mot sin tystnadsplikt. Förseelsen har skett åtminstone – såsom tingsrätten funnit – av oaktsamhet. Lika med tingsrätten finner hovrätten vad Kallenberg sålunda låtit komma sig till last vara att bedöma som tjänstefel enligt 20 kap. 4 § brottsbalken i dess före den 1 januari 1976 gällande lydelse och straff för gärningen vara att bestämma enligt 20 kap. 3 § 2 st. brottsbalken i dess nuvarande lydelse.

Med hänsyn bl. a. till gärningens beskaffenhet bör Kallenbergs återbetalningsskyldighet gentemot statsverket för försvararkostnad vid tingsrätten jämkas.

Hovrättens dom vann laga kraft.

Tillgången till offentliga handlingar hos riksbanken. Besökande, som vill ta del av sådana, får ej avkrävas uppgift om sitt namn eller tvingas underteckna en beställning

I en anmälan till JO anförde Föreningen för ett bättre samhälle att personer som besökte riksbanken den 9 maj 1977 för att ta del av allmänna handlingar vägrats tillträde av en vakt, emedan de inte uppgav sitt namn eller namn på person som söktes.

Reportrarna vid tidningen Expressen Anders Andersson och Jan Mosander påtalade i en annan anmälan *att* de av riksbanken anmodats att skriftligen begära fram offentliga handlingar samt *att* registrering gjordes av dem, tidningen och de begärda handlingarna.

I infordrat yttrande lämnade riksbanken en redogörelse för sekretessbestämmelser rörande de hos riksbanken förvarade handlingarna samt anförde därutöver i huvudsak följande.

Genom ett av direktionen i riksbanken utfärdat cirkulär, Dc 131, har riksbankens kontor meddelats föreskrifter om bl. a. tillämpningen av sekretessreglerna enligt riksbankslagen och rörande utlåning från statens lånefonder. – – –

Det skall erkännas att vid utfärdandet av sålunda lämnade föreskrifter har ej uppmärksammats de praktiska problem som kan uppstå när den, som vill utbekomma allmänna handlingar i riksbanken, önskar vara anonym. Ej heller har detta beaktats vid utformningen av säkerhetsrutinerna vid besök i riksbankens nya huvudkontor. Säkerhetsrutinerna förutsätter nämligen att den besökande uppger sitt namn till vaktpersonalen. Att generellt medge tillträde för anonyma personer har ej ansetts kunna ske. Före den episod som redogörs för i skrivelsen av Föreningen för ett bättre samhälle hade sålunda ej utfärdats några instruktioner om vad som skall gälla vid besök av anonyma personer som vill ta del av handlingar i riksbanken. Även hos riksbanken bör det emellertid finnas möjlighet för den som så önskar att utbekomma allmän handling utan att behöva uppge sitt namn. Numera har också sådana instruktioner utfärdats till vaktpersonalen.

– – –

Självklart är det möjligt att utfå en allmän handling i riksbanken utan skriftlig framställning därom och varken Anders Andersson eller Jan Mosander har för övrigt avkrävts någon sådan. Men det är riktigt att när på senare tid journalister beställt handlingar från valutaavdelningen (inte sällan gällande ett stort antal personer) man från riksbankens sida ibland bett att få en skriftlig framställning. Detta har alltså ej varit ett formellt krav och säkerligen ej heller framställts såsom sådant. Men en skriftlig uppställning över önskade handlingar har kunnat förefalla de mottagande tjänstemännen praktisk inte bara för att undvika missförstånd utan också därför att arkivpersonalen enligt gällande rutiner måste få skriftlig rekvisition på de handlingar som skall tas fram. Under alla förhållanden måste alltså på ett papper förtecknas vilka handlingar som begäres från arkivet.

Ej heller är det en förutsättning för utbekommande av allmän handling att vederbörande uppger sitt namn. Däremot har, vilket framgått ovan, det

tidigare blivit en icke avsedd indirekt följd av säkerhetsföreskrifterna vid huvudkontoret, att namn har måst uppges även av den som vid besök i riksbanken önskat ta del av allmänna handlingar. Vederbörandes arbetsgivare eller bakomliggande syfte med framställningen är givetvis helt irrelevant och uppgifter härom har ej heller avkrävts. Att journalister likväl lämnar sådana uppgifter är dock vanligt och torde förklaras av missuppfattningen att dessa skulle vara av någon betydelse vid bedömningen av sekretessfrågan.

Vad klagandena främst synes ha vänt sig mot är att en begäran om utbekommande av allmänna handlingar också blir en allmän handling som kan komma att utlämnas till den som önskar få ta del av den. Så blir emellertid förhållandet oberoende av om framställningen gjorts skriftligen eller muntligen i den mån sådana framställningar behandlas i valutadirektionen.

Före det besök i riksbanken, vilket omtalas i skrivelsen av Föreningen för ett bättre samhälle, hade det icke uppmärksammats inom riksbanken, att det kunde uppstå problem för den som anonymt önskade ta del av allmänna handlingar. Vaktpersonalen handlade sålunda helt i enlighet med sina instruktioner när de ej medgav tillträde till den som vägrade uppge sitt namn. Enligt nu gällande instruktioner skall emellertid den som anonymt önskar ta del av handlingar i riksbanken hänvisas till personalingången, där ett härför lämpligt utrymme finns. Vaktpersonalen medverkar till att efterfrågade handlingar, i den mån de bedöms kunna utlämnas omedelbart, delges honom. Härigenom har tillmötesgåtts eventuella framtida önskemål om att anonymt få se handlingar i riksbanken utan att erforderliga säkerhetskrav eftersättes.

JO Lundvik anförde i beslut den 18 augusti 1977.

De problem som dras upp i förevarande två ärenden har i mycket beröring med vad jag anfört dels i mitt beslut den 11 februari 1977 (nr 2360/76) med anledning av klagomål som föreningen anfört mot flygtekniska försöksanstalten och dels i min skrivelse den 2 mars 1977 (nr 500/77) till regeringen om behovet av bestämmelser vilka bl. a. inskärper att den som vill ta del av offentliga handlingar inte behöver uppge sitt namn.[1]

Jag framhöll i de tidigare ärendena, att det av tryckfrihetsförordningen framgår att envar skall äga fri tillgång till myndigheternas allmänna och offentliga handligar och att som en följd härav den som vill ta del av sådan handling inte skall behöva uppge sitt namn eller syftet med sin begäran att få ta del av handlingen.

Allmänhetens rätt att fritt få ta del av myndighets offentliga handlingar kan medföra problem ur säkerhetssynpunkt. Vid många myndigheter tillämpas legitimationskontroll för tillträde. Flygtekniska försöksanstalten är en av dessa myndigheter och föreningens klagomål mot anstalten rörde just de problem som uppstår när en besökande vill komma in för att läsa handlingar men vägrar att uppge sitt namn. Jag framhöll i mitt beslut att

[1] Se JO:s ämbetsberättelse 1977/78 s. 250.

kravet på legitimationskontroll inte får göra allmänhetens rätt att, även anonymt, ta del av handlingar illusorisk. Hur detta problem borde lösas såg jag som en rent praktisk fråga. I min skrivelse till regeringen nämnde jag som en tänkbar utväg att myndigheten avdelar ett särskilt rum för ändamålet nära ingången. Den som vill se handlingar får ta plats där och handlingarna hämtas till honom.

I nu förevarande fall har riksbanken, enligt vad den uppger, vidtagit åtgärder för att den som vill få se handlingar skall kunna få det utan att behöva uppge sitt namn. Jag är tillfredsställd härmed och finner vidare åtgärd i den delen från min sida inte erforderlig.

Det är inte bara föreskrifter om legitimationskontroll som här kräver uppmärksamhet. I ärendet rörande flygtekniska försöksanstalten hade man låtit fotografera den besökande som ville se på handlingarna. I mitt beslut kritiserade jag åtgärden och framhöll att grundsatsen att envar äger ta del av offentliga handlingar utan att uppge sitt namn inte får sättas åsido genom att man fotograferar vederbörande och därmed möjliggör hans identifierande. Ett krav på att framställning om att utfå handlingar skall göras skriftligen och vara undertecknad med vederbörandes namn skulle i än högre grad sätta berörda grundsats åsido. Något sådant krav får självfallet inte ställas. Däremot kan det naturligtvis stundom vara mycket praktiskt att vederbörande får förteckna på ett papper de handlingar han vill se. Det kan enligt min mening inte anses otillbörligt att myndigheten ber att sökanden gör upp en sådan förteckning. Därvid får man dock inte kräva att han också undertecknar den.

Av riksbankens remissyttranden i förevarande ärende framgår att man är införstådd med de synpunkter jag här utvecklat, dvs. att man inte anser sig kunna kräva att sökanden undertecknar någon framställning att utfå önskade handlingar. Jag finner därför ej heller i denna del skäl till ytterligare åtgärd.

Myndighets skyldighet att tillhandagå allmänheten med handlingar och upplysningar innefattar inte åliggande att bedriva arkivforskning e. d.

I en skrivelse den 18 januari 1977 till socialstyrelsen begärde Per Åke Peterson att på egen bekostnad få avskrifter av meddelanden, anmälningar och rapporter rörande överläkaren vid Härnösands sjukhus psykiatriska klinik, Nico Nägele. Petersons framställning syntes avse meddelanden etc. som inkommit under de senaste tio åren.

I svarsskrivelse till Peterson anförde socialstyrelsen bl. a. följande. För att kunna tillmötesgå Petersons framställning erfordrades en genomgång

av diarier och arkiv. Socialstyrelsen saknade erforderliga resurser härför. Så länge det inte förelåg någon närmare precisering av mål eller ärende vilket riktade sig mot Nägele kunde styrelsen således inte tillmötesgå Petersons begäran och lämnade den därför utan åtgärd.

Sedan Peterson hos JO anmält socialstyrelsen för att ha vägrat utlämna efterfrågade allmänna handlingar begärdes yttrande från styrelsen som bl. a. svarade följande.

En undersökning om någon anmälan mot Nägele finns bland socialstyrelsens (ansvarsnämndens kanslis) handlingar kan inte ske utan större omgång. Ansvarsnämndens kansli har tre olika diarier och register. Ett huvuddiarium med ärendena i diarienummerföljd. ett register med anmälarna av ansvarsärenden i bokstavsordning och ett annat register med ärendena i sakordning. Av ärendemeningarna i huvuddiariet vid anmälan mot sjukhusvård framgår det i allmänhet inte vem eller vilka de anmälda läkarna är. då anmälningarna oftast riktas mot behandlingen på sjukhuset ifråga utan angivande av viss eller vissa läkare. I förevarande fall blir det därför närmast att gå igenom "sakordningsregistret". Ifrågavarande ärenden som rör en läkare som är anställd på ett sjukhus hänför sig i registret till slagordet "sluten vård". Under detta slagord återfinns de olika sjukhusen i bokstavsordning.

För att tillmötesgå Petersons begäran måste en tjänsteman på kansliet först ta fram de diarienummer på ärenden som rör Härnösands sjukhus och undersöka i huvuddiariet när de avgjorts. Därefter måste han gå dels till ett närbeläget arkiv. där akterna rörande de ärenden som avgjorts under de senaste tre kalenderåren finns arkiverade. och plocka fram aktuella akter. dels rekvirera de akter som rör tidigare avgjorda ärenden från socialstyrelsens huvudarkiv. Petersons framställning omfattar ärendena sedan slutet av 1960-talet. När tjänstemannen erhållit akterna måste han därefter gå igenom dessa för att undersöka om Nägele överhuvudtaget förekommit i något av ärendena. Tilläggas kan att akterna ofta är vidlyftiga. – – –

Petersons klagomål gäller att han av socialstyrelsen förvägrats att ta del av anmälningar mot Nägele. Så är inte fallet utan styrelsen har endast anfört att så länge han inte närmare kan precisera. vilken handling han vill ha utlämnad. kan hans begäran inte villfaras. Styrelsen har nämligen inte resurser att företa en så omfattande undersökning som Petersons framställning innebär och den skulle menligt inverka på arbetets behöriga gång. Om Peterson däremot närmare kan klargöra vilken eller vilka handlingar det är fråga om och/eller begränsa sin framställning till ett eller ett par år kan saken komma i ett annat läge.

Vid ärendets avgörande den 1 november 1977 anförde JO Lundvik.

Av 2 kap. tryckfrihetsförordningen framgår att allmän handling. som ej är hemlig. på begäran skall utlämnas genast eller så snart det är möjligt. Vidare framgår att den som önskar ta del av sådan handling även äger rätt att mot fastställd avgift erhålla avskrift av handlingen. I uttrycket "på begäran" ligger att sökanden förväntas göra klart vilken eller vilka handling-

ar det är fråga om (se JO:s ämbetsberättelse 1973 s. 335). Av servicecirkuläret (1972: 406) följer att statlig myndighet är skyldig att, om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång, med hjälp av hos myndigheten förvarade diarier, register och andra handlingar biträda sökanden med upplysningar. Någon skyldighet att bedriva arkivforskning eller eljest företa mer omfattande utredning föreligger dock inte.

Av socialstyrelsens remissvar framgår att styrelsens handlingar i ärenden, varom här är fråga, inte registreras på sådant sätt att det utan avsevärd efterforskning går att få fram anmälningar som riktar sig mot viss läkare om inte ärendet närmare preciserats. Mot bakgrund av vad tidigare sagts anser jag därför inte att någon kritik kan riktas mot socialstyrelsen för att den ej ansett sig kunna bifalla Petersons framställning.

Avslutningsvis vill jag framhålla att Peterson är oförhindrad att med hjälp av socialstyrelsens diarier själv söka få fram de ärenden i vilka han önskar ta del av handlingar samt att han mot särskild avgift kan begära biträde av kommissionären hos socialstyrelsen för att få fram efterfrågade uppgifter och handlingar. Kommissionären är dock inte skyldig att åtaga sig uppdrag som är av vidlyftig beskaffenhet.

Fråga om vissa handlingar omfattades av den s. k. socialregistersekretessen. Dröjsmål vid besvarande av framställning att utfå handlingarna

I en skrivelse till JO anförde universitetslektorn Staffan Rylander huvudsakligen följande. Den 11 november 1976 begärde en elev på socialhögskolan i Stockholm, Mona Stone, hos socialförvaltningen i Nacka kommun att få ta del av vissa handlingar rörande förskoleplacering av barn. Uppgifterna behövdes för en undersökning, där Rylander var handledare. Beslut över ansökan fattades först den 9 december och Mona Stone delgavs beslutet först den 15 januari 1977. På grund av denna tidsutdräkt måste Mona Stone ändra inriktning på sin undersökning.

Med anledning av vad som sålunda inträffat begärde Rylander att JO skulle pröva om det var rimligt att beslutet dröjt så länge och om underrättelse av beslutet fick ske så sent. Rylander anförde även klagomål mot att besvärshänvisning ej meddelats. Vid Rylanders anmälan var fogad kopia av ett sammanträdesprotokoll fört vid sammanträde den 9 december 1976 med sociala centralnämndens i Nacka administrativa utskott. Under § 207 i protokollet behandlades Mona Stones anhållan om tillstånd att få del av ifrågavarande handlingar. Administrativa utskottet beslöt att anmoda Mona Stone att hos socialstyrelsen ansöka om tillstånd enligt 7 § andra stycket lagen om socialregister. Vidare var i protokollet antecknat att enligt upp-

gift från socialstyrelsen handlingarna kunde vara att jämställa med handlingar som avsågs i lagen om socialregister.

Med anledning av anmälan begärdes yttrande från sociala centralnämnden i Nacka. Nämnden översände som remissvar ett av socialkontoret upprättat förslag till yttrande. I detta gavs först en redogörelse för ärendets handläggning, varvid angavs följande. Den 11 november 1976 gjordes enligt uppgift i anmälan till JO en ansökan att få del av ifrågavarande material. Den 15 november beslöt sociala centralnämndens servicedelegation att hänskjuta ärendet till administrativa utskottet för beslut. Den 9 december fattade administrativa utskottet beslut i ärendet. Den 17 december justerades protokollet. Den 20 december tillkännagavs justering av protokollet genom anslag. Den 14 januari 1977 översändes beslutet till sökanden.

Vidare anfördes följande.

Förvaltningen bedömde det som nödvändigt att få sekretessfrågan prövad av nämnden. Innan beslut fattades har kontakt tagits med socialstyrelsen. Sedan ansökan inkommit har beslut fattats vid närmast påföljande sammanträde och då servicedelegationen som har hand om förtursärenden ej ansett sig kunna fatta beslut i ärendet har beslutet ej kunnat fattas snabbare än vad som har skett.

Sedan aktuellt protokoll justerats har 15 arbetsdagar förflutit innan protokollet sändes till sökande. Med hänsyn till jul- och nyårshelgen har expedieringstiden blivit längre än vad som annars skulle ha varit fallet.

Beslutet har ansetts vara av den karaktären att besvärshänvisning ej är nödvändig, då hänvisning givits till socialstyrelsen om att få tillstånd att ta del av de begärda handlingarna.

Rylander inkom därefter med yttrande över nämndens remissvar och begärde i en ytterligare skrivelse att JO skulle uttala sig om riktigheten av administrativa utskottets uppfattning att de av Mona Stone begärda handlingarna omfattades av socialregistersekretessen.

Vidare begärdes yttrande från socialstyrelsen, som anförde följande.

Det underlag i form av ansökningar m. m. som legat till grund för här aktuella beslut är inga handlingar som skall tas in i socialregistret. Materialet är i stället hänförligt till sådan handling rörande barnavårdsnämnds handläggning som omnämns i 14 § första stycket sekretesslagen (1937: 249). Det hade därför ankommit på sociala centralnämnden att jämlikt denna lag pröva frågan om utlämnande av beslutsunderlagen. Då besluten antecknas på handlingarna innebär ett utlämnande av handlingarna att sökanden får ett fullständigt material för undersökningen.

Beträffande frågan om platsanvisning i förskola är att beteckna som hjälp, vilken enligt 2 § socialregisterlagen (1936: 56) skall antecknas i registret är styrelsen med hänsyn till förmånens generella natur av den uppfattningen att så inte är fallet. Det kan inte komma ifråga att se annorlunda på platsanvisningar som sker med förtur. Enligt styrelsens mening bör därför beslut om plats i förskola (och fritidshem) inte antecknas i socialregistret.

Från länsstyrelsen i Stockholms län inhämtades att länsstyrelsen ej till prövning tagit upp av Mona Stone anförda besvär över administrativa utskottets beslut, enär Mona Stone icke iakttagit den i 76 § kommunallagen föreskrivna besvärstiden av tre veckor från den dag då verkställd justering av det över beslutet förda protokollet tillkännagetts.

JO Lundvik anförde i beslut den 19 juli 1977.

För ärendets bedömning är nödvändigt att inledningsvis redovisa gällande bestämmelser om utlämnande av handlingar från social nämnd. Enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser äger envar rätt att ta del av myndigheternas allmänna och offentliga handlingar. Det åligger vederbörande myndighet att genast eller så snart ske kan på begäran utlämna sådan handling. Bestämmelser om inskränkning av offentligheten för myndigheternas allmänna handlingar ges i sekretesslagen. I 14 § sekretesslagen finns sekretessbestämmelser för bl. a. handlingar hos social nämnd. Där ges sålunda bestämmelser om sekretess för handlingar i bl. a. ärenden rörande samhällets barnavård och ungdomsskydd eller eljest barnavårdsnämnds verksamhet. Sådana handlingar får, i vad de angår enskilds personliga förhållanden, inte utlämnas utan dennes samtycke. I 14 § första stycket näst sista meningen ges dock ett undantag från denna huvudregel. Där sägs följande. Även utan sådant samtycke skall dock handling som nu sagts utlämnas, om, med hänsyn till det ändamål för vilket utlämnade åstundas och omständigheterna i övrigt, trygghet kan anses vara för handen, att den ej kommer att missbrukas till skada eller förklenande för den vilkens personliga förhållanden i handlingen avses eller för hans nära anhöriga. Vid utlämnande bör erforderliga förbehåll göras. Nu angiven bestämmelse i sekretesslagen kan bli tillämplig bl. a. vid begäran att för forskningsändamål få ta del av sådana handlingar som faller under 14 §.

Av särskilt intresse i förevarande sammanhang är bestämmelsen i 14 § sista stycket sekretesslagen, där följande sägs. Uppgifter och anteckningar, vilka tillhör de i kommunerna förda socialregistren, må ej utlämnas i vidare mån än som följer av lagen om socialregister.

För uppgifter och anteckningar som återfinns i socialregistren gäller således exklusivt bestämmelserna i socialregisterlagen. Vilka som får ta del av uppgifter ur socialregister anges i 7 § lagen om socialregister (1936: 56). Denna rätt tillkommer främst de kommunala organ som har att bedriva hjälpverksamhet. Vidare har statliga myndigheter och andra organ, som har uppgiftsplikt till socialregistret, rätt att efter framställning erhålla för sin verksamhet erforderliga uppgifter beträffande viss angiven person. Genom tillägg till 7 §[1] har vidare regeringen eller myndighet som regeringen

[1] Ändrad (SFS 1977: 1033)

bestämmer bemyndigats att för särskilt fall medge att uppgifter från socialregister lämnas ut till enskild för vetenskaplig eller annan jämförlig undersökning. Enligt 1 § 3. kungörelsen (1971:316)[2] om utlämnande för forskningsändamål av uppgifter om brott m. m. är det socialstyrelsen som har att pröva ansökan om tillstånd att för forskningsändamål ta del av innehållet i socialregister.

Avgörande för frågan om sociala centralnämnden i Nacka själv bort behandla Mona Stones framställning att få del av ifrågavarande handlingar var huruvida dessa var hänförliga till socialregistret. Om så var fallet ankom det på socialstyrelsen att pröva ansökningen. Om de begärda handlingarna inte ingick i nämndens socialregister hade däremot nämnden att själv pröva ansökan med beaktande av bestämmelsen i 14 § första stycket näst sista meningen sekretesslagen.

Vad som hör till socialregistret är inte alltid lätt att avgöra eftersom närmare bestämmelser saknas om förande av socialregister. Registren har i olika kommuner fått olika omfattning och utformning. I prop. (1961:126) rörande utlämnande av uppgifter ur socialregistren för forskningsändamål framhöll departementschefen bl. a. att registren på vissa håll hade karaktär av förteckningar till aktmaterial i ärenden angående understöd och liknande förmåner medan på andra håll förekom register som innehöll tämligen utförliga sakuppgifter rörande personliga förhållanden av betydelse för bedömandet av hjälpbehov. Frågan om vilka handlingar som är att hänföra till socialregister har tidigare ingående behandlats av JO Alfred Bexelius (1968 års ämbetsberättelse s. 293 f) som uttalat att hur än socialregistret läggs upp och vilka handlingar som än fogas därtill det dock är uppenbart att den vidsträckta socialregistersekretessen i 14 § fjärde stycket sekretesslagen "för uppgifter och anteckningar", vilka tillhör socialregistren endast kan vara avsedd att tillämpas på själva registret i inskränkt bemärkelse, dvs. på sammanställning till register av sådana uppgifter rörande hjälpåtgärder, som enligt socialregisterlagen skall eller må antecknas i registret ävensom på utifrån kommande uppgifter och meddelanden som upprättats blott till ledning för sammanställningen och expeditioner innehållande uppgifter ur registret. Den av Bexelius uttalade uppfattningen delas av socialstyrelsen, så vitt framgår av styrelsens remissvar. Flera avgöranden av regeringsrätten bygger också på liknande uppfattning, se t. ex. RÅ 1965 ref. 34 och RRK 1973 R 2: 19.

Mona Stone hade begärt att få del av beslut och beslutsunderlag i ärenden om förskoleplacering av barn enligt 5 § i den nu upphävda lagen om förskoleverksamhet. Mot bakgrund av vad tidigare sagts om omfattningen av socialregisterbegreppet finner jag det vara klart att *ansökningar* och *annat beslutsunderlag* i sådana ärenden inte kan ingå i socialregistret. Per telefon har från socialförvaltningen i Nacka inhämtats att *beslut* i sådana

[2] Upphävd (SFS 1977: 1110)

ärenden inte sammanställs i registerform. Enbart på den grunden anser jag uteslutet att dessa beslut skulle kunna anses ingå i socialregistret. Eftersom de efterfrågade handlingarna således inte tillhörde socialregistret hade nämnden att pröva frågan om utlämnande av handlingarna med beaktande av 14 § första stycket näst sista meningen sekretesslagen. Jag anser därför att det var felaktigt av nämnden att hänvisa Mona Stone till att göra ansökan hos socialstyrelsen. Jag vill i sammanhanget understryka att jag härmed inte tar ställning till om nämnden bort utlämna handlingarna utan endast uttalar att det var nämnden och icke socialstyrelsen, som hade att pröva och avgöra ärendet.

Av tryckfrihetsförordningen framgår att en ansökan att få del av allmän handling skall behandlas skyndsamt. Nämnden har inte behandlat Mona Stones ansökan som en begäran att få ta del av vissa hos nämnden förvarade allmänna handlingar utan hänvisat till socialstyrelsen för den särskilda prövning som skall ske enligt socialregisterlagen. Likväl har all anledning funnits att påskynda handläggningen. Handläggningen har tagit längre tid än som varit önskvärt, vilket dock inte kan läggas någon till last som formligt fel. Någon skyldighet att expediera beslut till sökanden i ett fall som det förevarande finns inte stadgad. Det är dock önskvärt att så sker och då i god tid före besvärstidens utgång. Skyldighet att lämna besvärshänvisning föreligger icke i beslut som överklagas genom kommunalbesvär.

Ärendet är med dessa uttalanden för min del slutbehandlat.

Länsstyrelses skyldighet att lämna uppgift ur personaviregistret

I ett ärende påstods att en länsstyrelse vägrat lämna klaganden telefonledes begärda upplysningar om ett personnummer såframt klaganden inte nämnde sitt namn och syftet med sin begäran.

JO Lundvik gjorde vid ärendets avgörande den 15 mars 1978 följande principiella uttalanden.

Länsstyrelsens personaviregister är en handling som rör folkbokföringen. Bestämmelser om sekretess för handlingar rörande kyrko- och folkbokföringen ges i 13 § sekretesslagen. Sådana handlingar får, i den mån de innehåller upplysning om enskilds personliga förhållanden, ej utan hans samtycke utlämnas till annan. Av paragrafen framgår dock att utlämnande även utan sådant samtycke får ske om, med hänsyn till det ändamål för vilket utlämnande åstundas och omständigheterna i övrigt, trygghet kan anses vara för handen att det ej kommer att missbrukas till skada eller förklenande för den enskilde som avses eller för hans nära anhöriga. Vid sådant utlämnande bör erforderliga förbehåll göras. För personuppgift, som ingår i sådant personregister som avses i datalagen, gäller vidare att uppgiften ej

får utlämnas om det finns anledning antaga att den skall användas för automatisk databehandling i strid med datalagen. Sistnämnda bestämmelse saknar betydelse i detta ärende.

Av förarbetena till 13 § framgår att sekretesskyddet i första hand är avsett att gälla för personliga uppgifter av mera ömtålig karaktär såsom uppgift rörande utomäktenskaplig börd. I rättspraxis har emellertid sekretesskyddet ansetts omfatta även personuppgifter av neutral karaktär om anledning funnits att befara att utlämnande skulle medföra skada för den uppgiften rör. Sålunda har regeringsrätten i ett fall vägrat utlämnande av begärd adressuppgift ur länsstyrelsens folkbokföringsregister med motiveringen att utredning icke förebragts att trygghet kunde anses vara för handen att de begärda uppgifterna ej skulle komma att missbrukas till skada för den uppgiften rörde. Av handlingarna i det nu nämnda ärendet synes framgå att polismyndigheten ansett att den enskilde befunnit sig i en situation som innebar fara för våld mot person. I ett annat fall har regeringsrätten vägrat ett religiöst samfund att få del av förteckning på invandrare och därvid anfört att uppgifterna kunde utnyttjas på ett sätt som innebar sådant missbruk som avsågs i 13 § sekretesslagen.

Vidare bör nämnas att i ett av justitiedepartementet framlagt förslag till ny sekretesslag (Ds Ju 1977:11) på förevarande område intagits en regel i 8 kap 15 § med följande innehåll: Sekretess gäller i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra men för den enskilde eller någon honom närstående.

I motivuttalanden till förslaget sägs härom bl. a. följande (Del 2 s. 451).

> Liksom hittills bör huvudregeln vara att uppgifter om namn, adress, personnummer, civilstånd och nationalitet skall vara offentliga. Att förhindra att detta leder till obehörig ADB-registrering ankommer på datalagstiftningen. – – –
>
> I vissa undantagsfall kan det emellertid vara befogat att – utöver vad som följer av det sagda – hindra utlämnande av uppgift som regelmässigt antecknas inom folkbokföringen. Anledning saknas att bryta med den praxis som härvidlag har utvecklat sig. Därför föreslås i förevarande paragraf att uppgift av hithörande slag skall kunna hållas hemlig om det av *särskild anledning* kan antagas att utlämnande medför men för berörd enskild eller närstående. En sådan särskild anledning kan vara att uppgifter begärs om utlänningar med viss nationalitet. Tyder omständigheterna på att utlämnandet av en dylik förteckning kan leda till aktioner mot invandrarna som dessa uppfattar som hotande eller påtagligt obehagliga bör utlämnande av det begärda urvalet vägras. – – –
>
> Det föreslagna skaderekvisitet inkluderar självfallet också de mera känsliga uppgifter om personliga förhållanden. – – –

Mot bakgrund av förarbetena till nu gällande lagstiftning och nuvarande rättspraxis anser jag att 13 § sekretesslagen bör tolkas så att till folkbokföringen hörande *ömtåliga* uppgifter rörande enskilda endast får utlämnas om trygghet är för handen att utlämnandet ej leder vederbörande till skada eller förklenande. Gäller det däremot *neutrala* uppgifter såsom rörande adress, födelseår, personnummer etc. saknas anledning vägra utlämnande om ej särskilda skäl föreligger därför. Jag finner följaktligen att handling innehållande sådana uppgifter normalt skall utlämnas utan hinder av bestämmelserna i 13 § sekretesslagen.

Av tryckfrihetsförordningens bestämmelser om rätt att ta del av allmänna och offentliga handlingar följer att myndigheterna ej får uppställa villkor för utlämnande av sådana handlingar t. ex. genom att kräva uppgift om namnet på den som begär att få del av handlingen eller kräva att han redogör för syftet med sin begäran. Denna princip har numera kodifierats genom en uttrycklig bestämmelse i allmänna verksstadgan. Mot bakgrund härav och vad jag nyss sagt om offentligheten för handlingar, som innehåller uppgifter rörande folkbokföringen, anser jag att myndigheterna, när fråga är om neutrala uppgifter i folkbokföringen, får kräva att sökanden redovisar sitt namn och syftet med sin begäran endast om särskilda skäl föreligger som gör det tveksamt om handlingen får utlämnas enligt reglerna i 13 § sekretesslagen.

Som även framhållits i riksskatteverkets remissvar gäller tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens bestämmelser inte lämnande av muntliga uppgifter. Dessa bestämmelser är dock i stor utsträckning analogivis tillämpliga i fråga om myndigheternas rätt och skyldighet att utlämna uppgifter i annan form än genom att tillhandahålla allmän handling. Vad jag tidigare uttalat har således i princip även avseende på handläggning av begäran att få ta del av muntliga uppgifter hos myndigheterna.

Bevakning av bortovarande tjänstemans post

Vid sin inspektion av länsstyrelsen i Kalmar län i december 1977 iakttog JO Lundvik följande: Manfred P. besvärade sig över en utmätning. Yttrande inhämtades från kronofogdemyndigheten. P. fick del av yttrandet för eventuellt bemötande. Han översände sitt till länsstyrelsen ställda yttrande i rekommenderat brev till föredraganden (namneligen). Föredraganden var på semester. Brevet utlöstes först efter det länsstyrelsen avgjort ärendet.

JO anförde till protokollet: Det inträffade aktualiserade ett större problem. Vilken rutin hade man inom länsstyrelsen för att förhindra att brev som var ställda till viss befattningshavare men hänförde sig till ett hos läns-

styrelsen anhängigt ärende, blev liggande obesett för den händelse att den angivna befattningshavaren var sjuk, hade semester eller eljest var borta? JO beslöt inhämta länsstyrelsens yttrande i denna fråga.

Länsstyrelsen anförde följande i sitt yttrande.

Det är inte ovanligt att brev med tjänsteinnehåll sändes direkt till handläggaren eller annan som undertecknat en remissresolution. Däremot är det ytterst sällan som det inträffat ett fall som det föreliggande.

Vanligtvis är det så att – när någon skall ha semester eller annan ledighet – hans/hennes vikarie enligt uppdrag tar hand om den tjänstepost, som är ställd till den som åtnjuter ledighet. Eljest får vederbörande vidtala någon annan av sina närmaste medarbetare eller någon på diariet att bevaka posten och i förekommande fall kontakta honom/henne.

Som nämnts är det sällan som handlingar insändes i rekommenderat brev till vederbörande handläggare. Det inträffade ger emellertid länsstyrelsen anledning att erinra vederbörande befattningshavare om att vid bortovaro sörja för att post, som är adresserad till vederbörande, inte blir i onödan liggande oöppnad eller outlöst.

I det aktuella fallet var det så att vederbörande tjänsteman utkvitterade den rekommenderade försändelsen så fort han återkommit i tjänst efter semestern. När han konstaterat att skrivelsen innehöll påminnelser från P. och att det aktuella ärendet redan var avgjort, sökte han – på inrådan av avdelningschefen – omedelbart kontakt med P. Denne var ej anträffbar, varför tjänstemannen istället meddelade P:s hustru, som var insatt i ärendet, om vad som förevarit och att, om besvär anfördes till Göta hovrätt, även P:s påminnelser kunde komma under prövning.

Vid avgörande av ärendet den 18 april 1978 anförde JO Lundvik.

Av tryckfrihetsförordningen följer att handling som inkommer till statsmyndighet är att anse som allmän handling och såsom sådan i princip tillgänglig för envar. Handlingens karaktär av att vara allmän ändras inte av det förhållandet att den adresserats till viss tjänsteman hos myndigheten; förutsatt att handlingen rör ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten och ej är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning, jfr 2 kap. 4 § som i nu gällande lydelse trädde i kraft den 1 januari 1978 men som i stort sett endast återger vad som redan tidigare ansågs gälla. Allmänna handlingar är enligt huvudregeln offentliga. För den praktiska tillämpningen av offentlighetsprincipen är det angeläget att handlingarna utan dröjsmål blir diarieförda eller systematiserade på annat sätt.

Även ur andra synpunkter är det angeläget att en handling som inkommer till myndighet så snart som möjligt blir vederbörligen omhändertagen och föremål för handläggning.

En försändelse i ett tjänsteärende bör således inte bli liggande oöppnad därför att den råkar vara adresserad till en tjänsteman personligen och denne av någon anledning inte är tillstädes.

Å andra sidan får man inte bortse från möjligheten att försändelsen inte rör tjänsten utan en mottagarens rent privata angelägenhet. Brytandet av försändelser kan därför komma i konflikt med intresset att slå vakt om privatlivets helgd, jfr också stadgandet i 4 kap. 9 § brottsbalken om intrång i förvar.

Vissa myndigheter har för att överkomma dessa svårigheter infört den ordningen att de anställda får utfärda fullmakt för registrator eller annan att bryta till myndigheten inkommande, till dem personligen ställda försändelser som kan antagas röra tjänsteangelägenhet.

Av länsstyrelsens yttrande framgår att vikarierande tjänstemän normalt tar hand om den tjänstepost, som är ställd till den ledige tjänstemannen. Det inträffade hade varit ett undantagsfall, som – när det uppdagades – medfört kontakter från länsstyrelsens sida med klaganden. Jag utgår från att länsstyrelsen med anledning av vad som förekommit utfärdat administrativa föreskrifter för undvikande av ett upprepande.

Fråga om en promemoria vid försvarsstaben varit att anse som allmän handling

I beslut den 31 maj 1978 anförde JO Uhlin följande.

I november 1976 förekom i tidningspressen, bl. a. Värnplikts-Nytt, uppgifter om att militäröverpsykologen, professor Jan Agrell, och översten Filip Grudemark på initiativ av överbefälhavaren sysslade med ''hemliga'' undersökningar av värnpliktiga. I Värnplikts-Nytt återgavs en av ''Arbetsgruppen A G'' – dvs. Agrell och Grudemark – till ÖB lämnad rapport kallad ''Höstöversikt angående vpl-krav 76/77''. Enligt Värnplikts-Nytt var rapporten skriven på ett sådant sätt att den uppfattades negativt av de värnpliktiga. I Värnplikts-Nytt uppgavs också att det fanns ytterligare minst sex ''hemliga'' rapporter eller promemorior, som ÖB vägrade att lämna ut.

På min begäran inkom ÖB generalen Stig Synnergren med en den 3 december 1976 daterad redogörelse för vad som förekommit i saken.

Vad ÖB anförde föranledde mig att också inhämta yttrande från försvarets forskningsanstalt (FOA).

Jag har vidare tagit del av akten i ett av regeringsrätten avgjort besvärsmål rörande utlämnande av vissa av de i detta ärende berörda handlingarna.

Agrell har den 13 oktober 1977 inkommit med ett exemplar, en fotokopia, av den ovannämnda rapporten. I följeskrivelse har han uppgivit att han bestyrker kopians överensstämmelse med originalet.

Vidare har tjänstemän vid ombudsmannaexpeditionen den 17 november 1977 besökt Agrell på hans tjänsterum. Vad som därvid förekom har i huvudsak upptagits i en promemoria.

Av utredningen framgår till en början följande.

Agrell var chef för militärpsykologiska institutet (MPI) till den 1 juli 1974 då institutet uppgick i FOA. Agrells tjänst som militäröverpsykolog överfördes till FOA och Agrell ställdes till generaldirektörens förfogande som utredare.

Enligt 3 § instruktionen för FOA åligger det FOA särskilt att lämna andra myndigheter och institutioner råd och bistånd i bl. a. beteendevetenskapliga frågor, som berör totalförsvaret. I 11 § instruktionen föreskrivs att tjänsteman är skyldig att tjänstgöra hos bl. a. försvarsstaben.

Enligt överenskommelse under hand mellan dåvarande försvarsministern Eric Holmqvist, ÖB och chefen för FOA skulle Agrell också tilldelas vissa uppgifter av ÖB. Arbetet med dessa uppgifter skulle redovisas direkt till ÖB. Genom beslut av regeringen den 19 april 1974 hade Grudemark ställts till ÖB:s förfogande för fullgörande av vissa uppgifter inom FOA:s verksamhetsområde. Enligt ÖB:s beslut skulle Grudemark biträda Agrell. Från den 1 april 1976, då Grudemark avgick från sin militära tjänst, hade han också biträtt Agrell; han erhöll som konsult ersättning från FOA:s anslag.

ÖB har i sitt yttrande anfört bl. a. följande.

Ställd till mitt förfogande har professor Agrell som stabsmedlem levererat enklare och även mer genomarbetade arbetshandlingar som icke varit del av något ärende som varit under behandling inom Försvarsstaben för beslut. Dessa handlingar har lästs av mig och i regel överlämnats till försvarsstabschefen. Denne har i några fall delgett dem till några stabsmedlemmar inom Försvarsstaben. Några få av de handlingar professor Agrell överlämnat till mig har jag kvar, dock icke någon av de som omtalats i Värnplikts-Nytt. De som försvarsstabschefen erhållit har – såsom arbetshandlingar utan intresse för frågor under handläggning inom Försvarsstaben – förstörts i samband med den utrensning av handlingar som generallöjtnant Gunnar Eklund gjorde vid överlämningen till nuvarande försvarsstabschefen Lennart Ljung.

5/11 1976 ringde professor Agrell mig och föreslog att den genom publicering i Aftonbladet 4/11 1976 aktuella handlingen skulle offentliggöras i sin helhet, eftersom endast de delar av handlingen publicerats som kunde uppfattas som kritiska mot de värnpliktiga, däremot inte de som är positiva. Jag föreslog att vi skulle vänta med detta.

8/11 besökte representanter för Värnpliktiga arbetsgruppen mig och begärde att den genom publiceringen i Aftonbladet aktuella handlingen skulle överlämnas till dem. Av skäl som professor Agrell anförde 5/11 överlämnades handlingen av honom till arbetsgruppen på eftermiddagen 8/11.

Arbetsgruppen begärde även att övriga av Agrell utarbetade handlingar skulle överlämnas. Efter samtal med Agrell överenskoms att till mig och Chefen för Försvarsstaben överlämnade handlingar icke skulle utlämnas, eftersom de var arbetshandlingar och dessutom icke skulle tillföra den pågående debatten något av väsentlig betydelse. I detta läge anmäldes till mig att Justitieombudsmannen begärde förklaring från mig rörande det inträffade.

Den av Agrell utlämnade handlingen var översänd med ett kort missiv. Enligt uppgift har även en PM om ölfrågan översänts på detta sätt. Jag har behandlat dessa handlingar på samma sätt som de övriga – som arbetsPM överlämnade från stabsmedlem. De har sålunda inte registrerats och har förstörts eller överlämnats till dåvarande försvarssabschef när jag läst dem. I regel har jag muntligt meddelat försvarsstabschefen min syn på innehållet.

Enligt FOA:s yttrande hade FOA med försvarsstaben tagit upp frågan om inte Agrell och Grudemark kunde tilldelas tjänsterum i stabens lokaler, eftersom det kunde förutses att de huvudsakligen skulle arbeta med uppdrag som tilldelades Agrell av ÖB och chefen för försvarsdepartementet. På grund av bristen på tjästerum bestämdes emellertid att FOA skulle svara för lokaler och kontorsservice.

FOA anförde vidare:

Det arbete som Agrell och Grudemark utfört åt ÖB får visserligen anses falla inom FOA verksamhetsområde, men såsom framgått av redogörelsen ovan för FOA arbetsformer innebär inte detta förhållande i och för sig att arbetet utförts inom myndigheten FOA (jfr även formuleringen av Kungl Maj:ts ovan refererade beslut angående Grudemark). Det avgörande synes i stället vara att dessa personer stått till myndigheten ÖB förfogande för det aktuella arbetet. Det sagda kan belysas med ytterligare ett exempel från Agrells utredningsverksamhet. Sålunda har chefen för Försvarsdepartementet den 14 mars 1975 uppdragit åt Agrell att fr. o. m. den 1 april samma år tills vidare biträda honom med vissa arbetsuppgifter inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde. Uppdraget avser närmast en beteendevetenskaplig studie beträffande värnpliktiga. Även denna uppgift faller inom FOA verksamhetsområde, men den fullgöres helt utanför FOA.

Det i tidningen Värnplikts-Nytt publicerade missivet till ''Höstöversikt 76/77'', betecknat som ''Hbr nr 3/76'', synes visserligen ha avfattats på FOA brevpapper, men eftersom handlingen inte upprättats inom FOA som myndighet och inte heller inkommit dit, har missivskrivelsen eller promemorian inte införts i något FOA diarium. Något arkivexemplar härav finns därför inte hos FOA.

Av handlingarna i regeringsrättens tidigare nämnda mål inhämtas följande.

I skrivelse till ÖB den 13 januari 1977 anförde redaktörerna Erik Fichtelius och Bertil Jacobson:

Vi har av ÖB Stig Synnergren begärt men nekats att ta del av de handlingar om värnpliktsförhållanden som arbetsgruppen Agrell/Grudemark sedan 1974 tillställt ÖB. Enligt Filip Grudemark och uppgifter i Vpl-nytt rör det sig om handlingar/PM som berör bl. a. följande förhållanden för de värnpliktiga: sjukvården, rättsvården, arbetstiden, arbetsmiljön, ekonomin samt mellanölets försvinnande.

Vi önskar ta del av dessa handlingar samt eventuellt övriga handlingar som gjorts av arbetsgruppen Agrell/Grudemark gällande värnpliktsförhållanden.

Vi hänvisar till TF 2 kap. "Om allmänna handlingars offentlighet" och begär att *myndigheten skyndsamt* prövar vår framställan.

ÖB meddelade beslut i saken den 21 januari 1977. I beslutet som på uppdrag av överbefälhavaren undertecknats av chefen för försvarsstaben generallöjtnanten Lennart Ljung anfördes:

Eftersom de handlingar Ni efterfrågat inte längre finnes bevarade kan de följaktligen inte heller utlämnas.

I en ytterligare skrivelse till ÖB, daterad den 20 januari 1977 och inkommen till ÖB den 24 januari 1977 anförde Fichtelius och Jacobson.

Vi har tidigare begärt att med stöd av TF 2 kap. få ta del av de rapporter arbetsgruppen Agrell/Grudemark sedan 1974 tillställt ÖB. Enligt telefonmeddelande idag menar sig ÖB ha förstört dessa rapporter. Vi vill då ytterligare precisera vår begäran. I den mån dessa handlingar, eller utkast till dessa, finns kvar hos någon i arbetsgruppen Agrell/Grudemark, som ju ÖB i detta ärende tydligen betraktar som stabsmedlemmar, begär vi att dessa utlämnas till oss. I denna fråga kräver vi ett *beslut* av myndigheten, med vederbörlig besvärshänvisning i den mån beslutet skulle gå oss emot.
Vi behöver knappast påpeka att myndigheten har skyldighet att behandla ärendet skyndsamt.

Fichtelius och Jacobsons ovannämnda skrivelse den 20 januari 1977 föranledde följande beslut den 26 januari 1977 av ÖB, även detta enligt uppdrag undertecknat av Ljung.

Överbefälhavarens beslut är att Eder framställan lämnas utan åtgärd.

Fichtelius och Jacobson besvärade sig hos regeringsrätten. Besvärsinlagan hade följande lydelse.

Vi har med stöd av TF 2 kap. begärt att få ta del av handlingar om Värnpliktsförhållanden som en arbetsgrupp inom FOA (Arbetsgrupp Agrell/Grudemark) sedan 1974 tillställt ÖB. Det rör sig om minst 6 rapporter/PM som berör bl. a. följande förhållanden för de vpl: sjukvården, rättsvården, arbetstiden, arbetsmiljön, ekonomin samt mellanölets försvinnande. Dessa rapporter bör ha förvarats och upprättats som allmänna handlingar, och vi önskar alltså ta del av dem då vi menar att de måste betraktas som offentliga allmänna handlingar. Vi har begärt detta hos både FOA och ÖB då rapporterna utarbetats av tjänstemän på FOA för att därefter tillställas ÖB. Skulle ÖB ha rätt i sin tolkning att handlingarna framställts *inom* myndigheten ÖB av FOA-tjänstemännen i egenskap av stabsmedlemmar menar vi ändå att handlingarna måste betraktas som offentliga.
ÖB hävdar i svar till oss att handlingarna inte längre finns, men enligt uppgifter från överste Filip Grudemark, FOA, är åtminstone en del av handlingarna bevarade inom arbetsgrupp Agrell/Grudemark. Vi anför alltså besvär över ÖB:s och FOA:s beslut att vägra utlämna dessa handlingar, och begär att den myndighet som bör lämna ut dem också gör det.

I ett av regeringsrätten infordrat yttrande anförde Synnergren att hans inställning till frågan om utlämning av de begärda handlingarna framgick av hans yttrande till JO den 3 december 1976, vilket bifogades. Vidare anförde Synnergren: att professor Agrell och överste Grudemark arbetat för mig som stabsmedlemmar, att aktuella arbetshandlingar inte tillförts något inom Försvarsstaben slutbehandlat ärende, att interna arbetspromemorior inte behöver registreras och bevaras, samt att så inte heller skett i detta fall.

I beslut den 4 maj 1977 lämnade regeringsrätten – utan särskilt angiven motivering – besvären utan bifall.

Enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (här avses tryckfrihetsförordningen enligt dess lydelse före den 1 januari 1978) är allmänna handlingar offentliga, om de inte skall hållas hemliga enligt särskilda lagbestämmelser.

I 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen stadgas att allmänna handlingar är alla hos stats- eller kommunalmyndighet förvarade handlingar, vare sig de till myndigheten inkommit eller blivit där upprättade.

Enligt 2 kap. 4 § skall minnesanteckning eller annan uppteckning, som hos myndighet verkställts allenast för måls eller ärendes föredragning eller beredande till avgörande, ej hos myndigheten anses som allmän handling, om ej uppteckningen, sedan målet eller ärendet hos myndigheten slutbehandlats omhändertagits för förvaring.

I 2 kap. 5 § anges när handling skall anses inkommen respektive upprättad.

Enligt 5 § första stycket är handlingen inkommen till myndigheten då den avlämnats till denna eller till befattningshavare, som har att mottaga handlingen eller eljest taga befattning med mål eller ärende, till vilket handlingen hänför sig.

Enligt 5 § andra stycket är sådana handlingar som protokoll och därmed jämförliga anteckningar upprättade då de justerats av myndigheten eller eljest blivit färdigställda. Andra handlingar, som hänför sig till visst mål eller ärende, skall anses upprättade då de expedierats eller, om expedition ej äger rum, då målet eller ärendet blivit slutbehandlat av myndigheten.

Av utredningen framgår att Agrell och Grudemark författat promemorian, benämnd Höstöversikt etc., i egenskap av tjänstemän ställda till ÖB:s förfogande. Det var således inte fråga om någon från FOA till ÖB översänd handling och den kan därför inte anses inkommen till ÖB. Däremot kan diskuteras om den var upprättad hos ÖB.

Frågan blir då om handlingarna tillhörde visst mål eller ärende hos ÖB. Av remissvaret framgår att så inte var fallet.

Beträffande handlingar som ej hänför sig till visst ärende gäller att de anses upprättade när de har justerats av myndigheten eller på annat sätt får-

digställts, vilket numera uttryckligen stadgas i tryckfrihetsförordningen enligt dess lydelse fr. o. m. den 1 januari 1978.

Med uttrycket på annat sätt färdigställts torde förstås att behörig befattningshavare hos myndigheten för myndighetens räkning sanktionerat handlingen eller beslutat om dess omhändertagande för förvaring. Något sådant har uppenbarligen inte skett. Det synes därför vara klart att promemorian aldrig blivit upprättad i tryckfrihetsförordningens mening och således ej heller blivit allmän handling enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser.

Kvarstår frågan om ÖB ägt rätt att förstöra promemorian. I arkivinstruktionen för försvarsmyndigheterna sägs uttryckligen att bestämmelserna om arkivering och gallring endast gäller allmänna handlingar. ÖB har därför som chef varit oförhindrad att efter eget omdöme förfoga över handlingarna.

Vad nu sagts om promemorian Höstöversikt etc. gäller i motsvarande mån om övriga i ärendet hos JO omnämnda, av Agrell – Grudemark upprättade och till ÖB överlämnade promemorior liksom om Agrells handbrev.

Jag finner alltså inte anledning till kritik mot ÖB i anledning av vad som förevarit.

Exekution

Utmätt gods har sålts på auktion trots att överexekutor beslutat om inhibition

Av handlingarna i detta ärende framgår följande.

Kronofogdemyndigheten i Stockholm utmätte den 10 augusti och den 25 november 1976 hos Claes-Henrik W. vissa silverpjäser och andra förmål för betalning av skulder till olika borgenärer. W:s hustru Annette W. besvärade sig hos länsstyrelsen i Stockholms län och gjorde gällande att vissa av silverpjäserna var hennes. Den 9 december 1976 beslöt länsstyrelsen att vidare fortgång av utmätningen skulle i avbidan på slutligt utslag i målet inställas såvitt gällde en skål med lock i silver och en silverstånka.

Länsstyrelsens inhibitionsbeslut hann ej beaktas innan de utmätta föremålen den 13 december 1976 såldes på Stockholms auktionsverk.

Länsstyrelsen meddelade den 22 april 1977 utslag på Annette W:s besvär. Av utslaget framgår att Annette W. sökt styrka sin äganderätt till skålen, stånkan och en silverbägare genom företeende av intyg, bland dem ett av den 9 december 1976 från hennes far. Länsstyrelsen anförde i utslaget vidare:

Annette W. kan inte genom de av henne åberopade intygen anses ha styrkt sin äganderätt till skålen med lock i silver och stånkan i silver. Utmätningarna som numera övergått att gälla den för dessa föremål influtna köpeskillingen, skall därför bestå. Emellertid får Annette W. genom intyget den 9 december 1976 anses ha visat sannolika skäl för sitt anspråk. Länsstyrelsen hänvisar därför Annette W. enligt 69 § utsökningslagen att inom en månad från dagen för detta utslag väcka talan mot borgenärerna – – – samt Claes-Henrik W. vid Stockholms tingsrätt vid äventyr att Annette W. eljest förlorar sin talan mot nämnda borgenärer beträffande köpeskillingen för skålen med lock i silver och stånkan i silver.

Länsstyrelsens beslut den 9 december 1976 skall inte gälla längre men köpeskillingen för den sålda skålen med lock i silver och stånkan i silver får inte redovisas till borgenärerna – – – förrän tvisten om äganderätten till dessa föremål blivit prövad eller tiden utgått för väckande av talan.

Vad beträffar utmätningarna av bägaren i silver har Annette W. varken styrkt eller gjort sin äganderätt till denna sannolik. Länsstyrelsen lämnar därför besvären däröver utan bifall.

Eftersom försäljning ägt rum av de utmätta föremålen föranleder Annette W:s yrkande att få lösa ut vissa utmätta föremål inget annat länsstyrelsens yttrande än att klagande i utsökningsmål saknar denna rätt.

Annette W. överklagade länsstyrelsens utslag till Svea hovrätt. Hovrätten lämnade den 17 juni 1977 besvären utan bifall men bestämde att den frist inom vilken talan jämlikt 69 § utsökningslagen skulle väckas skulle räknas från dagen för hovrättens utslag. Hovrättens utslag vann laga kraft.

Annette W. väckte också talan hos Stockholms tingsrätt med stöd av 69 § utsökningslagen mot utmätningsborgenärerna och mot sin make. Sedan Annette W. inte efterkommit föreläggande från tingsrätten att i vissa angivna hänseenden komplettera sin stämningsansökan inom utsatt tid, beslöt emellertid tingsrätten den 20 juli 1977 jämlikt 42 kap. 4 § rättegångsbalken att avvisa hennes stämningsansökan. Beslutet vann laga kraft. Därefter redovisade kronofogdemyndigheten köpeskillingen till borgenärerna.

Annette W. klagade hos JO över kronofogdemyndighetens åtgärder.

Länsstyrelsen anförde i infordrat yttrande bl. a.

Skäl att inhibera verkställigheten av den överklagade utmätningen förelåg inte förrän den 9 december 1976 då ett intyg av Annette W:s far inkom till länsstyrelsen. Av då åberopade handlingar framgick att försäljning av den utmätta egendomen var utsatt till den 13 december 1976. Genom beslut den 9 december 1976 – – – inställde länsstyrelsen vidare fortgång av utmätningen såvitt den avsåg en skål med lock i silver och en silverstånka. Enligt länsstyrelsens diarier expedierades beslutet till kronofogdemyndigheten samma dag, en torsdag. Enligt kronofogdemyndighetens inkomststämplar på inhibitionsbeslutet inkom detta till myndigheten den 13 december 1976, en måndag. Enligt tillskrifter till stämplarna inkom beslutet till myndighetens tredje fältavdelning kl 14.30 och till diariestationen efter kl 15.00. – Föredraganden i målet har upplyst att han inte kan erinra sig om kronofogdemyndigheten underrättats under hand om beslutet men förklarat att, eftersom underhandskontakt med kronofogdemyndighet regelmässigt sker när försäljning är nära förestående, har troligen sådan förekommit i även detta fall. I länsstyrelsens akt finns inte någon tjänsteanteckning om att underhandskontakt förekommit efter inhibitionsbeslutet.

Som kommentar till expedieringen av inhibitionsbeslutet må anföras följande.

I utmätningsmål måste länsstyrelsen enligt 208 § UL ex officio pröva om skäl för inhibition föreligger. I en inom länsstyrelsens överexekutorsenhet upprättad introduktionspromemoria föreskrivs att när utmätningsbesvär inkommer upplysning under hand från kronofogdemyndigheten skall inhämtas om dag då verkställighet skall ske och i förekommande fall begäras att det skall anstå någon tid med denna. Då uppgifterna i besvärshandlingarna vid s. k. tredjemansbesvär därtill ofta är ofullständiga, måste upplysningar även begäras om utmätningsborgenär och gäldenär, utmätningsfordran, utmätningsdag och utmätt gods. Eftersom utmätningsbesvär ofta initieras av att den utmätta egendomen hämtas hos gäldenären för att försäljas inom kort tid, har i promemorian föreskrivits att kontakten med kronofogdemyndigheten skall ske omgående. Därefter kan beslut om eventuell inhibition fattas. Detta meddelas i allmänhet på blankett vari samtidigt kronofogdemyndigheten anmodas att efter hörande av utmätningssökanden yttra sig i målet. Inhibitionsbeslutet expedieras naturligtvis omgående. Om försäljning av det utmätta godset är nära förestående underrättas enligt länsstyrelsens rutiner kronofogdemyndigheten under hand om beslutet. I de brådskande målen förekommer således telefonkontakt med kronofogdemyndigheten två gånger i samband med beslut om inhibition.

I förevarande fall förelåg inte anledning att kontakta kronofogdemyndigheten före beslutet om inhibition. Beslutet expedierades vidare fyra dagar före den utsatta försäljningen och borde ha varit kronofogdemyndigheten

till handa den 10 december eller senast på morgonen den 13 december. I och för sig synes kunna hävdas att beslutet sänts till kronofogdemyndigheten i sådan tid att försäljningen av de föremål som omfattades av inhibitionsbeslutet borde ha kunnat stoppas. Med hänsyn till att förseningar i postgången kan uppstå – och synbarligen uppstått i detta fall – hade emellertid varit lämpligt att kronofogdemyndigheten meddelats under hand om beslutet. Det kan inte uteslutas att underhandskontakt med myndigheten inte förekommit. Med hänsyn härtill måste det inträffade beklagas.

Slutligen kan anföras att vid utbildningen av ny personal framhålls den stora vikten av att handläggningsrutinerna iakttas, och vid sammanträden med enhetens personal tas olika frågor upp som har samband med dessa rutiner. Det inträffade har ändå föranlett att det – till undvikande av varje möjlighet till rättsförlust – numera föreskrivs att underhandskontakt med kronofogdemyndighet skall ske *varje gång* en utmätning inhiberats.

Yttrande inhämtades också från kronofogdemyndigheten, som i en av kronofogden Chr. Lüning undertecknad skrivelse anförde bl. a. följande.

Det är uppenbart att de två silverföremålen inte bort försäljas efter det länsstyrelsen meddelat sitt beslut om inhibition. Att ett sådant beslut fattats var dock inte känt på kronofogdemyndigheten. Skulle sådant besked ha lämnats per telefon hade försäljningen omedelbart stoppats. De mål i vilka försäljning är förestående bevakas nämligen av vederbörande kronokommissarie som har målen samlade hos sig. All personal på avdelning för enskilda mål är väl medveten om att alla upplysningar rörande dessa mål omedelbart skall lämnas till kommissarien. Anteckning om eventuellt beslut om inhibition görs på akten och, om anledning till inställande av försäljningen finns, återtas begäran om försäljning hos auktionsverket, först per telefon och därefter skriftligen. I det nu aktuella fallet kände varken kommissarien, undertecknad kronofogde eller den förste kronoassistent som verkställt utmätningen till att beslut om inhibition förelåg.

Annette W. inkom därefter med ytterligare en skrivelse jämte bilagor. I skrivelsen frågade hon bl. a. vilka åtgärder hon rättsligen kunde vidta för att återfå de ifrågavarande silverpjäserna.

I beslut den 16 mars 1978 anförde JO Lundvik.

Såsom framgår av utredningen meddelade länsstyrelsen det ifrågavarande inhibitionsbeslutet torsdagen den 9 december 1976 och expedierade beslutet samma dag till kronofogdemyndigheten, dit det dock inte anlände förrän måndagen den 13 december 1976, dvs. samma dag som försäljningen av den utmätta egendomen ägde rum på auktionsverket. Det kom dock kronofogdemyndigheten tillhanda först vid en tidpunkt på eftermiddagen den 13 december 1976, då försäljningen redan skett.

Med hänsyn till att lördag och söndag kom emellan och till att förseningar i postgången inte får uteslutas borde länsstyrelsen inte ha nöjt sig med

att sända över beslutet till kronofogdemyndigheten med posten utan borde dessutom genast under hand – genom telefonsamtal eller telegram – ha underrättat kronofogdemyndigheten om beslutet. Så brukar också enligt länsstyrelsen ske men synes inte ha skett i detta fall, vilket länsstyrelsen beklagat.

Då länsstyrelsen numera föreskrivit att underhandskontakt med kronofogdemyndighet skall ske varje gång en utmätning inhiberats och jag således utgår från att det inträffade inte upprepas, finner jag ej skäl vidta ytterligare åtgärder i ärendet.

Vad till sist gäller Annette W:s förfrågan om vilka åtgärder hon rättsligen kan vidta för att återfå silversakerna vill jag som min mening framhålla att det i ett fall som det förevarande inte är lagligen möjligt att återkräva sakerna från en köpare som i god tro ropat in dem på auktionen (jfr. Undén, Svensk sakrätt. I Lös egendom, 8:e uppl. 1973 s. 145). I ett sådant fall kan på sin höjd möjligen återstå en rätt att lösa egendomen åter av köparen (se samma bok s. 150). I dessa rent civilrättsliga frågor vill jag rekommendera att Annette W. rådgör med advokat.

Dröjsmål vid införsel. Arbetsgivare som utbetalar lön via dator får vara beredd undantagsvis göra en manuell utbetalning

Såsom ombud för Margareta L. anförde jur.kand. Carl Johan Sehlin i skrifter, som inkom till JO den 21 och 23 december 1977, klagomål mot kronofogdemyndigheten i Uppsala distrikt. Sehlin anförde bl. a.

Margareta L. hade den 15 september 1977 ansökt hos kronofogdemyndigheten om införsel i sin makes lön för utfående av underhållsbidrag till makarnas barn enligt domstols interimistiska beslut, sammanlagt 1.350 kr. per månad. Kronofogdemyndigheten hade fattat beslut om införsel den 16 november 1977. Arbetsgivaren hade till kronofogdemyndigheten meddelat att intet kunnat innehållas av novemberlönen på grund av företagets löneutbetalningsrutiner (data). Kronofogdemyndigheten hade även upplyst henne om att vad som skulle komma att innehållas av decemberlönen (löneutbetalning den 22 december) ej skulle kunna vara henne tillhanda förrän i början av januari 1978. Vid förfrågan av Sehlin den 16 december 1977 hade kronokommissarien Sven Åhlander bekräftat dessa uppgifter. Åhlander hade vidare svarat honom att arbetsgivaren sagt sig inte kunna göra särskilda arrangemang för enskilda av de 6 000 anställda i företaget.

På grund av det anförda anhöll Sehlin att JO prövade om handläggningsrutinerna vid kronofogdemyndigheten var tillräckligt effektiva i införselmål och om handläggningen i målet varit korrekt mot bakgrund av att utbe-

talning till den underhållsberättigade syntes komma att ske först omkring fyra månader efter det ansökan om införsel kom in till myndigheten.

Efter remiss avgav kronofogdemyndigheten yttrande vari anfördes bl. a.

Ärendet inkom till kronofogdemyndigheten 1977-09-15 med begäran om införsel i den underhållsskyldiges, Hans Sigvard L:s avlöning.

1977-10-20 överlämnades målet för verkställighet till kronokommissarie Sven Åhlander. – – – Samma dag sändes anmaning till arbetsgivaren att inkomma med uppgift om gäldenärens inkomstförhållanden och skatteavdrag.

1977-10-31 inkom svar från arbetsgivaren och den 15 november fattades beslut om införsel. Den 25 samma månad inkom bevis från arbetsgivaren, att denne mottagit införselbeslutet.

I slutet av september och under oktober pågick intensiva förberedelser för redovisning till försäkringskassan med anledning av överflyttning av bidragsförskottens administration till försäkringskassorna. Arbetsbelastningen på avdelningen var stor och en viss fördröjning av handläggning av inkommande ärenden var oundviklig. Dock torde i här aktuellt fall "olycksfall i arbetet" även ha inträffat på så sätt att ärendet för en tid kommit åt sidan.

Efter en dryg månad upptäcktes förhållandet och ärendet togs omedelbart upp till behandling. Efter det att beslut om införsel fattats kom en telefonförfrågan från sökanden med begäran om besked, när någon redovisning var att förvänta. Som svar nämndes mitten av december.

Några medel från arbetsgivaren, som rörde det aktuella ärendet, inkom dock inte och när sökanden ånyo efterlyste redovisning kontaktades arbetsgivaren.

Denne meddelade då att löneavdrag ej kunnat göras i november på grund av företagets löneutbetalningsrutiner (ADB). För att kunna beaktas måste införselbeslutet ha kommit arbetsgivaren tillhanda senast den 9 eller 10 i månaden.

De medel, som innehållits av decemberlönen, har 1978-01-18 redovisats av arbetsgivaren och påföljande dag översänts till sökanden.

Sehlin bemötte kronofogdemyndighetens remissvar.

JO Lundvik anförde i beslut den 23 mars 1978.

Det ligger i sakens natur att mål om införsel för underhållsbidrag bör handläggas utan onödig tidsutdräkt, särskilt när såsom här är fallet bidragsförskott ej utgår.

Mot denna bakgrund framstår det två månader långa dröjsmålet hos kronofogdemyndigheten med att meddela beslut om införsel som otillfredsställande. Med hänsyn till vad kronofogdemyndigheten anfört om skälen för dröjsmålet vill jag dock inte alltför hårt kritisera myndigheten på denna punkt.

Det är vidare beklagligt att redovisning och utbetalning av det första införselbeloppet inte skedde förrän den 18 och 19 januari 1978, dvs. två må-

nader efter det att införselbeslutet meddelades och hela fyra månader efter det att ansökan om införsel gjordes. Kronofogdemyndigheten synes här ha bort intaga en mer aktiv hållning gentemot arbetsgivaren och ej utan vidare godtagit dennes hänvisning till sina datarutiner. Tydligt är att inmatningen i datorn kan medföra fördröjning av utbetalningar i inledningsskedet. Möjlighet måste finnas att i undantagsfall med förbigående av datorn göra en s. k. manuell utbetalning. Hur som helst synes arbetsgivaren även med anlitande av datorn rimligtvis ha kunnat redovisa det första införselbeloppet i samband med löneutbetalningarna i december 1977, och längre dröjsmål borde kronofogdemyndigheten inte ha godtagit.

Vissa övriga ärenden

Underrättelse enligt 59 § utsökningslagen vid utmätning av fordran på skatterestitution

I Stockholm tillämpas följande rutiner vid förtida återbetalning av för mycket erlagd preliminärskatt. Sedan lokala skattemyndigheten beslutat om återbetalning, sänds beslutet till kronofogdemyndigheten om sökanden finnes registrerad där. Efter kvittning av restförd skatt mot återbetalningsbeloppet eller utmätning i detta skickar kronofogdemyndigheten lokala skattemyndighetens beslut till länsstyrelsens uppbördsenhet, varifrån eventuell utbetalning sker till sökanden. Enligt tryckt anvisning på den beslutsblankett som användes (Riksskatteverket, RSV, 4464) *bör* handlingen sändas till länsstyrelsen inom fem dagar. Den korta tiden är ett led i strävandena att återbetalning skall kunna ske så snabbt som möjligt. Kronofogdemyndigheten har sålunda rekommenderats att vid utmätning i belopp, som den skattskyldige enligt lokala skattemyndighetens beslut är berättigad att återfå, verkställa förrättning inom fem dagar från den dag beslutet kommit kronofogdemyndigheten tillhanda.

I ett klagoärende hos JO påtalades att kronofogdemyndigheten i Stockholm i visst fall utmätt återgående preliminär skatt utan att ha i förväg underrättat gäldenären om målet.

JO Lundvik anförde i beslut den 2 juni 1978, efter att ha redogjort för tillämpade rutiner och riksskatteverkets ovannämnda rekommendation, bl. a. följande.

Enligt min mening kan en allmän rekommendation av detta slag inte tillmätas den betydelsen att saken alltid måste anses brådskande och att underrättelse till gäldenären därför kan underlåtas generellt med stöd av 59 § 2 mom. utsökningslagen.

Syftet med underrättelse till gäldenären är att denne skall få möjlighet att bevaka och tillvarata sin rätt. Han kan t. ex. inför en vanlig utmätning betala sin skuld och därigenom förhindra utmätningen eller anvisa till utmätning viss lämplig egendom. Vid ifrågasatt utmätning i överskjutande skatt kan dessa befogenheter synas vara av mindre stor betydelse för gäldenären. Från huvudregeln i 59 § 1 mom. utsökningslagen att underrättelse om utmätning skall sändas till gäldenären finns dock inte något undantag som ger kronofogden rätt att avstå från underrättelse om det kan antas att sådan skulle vara av ringa eller ingen betydelse för gäldenären. Från rättssäkerhetssynpunkt anser jag inte heller att det finns anledning för mig att föreslå något sådant undantag.

Jag anser således att kronofogden också när utmätning är aktuell i belopp som avser återbetalning av preliminär skatt och betalningsanmaning inte inom skälig tid dessförinnan utgått bör följa huvudregeln i 59 § 1 mom. utsökningslagen och underrätta gäldenären om den förestående utmätningen. I sådana fall kan det bli nödvändigt att frångå rekommendationen att redovisa ärendet till länsstyrelsen inom fem dagar.

Personförväxling i utsökningsmål hos kronofogdemyndighet

En person vid namn Jan Sander skrev till JO och klagade över att en kronofogdemyndighet förväxlat honom med gäldenären i ett utsökningsmål, vilken också hette Jan Sander. Klaganden och gäldenären hade inte samma adress.

Yttrande inhämtades från kronofogdemyndigheten.

I beslut den 7 september 1977 uttalade *JO Lundvik* följande.

Att klaganden fått mottaga skattekrav från kronofogdemyndigheten i Solna synes enligt utredningen ha från början berott huvudsakligen på att en vikarierande handläggare hos myndigheten inte tagit del av – i vart fall inte med tillräcklig noggrannhet – det arbetskort, på vilket fanns antecknat den adress som gäldenären sannolikt kunde nås på. I stället har befattningshavaren satt igång med efterforskningar efter gäldenären och därvid så småningom kommit fram till klagandens adress. Under den vidare handläggningen hos kronofogdemyndigheten uppmärksammade inte den ordinarie tjänsteinnehavaren att klagandens adress ej stämde överens med den adress på gäldenären som fanns antecknad på arbetskortet.

Även om namnkombinationen Jan Sander måste betecknas som ovanlig anser jag att det borde ha gjorts någon form av kontroll huruvida klaganden kunde vara identisk med gäldenären. Den uteblivna kontrollen har orsakat att klaganden fått mottaga obefogade skattekrav. Härtill har även bidragit att den ordinarie tjänsteinnehavaren i viss mån brustit i uppmärksamhet genom att förbise att klagandens adress inte stämde med gäldenä-

rens adress som fanns antecknad på arbetskortet. Jag beklagar det obehag som detta medfört för klaganden.

Utöver den kritik som jag här uttalat finner jag ej skäl till någon åtgärd.

Utredningen i ett enskilt utsökningsmål hos överexekutor har inte kommunicerats med borgenären. Tillika fråga om nödvändigheten av att inhämta yttrande från kronofogde med anledning av besvär över utmätning

Vid inspektion hos överexekutor på en länsstyrelse uppmärksammades att någon kommunikation av utredningen i ett utsökningsmål inte hade ägt rum med borgenären. Då denne kunde sägas vara den egentlige motparten till klaganden i besvärsmålet kunde det ifrågasättas om det var riktigt av överexekutor att inte ha hört borgenären. Det observerades också vid inspektionen att överexekutor i mål angående besvär över utmätning generellt lät kronofogdemyndigheten yttra sig oavsett om det gällde allmänna eller enskilda mål eller om kronofogdemyndighetens formella handläggning av ärendet kritiserats eller inte i besvären.

Yttrande inhämtades från länsstyrelsen angående de gjorda iakttagelserna.

I beslut den 19 oktober 1977 uttalade *JO Wigelius* följande.

Det vid inspektionen uppmärksammade fallet, vari borgenären inte fick tillfälle att yttra sig, var ett enskilt mål. Jag begränsar mig därför i fortsättningen till sådana mål och tar alltså inte ställning till i vad mån de bedömningar jag här gör bör äga motsvarande tillämpning i allmänna mål.

Det finns inte några uttryckliga regler om kommunikation av besvär över utmätningsmans förfarande. Stadgandet i 195 a § utsökningslagen har omedelbart avseende endast på kommunikation av ansökan om kvarstad, förbud eller annan handräckning.

Hassler (Utsökningsrätt, s. 432) har påpekat att kommunikation alltid torde äga rum när överexekutor finner att klaganden visat skäl för sin talan och densamma alltså kan komma att bifallas. I anslutning härtill har JO Lundvik framhållit att det enligt hans mening framstår som ett starkt rättssäkerhetskrav att ändring inte göres i utmätning e. d. utan att tillfälle till yttrande beretts den vars rätt kan beröras av åtgärden (JO 1970 s. 328).

Jag anser för egen del att det är en god huvudregel att föranstalta om kommunikation i sådana fall som Hassler nämnt och jag instämmer också helt i Lundviks uttalande. Överexekutor bör t. ex. inte upphäva en utmätning med mindre borgenären fått tillfälle att yttra sig. Oaktat att det kan finnas starka skäl som talar för att denne inte har något att bidra med till utredningen i målet, är dock ett upphävande av utmätningen en sak som i så hög grad berör hans rätt att det får betraktas som obilligt att inte ge honom tillfälle till yttrande.

Tilläggas kan att lagberedningen i sitt förslag till utsökningsbalk (SOU

1973: 22) förordat att talan mot kronofogdemyndighets beslut skall föras genom besvär till hovrätten och att förslaget i 19 kap. upptar föreskrifter *dels* i 34 § om att kronofogdemyndigheten under angivna förutsättningar skall bereda motpart tillfälle att inkomma med förklaring och *dels* i 40 § att hovrätt ej utan att motpart haft tillfälle att inkomma med förklaring får göra ändring i det överklagade beslutet såvitt rör dennes rätt.

Många gånger kan det helt naturligt vara svårt för överexekutor att i ett nyinkommet besvärsmål ta ställning till om klagandens motpart – borgenären eller gäldenären – bör få tillfälle att yttra sig. Viss annan utredning kan först behöva införskaffas.

I 205 § UL sägs att överexekutor, när klagan ägt rum, vid behov skall infordra protokoll och andra handlingar i målet från utmätningsmannen. Enligt min mening torde det som regel finnas skäl att ta in utmätningsmannens akt i målet. Huruvida yttrande dessutom bör infordras från utmätningsmannen får bedömas från fall till fall beroende på vad klagomålen avser och akten utvisar. Att regelmässigt begära yttrande kan knappast vara påkallat. Ett sådant förfarande måste också vara betungande för utmätningsmännen.

Efter granskning av utmätningsmannens akt och eventuellt yttrande från honom torde överexekutor kunna ta ställning till om klaganden visat skäl för sin talan och om kommunikation med klagandens motpart bör ske.

Jag vill tillägga att om tredje man klagat på en utmätning, t. ex. under påstående att den utmätta egendomen rätteligen tillhör honom, bör frågan om kommunikation bedömas på i princip samma sätt som när det är gäldenären som klagar på utmätningen. Skäl kan också finnas att låta gäldenären yttra sig över besvär av tredje man.

Beträffande det vid inspektionen uppmärksammade fallet följer av det anförda att borgenären borde ha fått yttra sig över besvären innan överexekutor upphävde utmätningen. – Målet har tydligen främst gällt kronofogdemyndighetens tillämpning av de s. k. beneficiereglerna i 65 § UL och jag kan med hänsyn härtill inte finna att det var obehövligt att inhämta yttrande från kronofogdemyndigheten.

Fråga om förutsättningar förelegat för s. k. pantbrevsutmätning

Vid inspektion av överexekutorsenheten på en länsstyrelse uppmärksammades att en kronfogdemyndighet vid två tillfällen utmätt en fastighet till gäldande av statsverkets skattefordran om ursprungligen 35 377 kr. vid vartdera utmätningstillfället. Exekutiv auktion hölls den 22 mars 1977. Av handlingarna framgick att fastigheten hade ett taxeringsvärde å 45 000 kr. och att den åsatts ett saluvärde om 95 000 kr. Det s. k. skyddsbeloppet uppgick enligt sakägarförteckningen till i runt tal 178 500 kr. Vidare utvisade förteckningen att i fastigheten fanns pantbrev och del av pantbrev som

inte utgjorde pant för fordran och därför kunnat tas i anspråk genom utmätning. – Det var inte någon representant för kronofogdemyndigheten närvarande vid bevakningssammanträdet eller auktionen. Någon försäljning av fastigheten kom inte till stånd vid auktionen och något nytt försäljningsförsök begärdes inte av sökanden (staten genom kronofogdemyndigheten).

Yttrande inhämtades från kronofogdemyndigheten.

I beslut den 10 mars 1978 uttalade *JO Wigelius* bl. a. följande.

Av kronofogdemyndighetens yttrande framgår att värderingen i december 1976 utvisade ett värde på fastigheten av 95 000 kronor. Den var intecknad för 165 000 kronor. Som kronofogden uppfattade lånebilden, var denna sådan att utrymme för pantbrevsutmätning inte fanns. Jag anser att det för kronofogdemyndigheten i en sådan situation bör stå klart att ett försäljningsförsök inte leder till något annat resultat än kostnader för statsverket. Att då driva ärendet till försäljning – vid vilken försäljning någon representant för kronofogdemyndigheten för övrigt inte var närvarande (jfr USK 61 §) – anser jag olämpligt.

Vad gäller en eventuell pantbrevsutmätning är jag emellertid av den uppfattningen att en mera ingående utredning än den kronofogden gjort skulle ha visat att – – – Föreningsbanks fordran understeg pantbrevsbeloppet jämte tillägg. Den härvid för utmätning tillgängliga delen uppgick till i runt tal 9 000 kr. Jag anser för min del att om en pantbrevsutmätning med ianspråktagande av fastigheten hade skett, möjligheterna att få fastigheten såld och att erhålla utdelning varit förhållandevis goda, bl. a. därför att en sådan utmätning skulle ha inneburit att skyddsbeloppet kunnat bestämmas till ca 90 000 kr. i stället för som nu till omkring 179 000 kr.

Hos kronofogdemyndighet har skett dubbla exekutiva åtgärder för uttagande av fordran

En kronofogdemyndighet beslöt den 23 februari 1977 om införsel i J:s sjukpenning för uttagande av fordonsskatt om 191 kr. Den 16 mars 1977 utmätte kronofogden överskjutande skatt för uttagande av samma belopp.

J skrev till JO och klagade över att beloppet i fråga hade uttagits två gånger.

Det infordrades upplysningar från kronofogdemyndigheten och därefter yttrande från riksskatteverket.

Kronofogden S. uppgav följande.

Beslutet om införsel i J:s sjukpenning – 16 kronor per dag – delgavs försäkringskassan den 28 februari.

Sedan kronofogdemyndigheten från lokala skattemyndigheten fått kopia av beslut om återbetalning till J. av preliminär skatt utmättes därav den 16 mars 191 kronor. Samma dag avsändes ett beslut till sjukkassan varigenom

införselbeslutet upphävdes. Innebörden av ett sådant beslut är bl. a. att eventuellt innehållna ännu ej redovisade medel skall utbetalas till gäldenären.

Någon tid därefter framkom det att 191 kronor hållits inne av försäkringskassan men att beloppet, trots ändringsbeslutet, inte blivit utbetalt till J. Försäkringskassan upplyste att ändringsbeslutet inte hade någon betydelse härvidlag. Det första införselbeslutet hade inmatats i försäkringskassans datasystem och beloppet hade hunnit tagas ut före ändringsbeslutet. Vid sådant förhållande kunde pengarna utbetalas endast till kronofogdemyndigheten. Kronofogdemyndigheten skulle, enligt försäkringskassan, få pengarna via postgirot i vanlig ordning vid månadsredovisningen.

Att som alternativ häva utmätningen av J. tillkommande preliminär skatt ansågs som meningslöst, eftersom det är veterligt att länsstyrelsen behandlar dessa ärenden i sitt datasystem. Att få en ändring till stånd efter en inmatning är praktiskt taget ogörligt.

I detta läge kunde därför kronofogdemyndigheten inte göra mera utan endast avvakta redovisning på grund av de exekutiva besluten och omgående utanordna 191 kronor till J. För J:s del skulle detta innebära en försening om två dagar, något som han nu vill ha skadestånd för med 2 000 kronor.

Den 7 april inflöt 191 kronor från försäkringskassan, vilket utanordnades via postgirot samma dag till J. Det genom utmätning i preliminär skatt influtna beloppet krediterades på skatteskulden.

– – –

Riksskatteverkets yttrande har här utelämnats av utrymmesskäl.

I beslut den 30 september 1977 uttalade *JO Wigelius* följande.

Jag finner det beklagligt att ett belopp om 191 kr. kommit att uttagas två gånger; såväl genom införsel i J:s sjukersättning som genom utmätning i hans överskjutande skatt. Det är särskilt beklagligt eftersom J. tidigare råkat illa ut på ungefär samma sätt (se JO:s ärende dnr 2075/76).

Jag finner det vara en lämplig huvudregel att kronofogdemyndighet före utmätning av gäldenärs överskjutande skatt eller kvittning av skatten mot den slutliga delen av gäldenärens totala skuld kontrollerar hos arbetsgivare, försäkringskassa eller annan huruvida beslutad införsel givit något resultat. En sådan kontroll kan dock inte alltid vara erforderlig. Är t. ex. gäldenärens skuld så mycket större än den överskjutande skatten att det utan vidare är klart att ett belopp motsvarande mellanskillnaden inte kan ha uttagits genom införsel, är ju en kontroll onödig. Här får kronofogdemyndigheten sedan i stället beakta i införselärendet hur stor gäldenärens skuld är efter utmätningen. Sker en kontroll, har myndigheten att med ledning av vad kontrollen ger vid handen besluta om utmätning skall verkställas, hur stort belopp som skall utmätas och om införsel skall upphöra.

Talan mot överexekutors beslut i anledning av begäran om anstånd med försäljning av fastighet

Vid inspektion hos överexekutor på en länsstyrelse iakttogs att överexekutor i fråga om överklagande av beslut över begäran om anstånd med försäljning av fastighet (11 § fastighetsförsäljningslagen) förordnade att talan mot beslutet inte fick föras annat än i samband med talan mot auktionen.

JO Wigelius lät anteckna följande till inspektionsprotokollet.

Varken fastighetsförsäljningslagen (11 och 71 §§) eller utsökningslagen (11 kap.) ger något klart besked om hur talan skall föras mot sådana beslut som det här är fråga om. Ett stöd för att talan kan föras särskilt får högsta domstolens beslut den 27 maj 1975 nr SÖ 744 och den 23 april 1976 nr SÖ 809 anses utgöra. I dessa fall hade ansökan om anstånd med exekutiv försäljning inte medgivits av länsstyrelsen. Besvär däröver – i form av särskild talan – lämnades utan bifall av hovrätten. HD meddelade inte prövningstillstånd. – Nämnas bör också att lagberedningen i förslaget till Utsökningsbalk (SOU 1973: 22) föreslagit en bestämmelse att särskild talan inte skall få föras mot bl. a. beslut som endast innefattar förberedelse till senare åtgärd och ej rör tredje man (19 kap. 25 §). Enligt lagberedningen skall till beslut som enbart rör förberedande åtgärd ej räknas beslut varigenom anstånd med försäljning medges eller vägras (s. 566). – Enligt min mening torde redan idag särskild talan kunna föras mot beslut som överexekutor meddelat med anledning av begäran om anstånd med exekutiv försäljning. Så torde också ha varit fallet enligt äldre rätt (se prop. 1945 s. 41). Yttrande i saken bör inhämtas från länsstyrelsen.

I yttrandet från länsstyrelsen uppgavs att överexekutor – efter att ha tagit del av vad som antecknats i inspektionsprotokollet – avsåg att i fortsättningen meddela besvärshänvisning vid beslut med anledning av begäran om anstånd med exekutiv försäljning.

Taxering och uppbörd

Affären Ingmar Bergman[1]

JO Lundvik anförde i ett den 28 februari 1978 meddelat beslut följande.

Inledning

Allmän översikt

Under den tid som nu är aktuell ägde regissören Ingmar Bergman samtliga aktier i Cinematograph Aktiebolag. Bergman ägde också samtliga aktier i det schweiziska aktiebolaget Persona Aktiengesellschaft, som bildats år 1968 och likviderades under hösten år 1974.

Hos riksskatteverkets kontrollavdelning var tillsatt en speciell arbetsgrupp för utredning av utlandstransaktioner. I slutet av år 1974 började gruppen att se på handlingar hos riksbanken rörande Persona. Granskningen föranledde gruppen att i maj år 1975 upprätta en s. k. förhandspromemoria rörande Bergmans taxeringar åren 1970–1975. Med åberopande av denna förhandspromemoria polisanmälde riksskatteverket Bergman i juni 1975 för skatte- och valutabrott. Detta var upprinnelsen till de uppmärksammade ingripanden som företogs mot Bergman i början av år 1976 och till de händelser som därefter följde.

Den 30 januari 1976 hämtades Bergman på sin arbetsplats, Kungl. Dramatiska teatern, av polis till förhör rörande misstanke om skattebrott vid 1971 års taxering.

Den 3 februari 1976 väckte kammaråklagaren Curt Dreifaldt åtal mot Bergman vid Stockholms tingsrätt för falskdeklaration, alternativt vårdslös deklaration med avseende å Bergmans år 1971 avgivna deklaration. Dreifaldt väckte samtidigt åtal mot Bergmans skatterådgivare, advokaten Sven-Harald Bauer, för medhjälp till ettdera av nu nämnda brott. Sedan Bergman och Bauer begärt att åtalen skulle överprövas, förordnade riksåklagaren att ärendet skulle handläggas av Anders Nordenadler, länsåklagare för speciella mål.

Den 24 mars 1976 beslöt Nordenadler att lägga ned åtalen mot Bergman och Bauer samt också att lägga ned förundersökning rörande misstänkta skattebrott såvitt avsåg Bergmans och Cinematographs deklarationer avgivna åren 1972–1975.

Den 22 april 1976 publicerade tidningen Expressen ett öppet brev från Bergman, som däri gick till angrepp mot myndigheternas behandling av honom; en behandling som Bergman sade föranleda honom att lämna

[1] Särskild innehållsförteckning till detta ärende återfinns på s. 311.

Sverige för gott. Bergman gav i brevet sin version av hur ingripandena gått till. Han vände sig särskilt mot att skattemyndigheterna hade försökt "kohandla" om hans skatter.

Den 27 april 1976 anordnade riksskatteverket en presskonferens. Verket lämnade därvid upplysningar rörande sin kontrollverksamhet men också sin version av hur transaktioner mellan Bergman, Cinematograph och Persona gått till. I anslutning till presskonferensen delade allmänna ombudet för mellankommunala mål, Bengt Källén, som angripits i Bergmans öppna brev för "kohandeln", i sin tur ut ett öppet brev, riktat till Bergman. Brevet fick en omfattande publicitet. Samma dag presskonferensen ägde rum anförde Källén hos mellankommunala skatterätten besvär över Cinematographs taxeringar år 1975.

Polisingripandet, åtalen, de öppna breven och presskonferensen men framför allt Bergmans "landsflykt" åstadkom stort uppseende inte bara inom landet. I anslutning till Bergman-affären gjorde polis och åklagare också ett uppmärksammat ingripande mot skådespelerskan Bibi Andersson. Ett flertal personer framförde klagomål hos JO över myndigheternas behandling av Bergman och rörande vissa av ovan beskrivna händelser. Vissa omständigheter i samband med ingripandet mot Bibi Andersson föranledde klagomål hos JO. Också hos justitiekanslern och hos riksåklagaren gjordes anmälningar om det inträffade.

Av de klagomål som kom in till JO tog jag upp några, som i huvudsak riktade sig mot riksskatteverkets presskonferens och mot Källéns öppna brev. Genom beslut den 13 maj 1976 avskrev jag vissa andra ärenden där klagomålen rörde samma saker (dnr 1127, 1200 och 1115/76). Dessförinnan hade jag på eget initiativ tagit upp ett ärende rörande den påstådda "kohandeln" om Bergmans taxeringar, dnr 1095/76. Två här anhängiggjorda ärenden, dnr 787 och 1012/76, beträffande vissa omständigheter i samband med ingripandet mot Bibi Andersson, avskrevs den 29 april 1976 av JO Anders Wigelius med hänvisning till att påtalade förhållanden då redan var föremål för utredning av åklagarmyndighet. I beslut den 18 maj 1976 avskrev JO Wigelius med liknande motivering ett annat ärende, dnr 1329/76, rörande Bibi Andersson. Slutligen inkom till JO den 13 maj 1976 en skrift från advokaten Lars Rosengren såsom ombud för Bauer, vari Rosengren framförde klagomål i en mångfald hänseenden mot framför allt riksskatteverkets agerande i Bergman-ärendet. Det är främst Rosengrens klagomål, dnr 1320/76, som föranlett den omfattande utredning jag företagit i Bergman-ärendet. Samtidigt som Rosengren klagade hos JO gjorde han anmälan till riksåklagaren och till åklagarmyndigheten i Stockholm. Bauer gjorde vidare för sin del anmälan till justitiekanslern rörande publiceringen av vissa handlingar som framkommit vid taxeringsrevisioner hos Bergman eller Cinematograph.

Bibi Andersson anmälde hos riksåklagaren de ingripanden som gjorts mot henne. Dåvarande chefsåklagaren Axel Morath, som anförtrotts ut-

redningen, inledde förundersökning beträffande misstänkt myndighetsmissbruk m. m. Morath lade ned förundersökningen genom beslut den 30 juni 1976, vari han konstaterade att utredningen inte gav belägg för att något brott begåtts av polispersonal eller av befattningshavare från riksskatteverket. Detta beslut samt förundersökningshandlingarna tillställdes mig efter överenskommelse med Morath.

Kammaråklagare Dreifaldts handläggning av ärendet rörande Bergman togs upp av riksåklagaren, som i beslut den 10 december 1976 förklarade att han avsåg att väcka frågan om disciplinärt ansvar för Dreifaldt genom anmälan till statens ansvarsnämnd. I beslut den 3 maj 1977 tilldelades Dreifaldt varning för tjänsteförseelse av ansvarsnämnden. Dreifaldts arbetstagarorganisation har fört talan hos arbetsdomstolen över ansvarsnämndens beslut. Arbetsdomstolen kommer, enligt vad jag inhämtat, att meddela dom i mitten av mars månad 1978. Jag har inte tagit upp denna fråga.

Här skall också nämnas att justitiekanslern i beslut den 10 september 1976 avgjort det av Bauer där anhängiggjorda ärendet. Justitiekanslern anförde i sitt beslut att den företagna utredningen inte givit någon ledning rörande vem som skulle kunna vara ansvarig för ett utlämnande av berörda handlingar. Justitiekanslern förklarade att det därför och med hänsyn till det stora antal personer, som haft befattning med handlingarna i fråga, inte var meningsfullt att genom ytterligare utredning söka efterforska eventuella misstänkta.

Bergman-ärendet hos JO har, framför allt genom Rosengrens klagomål, kommit att främst inriktas på den befattning, som viss personal från riksskatteverket tagit med saken. Som ovan sagts har jag dessutom till handläggning upptagit klagomål mot riksskatteverkets presskonferens och mot Källéns öppna brev. Vidare har jag, som också nämnts, tagit upp ett initiativärende angående den påstådda "kohandeln" om Bergmans taxeringar.

Översikt över taxeringsprocesserna

De taxeringar som här är aktuella är dels Bergmans egna taxeringar åren 1970–1975, dels Cinematographs taxeringar åren 1971–1975. Bergmans taxeringar år 1970 och 1975 har behandlats av länsskatterätten i Gotlands län efter framställning om eftertaxering respektive besvär från taxeringsdirektören Rune Dahlstrand vid länsstyrelsen i Gotlands län. Under ifrågavarande tid hade Bergman sitt hemvist på Fårö, Gotlands län. Länsskatterätten biföll inte Dahlstrands talan i något av fallen. Taxeringarna har numera vunnit laga kraft. Efter framställningar om eftertaxering respektive besvär från allmänna ombudet Bengt Källén har mellankommunala skatterätten prövat Cinematographs taxeringar åren 1971–1975. Inte i något av

fallen har mellankommunala skatterätten bifallit Källéns talan. Källén har överklagat besluten och taxeringarna ligger för närvarande för prövning hos kammarrätten i Stockholm.

Bakgrunden till att det allmänna kommit att framställa yrkanden om ändringar i Bergmans och Cinematographs taxeringar är som tidigare nämnts att söka i den kontroll – med början i en rutingranskning hos riksbanken – som under hösten 1974 inleddes av en riksskatteverkets arbetsgrupp för utredning av utlandstransaktioner. I denna grupp ingick avdelningsdirektörerna Åke Schoberg och Kent Karlsson samt byrådirektören Olle Wessén. Gruppen – fortsättningsvis kallad Schoberg-gruppen – upprättade ett flertal promemorior rörande Bergman och Cinematograph. Dessa promemorior, benämnda förhandspromemoria, delpromemoria, revisionspromemoria samt tilläggspromemoria, har delvis legat till grund för Dahlstrands och Källéns yrkanden om taxeringsändringar. Promemoriorna låg också delvis till grund för de åtal som väcktes av Dreifaldt.

Klagomålen mot riksskatteverket

I en skrift, som inkom till JO den 13 maj 1976, framförde Rosengren på uppdrag av Bauer klagomål mot riksskatteverkets handläggning av Bergman-affären. Rosengren anhöll att JO måtte utreda vad som förevarit i saken rörande Bergman och Bauer, särskilt samarbetet mellan riksskatteverkets personal och polisen. Rosengren begärde också utredning rörande brott mot sekretessplikt. Samtidigt begärde dock Bauer själv att justitiekanslern skulle utreda sekretessfrågan. Som ovan nämnts meddelade justitiekanslern beslut den 10 september 1976 i anledning av denna Bauers begäran. Jag går för min del inte in på denna fråga.

I maj 1976 skrev Rosengren dessutom till åklagarmyndigheten i Stockholm och hemställde om utredning huruvida Schoberg, Karlsson och eventuellt andra befattningshavare hos riksskatteverket genom vårdslösa skatterättsliga bedömningar och påståenden, anmälningar om brottsmisstanke samt genom övriga åtgärder i saken rörande Bergman och Bauer gjort sig skyldiga till brott. Efter överläggningar mellan mig och chefsåklagaren Morath överlämnades denna Rosengrens anmälan till mig den 14 juni 1976 för fortsatt handläggning här. Rosengren underrättades om denna åtgärd.

Rosengren har därefter inkommit till JO med ytterligare skrifter, vari han utvidgat och utvecklat klagomålen mot rikskatteverket och skattemyndigheterna. Rosengrens klagomål mot riksskatteverkets personal och övriga taxeringstjänstemän kan sammanfattas i följande punkter.

1. Anmälan om brottsmisstanke gjordes utan föregående taxeringsrevision eller annan ordentlig utredning. Schoberg och Karlsson syntes medvetet ha underlåtit att företaga ordentliga taxeringsrevisioner för att i stället på lösa grunder göra anmälan till polis- och åklagarmyndighet.

2. Sådan anmälan i Bergmans fall omfattade inte bara misstanke om skattebrott utan också om valutabrott, vilket sistnämnda var en bedömning helt utanför riksskatteverkets kompetensområde. Misstanken om valutabrott framfördes trots att Schoberg och Karlsson av riksbanken fått ett uttryckligt besked om att riksbanken inte ansåg valutabrott föreligga.

3. Schoberg och Karlsson fick ej förordnande att göra taxeringsrevision hos Bergman förrän efter det att de börjat utredningen och framfört misstankar om brott.

4. Schoberg och Karlsson syntes ha verkat aktivt för att förmå polis- och åklagarmyndighet att vidtaga straffprocessuella tvångsåtgärder mot misstänkta samt att åtala Bergman och Bauer för skattebrott.

5. Schoberg och Karlsson underlät att för polis och åklagare omtala att länsskatterätten i Gotlands län genom beslut den 19 december 1975 underkänt revisorernas skatterättsliga argumentering och deras påståenden om oriktig deklaration från Bergman vid 1970 års taxering. Schoberg och Karlsson syntes ha vilselett Dreifaldt om detta besluts innebörd.

6. Trots att kammaråklagaren Lars Ripe, som först fick hand om anmälningen, inte fann grundad anledning till ingripanden mot Bergman och Bauer, framförde Schoberg och Karlsson därefter på nytt samma misstankar till polis och åklagare i november 1975 och i januari 1976. Revisorerna påpekade då för åklagaren Dreifaldt att preskriptionsrisk förelåg. Därigenom förmådde revisorerna Dreifaldt att besluta om husrannsakan och andra tvångsingripanden samt att väcka åtal. Schoberg och Karlsson syntes vidare ha sökt påskynda Dreifaldts åtalsbeslut.

7. Bergman fick ej tillfälle att yttra sig över en delpromemoria av den 15 oktober 1975 innan denna sändes till Dahlstrand.

8. Det föreföll som om riksskatteverkets personal tillåtits att fullgöra rent polisiära funktioner, för vilka den varken hade behörighet eller var lämpad.

9. De promemorior som upprättats av Schoberg och Karlsson uppfyllde inte rimliga krav på saklighet och kunskaper i skatterätt. I promemoriorna förekom lösa antaganden och insinuationer som ej hörde hemma där. Vidare fanns det rena sakfel. Slutligen var den skatterättsliga argumenteringen i promemoriorna fullständigt ohållbar.

10. Sedan Nordenadler övertagit utredningen och fått avdelningsdirektören Stefan Vogel och taxeringsrevisorn Sven Björnesjö till sin hjälp, fortsatte Schoberg och Karlsson att befatta sig med saken, tydligen bakom ryggen på Nordenadler. Schoberg och Karlsson försökte förmå Dahlstrand att begära eftertaxering av Cinematograph på Gotland men då detta inte lyckades vände Schoberg och Karlsson sig i stället till Källén. Denne anförde då besvär hos mellankommunala skatterätten.

11. Schoberg och Karlsson har dels i tjänsten dels genom offentlig polemik försökt rättfärdiga och genomdriva sin ståndpunkt, vilken uttryckligt underkänts av andra myndigheter, som prövat taxerings- och ansvarsfrågan.

12. Oaktat länsåklagaren Thorsten Rosenberg haft riksåklagarens förordnande att handlägga bl. a. Bergman-fallet har Schoberg och Karlsson vänt sig till annan åklagare. Revisorerna, som känt till Rosenbergs förordnande, har därigenom "gått bakom ryggen" på denne.

Vad gäller Rosengrens påstående (punkt 8 ovan) att riksskatteverkets personal i vissa fall kan ha tillåtits att fullgöra rent polisiära funktioner har

jag på begäran fått till mig översänd den utredning som Morath gjort rörande ingripandet mot skådespelerskan Bibi Andersson den 3 och 4 februari 1976. I sistnämnda del har jag låtit hålla kompletterande förhör med kriminalinspektören Bernt Blomberg.

Ett flertal personer har hörts i anledning av Rosengrens klagomål. Vidare har upplysningar inhämtats, muntligen och skriftligen, från flera tjänstemän. Jag har vidare genom besök hos riksbanken försökt bringa klarhet i vad som förevarit i samband med riksbankens handläggning av valutadelen i ärendet. Jag har därvid också sökt få fram vilka kontakter som varit mellan riksbanken och riksskatteverkets kontrollpersonal.

Kontrollaktionen och dess resultat

1. Bergmans taxeringar

a) Förhandspromemorian m.m.

Schoberg och Karlsson gjorde under hösten 1974 en kontroll hos riksbanken av vissa fysiska och juridiska personers utlandstransaktioner. Granskningen ledde till att revisorerna den 15 maj 1975 framlade en "förhandspromemoria" rörande Bergmans taxeringar åren 1970–1975. I promemorian sades till en början att Persona var ett s. k. domicilbolag, som ej hade anställd personal eller egna kontorslokaler. Bolaget syntes varken ha producerat eller distribuerat någon film utan syntes enbart ha fungerat som ett faktureringsbolag. Vidare nämndes att i Bergmans ansökan till riksbanken år 1967 om tillstånd att bilda bolag i Schweiz ändamålet med bolagsbildningen hade uppgivits vara produktion och distribution av filmer. I promemorian framhölls vidare att betydande vinstmedel hade uppsamlats hos Persona. Sålunda uppgick ackumulerade vinstmedel per den 31 december 1973 till cirka 2,2 miljoner kr. Promemorian avslutades på följande sätt.

Bolaget har åren 1970–1973 till aktieägaren Bergman utbetalat utdelningar (SFR) med 28 000, 74 000, 18 000 resp. 4 500. Bergman har beskattats för dessa belopp i Sverige. Inga andra belopp från Persona Film AG har taxeringsåren 1970–1974 deklarerats i Sverige av Bergman – – –.

Med stöd av nu tillgängliga handlingar finns anledning ifrågasätta konstruktionen med Persona Film AG. Bolaget har tillförts betydande vinstmedel till synes utan någon motprestation. Närmast bör de belopp som uppsamlats hos bolaget anses utgöra otillåtna vinstdispositioner från Cinematograph AB:s sida. Eftersom Bergman äger/ägt aktierna i bägge bolagen får beloppen i fråga anses ha varit tillgängliga för lyftning för honom personligen. Detta bekräftas också av vad som skett efter likvidationen under 1974. I 1975 års allmänna självdeklaration har Bergman under inkomst av tillfällig förvärvsverksamhet redovisat utskiftning av bolaget varvid till beskattning upptagits 10 procent av det utskiftade beloppet 2 471 754 kronor eller 247 175 kronor. De belopp som tillförts Persona Film

AG borde i stället ha deklarerats av Bergman som inkomst av tjänst taxeringsåren 1970–1974.

Taxeringsrevision har i avvaktan på åklagares bedömning av föreliggande material inte ännu utförts hos vare sig Bergman eller Cinematograph AB.

I en skrivelse den 19 juni 1975 anmälde dåvarande chefen för riksskatteverkets kontrollavdelning, numera länsrådet C-G Petersson, med kontrasignering av Schoberg, till polisen i Stockholm att misstanke om skattebrott och valutabrott förelåg. I anmälan hänvisades till några promemorior och till viss korrespondens. Vidare sades att av utredningstekniska skäl hade, för att ej störa eventuellt kommande polisutredning, revision ännu ej gjorts. För närmare upplysningar hänvisades till Schoberg och Karlsson.

b) Bergmans taxering år 1970

Den 15 oktober 1975 avgav Schoberg-gruppen en delpromemoria avseende taxeringsrevision hos Bergman rörande taxeringsåret 1970. I promemorian nämndes att taxeringsrevision alltjämt pågick hos Cinematograph. Vidare redogjordes för Personas konstruktion och dess förvaltning. Revisorerna gjorde gällande att Cinematograph överfört utlandsrättigheterna till en film, "Riten", till Persona, vilket kunde jämställas med en vinstöverföring från Cinematograph till Persona. Det sistnämnda bolaget redovisade dels licensintäkter från olika länder för upplåtelse av visningsrätten till "Riten", dels ersättning från AB Svensk Filmindustri för filmhyra för samma film. På kostnadssidan fanns en ersättning till Cinematograph för överlåtelse av visningsrätten till "Riten". Denna ersättning uppgick till exakt 30% av intäkterna från Svensk Filmindustri. Vidare hade Persona gjort utbetalningar till ett flertal skådespelare bosatta i Sverige. Personas nettovinst före skatt uppgick därefter till 401 371 schweizerfranc (SFR). Promemorian avslutades enligt följande.

Överförandet av utlandsrättigheterna till "Riten" kan jämställas med en vinstöverföring från Cinematograph AB till Persona. Denna överföring har i realiteten utgjort en kostnad i Cinematograph AB:s rörelse. För att kostnaden skall vara avdragsgill i det svenska bolagets rörelse måste kunna krävas att Persona utfört någon motprestation gentemot Cinematograph AB. Så har definitivt inte varit fallet. Av det överlämnade räkenskapsmaterialet och omständigheterna i övrigt framgår att Persona endast fungerat som ett slags förvaltningsorgan, som utan motprestation emottagit och förvaltat inkomster vilka i stället bort redovisas hos Cinematograph AB.

Vinstöverföringen till Persona bör således inte godkännas. Avdrag för i Schweiz uppkomna kostnader av 37 273 SFR jämte skatter 58 000 SFR bör till huvudsaklig del anses utgöra kostnader som uppstått i syfte att kringgå den svenska skatte- och valutalagstiftningen. Avdrag härför bör inte medges. Vi motsätter oss dock inte att den här i riket avdragsgilla delen beräknas till skäliga 10 000 SFR. Skillnaden mellan 435 529 SFR och 10 000 SFR bör sålunda anses utgöra den hos Cinematograph AB inte redovisade

och deklarerade inkomsten. Eftersom Cinematograph AB:s aktieägare också ägt aktierna i Persona bör ifrågavarande belopp av 425 529 SFR eller 506 000 kr (kurs 1,19) anses utgöra en förtäckt löneförmån för denne. Beloppet får anses ha varit tillgängligt för lyftning i och med att respektive likvid inbetalades från utlandet till Persona. Detta har skett under inkomståret 1969. Bergman bör således åsättas eftertaxering för år 1970 för ett belopp av 506 000 kr. Eftersom Bergmans deklaration inte innehåller några uppgifter om transaktionerna mellan Cinematograph AB och Persona Film AG föreligger formella förutsättningar för eftertaxering.

Schoberg-gruppens delpromemoria skickades till länsstyrelsen i Gotlands län, dit den inkom den 20 oktober 1975. Taxeringsdirektören Rune Dahlstrand ingav den 31 oktober 1975 till länsskatterätten i Gotlands län en framställning om eftertaxering av Bergman för taxeringsåret 1970. Dahlstrand anslöt sig därvid till taxeringsrevisorernas mening i fråga om påstådd vinstöverföring till Persona och om att Persona ej utfört någon motprestation. Dahlstrand hade dock ej samma uppfattning som revisorerna angående det skälighetsuppskattade kostnadsavdraget, vilket Dahlstrand ansåg ej böra medgivas. Eftertaxeringsyrkandet kom därefter att avse 518 000 kr. Dahlstrand anslöt sig också till revisorernas uppfattning om de formella förutsättningarna för eftertaxering.

I beslut, meddelat den 19 december 1975, sade länsskatterätten i Gotlands län följande.

Bergman har i avgiven självdeklaration under inkomst av tjänst redovisat lön från Cinematograph AB och på förmögenhetsbilagan redovisat aktieinnehav i Cinematograph AB och Persona Film AG.

Det kan antecknas att länsskatterätten enligt beslut den 12 augusti 1975 (§§ 488 och 489) avseende 1973 respektive 1974 års taxeringar beskattat Bergman för utdelning från Persona Film AG.

Länsskatterätten finner inte det förhållandet, att Bergman i sin självdeklaration inte redovisat transaktionerna som förekommit mellan de av honom ägda bolagen Cinematograph AB och Persona Film AG innefatta sådant oriktigt meddelande som avses i 114 § taxeringslagen och som utgör grund för eftertaxering.

Länsskatterätten lämnar därför taxeringsintendentens framställning om eftertaxering utan bifall.

Dahlstrand fullföljde talan till kammarrätten i Stockholm den 16 februari 1976 varvid han, med åberopande av pågående utredningar angående Bergmans mellanhavanden med Cinematograph, anhöll om anstånd med att utveckla sin talan intill utgången av april månad 1976. Den 26 mars 1976 återkallade Dahlstrand sina kammarrättsbesvär varefter kammarrätten den 8 april 1976 avskrev målet från vidare handläggning.

c) Bergmans taxeringar 1971–1974

Den 30 december 1975 avgav Schoberg och Karlsson revisionspromemorior dels angående Bergmans taxeringar åren 1971–1975, dels ock rö-

rande Cinematographs taxeringar åren 1973–1975 i Gotlands kommun. I promemorian rörande Bergman personligen beskrevs transaktioner liknande dem som nämnts i delpromemorian rörande 1970 års taxering. De intäkter och kostnader som redovisats hos Persona gällde filmerna "Riten", "En passion", "Beröringen" samt "The Enclave". Personas intäkter bestod dels av licensintäkter från utlandet, dels av hyresersättningar från Svensk Filmindustri medan kostnaderna utgjordes av ersättningar till skådespelare, till Cinematograph och till Svensk Filmindustri. Beträffande filmen "Beröringen" överfördes Cinematographs produktionskostnader å 2 864 345 SFR till Persona, där beloppet krediterades Cinematographs konto. Revisorerna säger härom: "Cinematograph fick således en fordran på Persona." Promemorian rörande Bergman avslutas på följande sätt.

Överförandet av utlandsrättigheterna till Persona kan jämställas med vinstöverföringar från Cinematograph till Persona. Dessa överföringar har i realiteten utgjort kostnader i Cinematographs rörelse. För att kostnaderna skall vara avdragsgilla i det svenska bolagets rörelse måste kunna krävas, att Persona utfört någon prestation gentemot Cinematograph. Så har definitivt inte varit fallet. Av det överlämnade räkenskapsmaterialet och omständigheterna i övrigt framgår, att Persona endast fungerat som ett slags förvaltningsorgan, som utan motprestation emottagit och förvaltat inkomster, vilka i stället bort redovisas hos Cinematograph. Personas verkliga ledning har utgjorts av företrädesvis advokat S H Bauer, i någon mån också Bergman. Bilagorna 52–54 belyser väl Personas status såsom varande en mottagare och förvaltare av medel utan att själv utföra några prestationer för Cinematograph. De i uppenbart skatteundandragande syfte godtyckliga vinstöverföringarna till Persona belyses också väl av bilaga 55. Vinstöverföringarna till Persona bör således inte godkännas. – – –

Eftersom Cinematograph och Persona haft samma aktieägare (Bergman) bör vinstöverföringarna anses utgöra förtäckta löneförmåner för denne. Beloppen får anses ha varit tillgängliga för lyftning för Bergman i och med att respektive likvid inbetalades från utlandet till Persona eller gottskrevs detta bolag på annat sätt. – – –

Bergmans deklarationer för taxeringsåren 1971–1975 innehåller inte några uppgifter, som talar om vilka transaktioner som förekommit mellan Cinematograph och Persona. Formella förutsättningar för eftertaxering föreligger således. Detsamma gäller för påförande av skattetillägg för taxeringsåren 1972–1974.

Eftertaxeringen föreslås med ledning av nedanstående sammanställning (nedåt avrundade belopp).

Taxeringsår	*Belopp i SFR*	*Medelkurs*	*Belopp i kr*
1971	434 434	120,573	523 000
1972	781 908	124,492	973 000
1973	80 924	124,912	101 000
1974	5 588	138,687	7 000

Vid bifall till ovanstående eftertaxeringsförslag bör åsatt taxering för realisationsvinst för 1975 undanröjas. – – –

Några yrkanden rörande 1971–1974 års taxeringar framställdes dock inte från det allmännas sida. Dock yrkade Bergman genom Bauer i oktober

1974 och fick i augusti 1975 av länsskatterätten i Gotlands län rättelse av 1973 och 1974 års taxeringar på det sätt att utdelningar från Persona å 92 500 respektive 30 543 kr tillades Bergmans inkomster i förvärvskällan kapital. (Jämför nedan vad som under "Åtalet mot Bergman" sägs härom i citatet av Nordenadlers beslut den 24 mars 1976.)

Schoberg och Karlsson avgav dessutom två tilläggspromemorior. Den ena, daterad den 25 februari 1976, rör Bergmans taxering 1971 och har uppgivits vara upprättad i anledning av ett sammanträde den 26 februari 1976 med Nordenadler. Den innehåller bl. a. ytterligare beskrivning av transaktioner i samband med "Riten". Revisorerna talar därjämte om "En passion" för vilken Persona säges ha fått 493 925 SFR i hyresersättning från SF. Den andra tilläggspromemorian, daterad den 9 mars 1976, rör både Bergman och Cinematograph. Den anges vara en komplettering till tidigare promemorior rörande Bergman och Cinematograph (dock sägs inget om nyssnämnda tilläggspromemoria av den 25 februari 1976). Den behandlar ytterligare de transaktioner som förevarit mellan Cinematograph, Persona och Svensk Filmindustri rörande de inledningsvis nämnda fyra filmerna. Innan revisorerna övergår till att redovisa vissa alternativa ställningstaganden som kunde komma i fråga säger de bl. a. följande.

> Anmärkningsvärt är vidare att man valt ett s. k. domizilbolag. Ifall verkliga planer på att driva rörelse i Schweiz funnits hade säkerligen näringstillstånd inhämtats samtidigt som annan status på bolaget valts. Än märkligare är att man för riksbanken försökt dölja Personas förehavanden. Jfr bilaga 11. Enligt vår uppfattning har Personas bildande skett av helt andra orsaker, nämligen av skattemässiga skäl. – – –
>
> I de tidigare upprättade promemoriorna har vi gjort gällande att Persona endast fungerat som ett slags förvaltningsorgan, som utan motprestation emottagit och förvaltat inkomster, vilka i stället bort redovisas hos Cinematograph. Jfr storleken av Personas värdepappersportfölj och bilagorna 16–26. Överförandet av utlandsrättigheterna till Persona anså vi kunde jämställas med vinstöverföringar från Cinematograph. Vi har vidare ansett att vinstöverföringarna bör betraktas som förtäckta löneförmåner för Bergman. Vi vidhåller denna ståndpunkt till alla delar.

Denna promemoria kom Dahlstrand tillhanda den 10 mars 1976.

d) Bergmans taxering år 1975

Som ovan nämnts trädde Persona i likvidation under hösten 1974. Därvid utskiftades bolagets medel till Bergman, som erhöll 2 601 846 kr. I sin självdeklaration till 1975 års taxering upptog Bergman 10 procent av beloppet (minus 5 procent schweizisk källskatt) såsom inkomst av tillfällig förvärvsverksamhet. Bergman menade sålunda att han blott skulle realisationsvinstbeskattas. Taxeringsnämnden följde deklarationen i detta hänseende.

Genom besvär den 24 mars 1976 till länsskatterätten i Gotlands län yrkade Dahlstrand att Bergman i stället skulle taxeras för ifrågavarande

belopp såsom för inkomst av kapital, dvs. att hela summan skulle tagas till beskattning vid 1975 års taxering. Dahlstrand menade att Persona var ett sådant förvaltningsföretag, som avses i 64 § 2 mom. kommunalskattelagen och att Persona därför skulle behandlas som en svensk ekonomisk förening. Utskiftningen från bolaget skulle därför utgöra skattepliktig inkomst av kapital.

I beslut, meddelat den 29 juni 1977, lämnade länsskatterätten Dahlstrands talan utan bifall. Skatterätten fann att det av Dahlstrand åberopade stadgandet inte var tillämpligt på Persona.

Länsskatterättens beslut har numera vunnit laga kraft.

2. Cinematographs taxeringar

Inledningsvis kan nämnas att sätet för Cinematographs styrelse den 30 juni 1968 flyttades från Stockholm till Fårösunds kommun (numera Gotlands kommun). Flyttningen registrerades hos länsstyrelsen i Gotlands län den 16 januari 1969. Bolaget har taxerats både statligt och kommunalt på Gotland från och med 1971 års taxering (dessförinnan endast kommunalt). I bolagets deklarationer har först vid 1976 års taxering angivits att rörelse bedrevs inte bara på Gotland utan också i Stockholm. Den formella grunden för att Källén anförde besvär hos mellankommunala skatterätten var att bolaget haft kontor, först i Djursholm och sedan i Stockholm, alltifrån år 1971.

Schoberg och Karlsson upprättade en promemoria rörande Cinematographs taxeringar åren 1973–1975 den 30 december 1975. Vidare upprättades den 9 mars 1976 en tilläggspromemoria rörande bolagets taxeringar, varvid även åren 1971–1972 togs med.

Åberopande dessa båda promemorior anförde Källén den 27 april 1976 besvär hos mellankommunala skatterätten över Cinematographs taxering år 1975. Källén anförde därvid bl. a. följande.

Vid taxeringsrevisionerna har framkommit att Cinematograph till Persona utan motprestation från det schweiziska bolagets sida överfört utlandsrättigheter till olika filmer och därigenom avhänt sig intäkter. Under här ifrågavarande räkenskapsår har sålunda Persona redovisat licensintäkter avseende filmen "Riten" till ett nettobelopp av 5588 SFR, motsvarande 8 370 svenska kronor. Då intäkterna i fråga hänför sig till verksamhet bedriven av Cinematograph och inte av Persona, bör beloppet tilläggas vid beräkning av resultatet för Cinematographs rörelse. Jag åberopar härutinnan regeringsrättens utslag den 20 maj 1969 i ett jämförbart mål angående eftertaxering för år 1963 för Teredo Maskin AB (RÅ 1969 not Fi 1084). Jag hemställer därför att taxeringarna höjs med 8 370 kronor.

Vid taxeringsrevisionerna har framkommit att det mellan Cinematograph och Persona gått en ström av betalningar i form av förskott, lån, ersättningar enligt avtal m. m. Cinematograph har genomgående haft en skuld till Persona, för vilken det senare bolaget gottgjorts ränta efter 7%.

Under räkenskapsåret 1973/1974 har Cinematograph härigenom påförts kostnader för räntor med 122 715 kronor. Av det ovan sagda framgår att jag inte anser Cinematograph berättigat till avdrag för gjorda utbetalningar till Persona. Räntekostnader föranledda av att till det schweiziska bolaget utbetalade medel återlånats bör därför inte heller vara avdragsgilla för det svenska bolaget. Även i denna del åberopar jag ovanstående rättsfall. Jag hemställer därför att avdrag för räntekostnaderna i fråga vägras och att taxeringarna höjs med ytterligare 122 715 kronor.

Nettointäkten av Cinematographs rörelse bör med rättelse i enlighet med det anförda beräknas till 179947 kronor och den till kommunal inkomstskatt skattepliktiga inkomsten av rörelsen till 166 647 kronor. Sistnämnda inkomst bör fördelas med 5 % till Stockholm för huvudkontorsandel och återstoden till Gotland.

Bolaget har vid 1975 års taxering till statlig inkomstskatt yrkat och medgivits förlustavdrag med 46 584 kronor hänförliga till underskott vid 1973 och 1974 års taxeringar. Då kostnader och transaktioner liknande dem som ovan kommenterats förekommit även under räkenskapsåren 1971/1972 och 1972/1973 och med belopp överstigande underskotten, yrkar jag att förlustavdragen inte medges.

Källén yrkade dessutom att bolaget skulle påföras skattetillägg därför att oriktiga uppgifter lämnats i dess deklaration.

I oktober 1976 gjorde Källén vidare framställning om eftertaxering av Cinematograph för taxeringsåren 1971–1974. Skattetillägg yrkades för taxeringsåren 1972–1974.

I beslut, meddelat den 30 december 1976, ogillade mellankommunala skatterätten Källéns eftertaxeringsframställning avseende 1971 års taxering. I beslutet anförde skatterätten bl. a. följande.

I målet är ostridigt att Persona är ett i Schweiz lagligen bildat och självständigt rättssubjekt. Vidare har inte gjorts gällande annat än att överlåtelserna av visningsrätterna från Cinematograph till Persona och från Persona till olika filmbolag grundar sig på oantastliga avtal. De intäkter Persona erhållit i egenskap av ägare till vissa genom avtalen med Cinematograph förvärvade immateriella rättigheter har redovisats och beskattats hos Persona i enlighet med schweizisk lag. De utdelningar som skett från Persona har beskattats hos Bergman. På grund härav samt med hänsyn till innehållet i det mellan Sverige och Schweiz ingångna avtalet om undvikande av dubbelbeskattning ligger beskattningsrätten till Personas ifrågavarande inkomster i Schweiz. Beskattning, helt eller delvis hos Cinematograph, för nämnda inkomster kan endast äga rum om de ekonomiska villkor som tillämpats mellan bolagen avviker från vad som normalt skulle ha tillämpats vid transaktioner mellan av varandra oberoende näringsidkare.

Allmänna ombudet har gjort gällande att överlåtelserna av visningsrätterna till Persona skett utan motprestation till Cinematograph. Emellertid har Persona utgivit vederlag till Cinematograph som under tiden 1 juli 1969–30 juni 1974 uppgått till icke obetydliga belopp och som enligt bolagets mening ej understigit vad som skulle ha utgått i vederlag vid överlåtelse mellan av varandra oberoende näringsidkare. Med hänsyn

härtill samt då i målet icke förebragts närmare utredning om visningsrätternas värde vid tidpunkten för överlåtelserna till Persona kan i målet inte anses visat att sådan otillåten vinstöverföring som avses i 43 § 1 mom. kommunalskattelagen ägt rum. Anledning saknas därför att närmare pröva bolagets invändning om att huvuddelen av de eftertaxeringsvis yrkade beloppet avser inkomster som icke är att hänföra till nu aktuellt beskattningsår.

Genom vad som sålunda anförts samt då ej heller annan grund för eftertaxering visats föreligga kan icke anses utrett att bolaget i sin deklaration för ifrågavarande år lämnat oriktig uppgift.

Målen rörande eftertaxering av Cinematograph för taxeringarna 1972–1974 samt besvär rörande bolagets taxering år 1975 avgjordes av mellankommunala skatterätten i två beslut, meddelade den 28 april 1977. Med likartade motiveringar som gavs i målet rörande eftertaxering för år 1971 ogillande skatterätten därvid Källéns framställning om eftertaxeringar samt hans besvär. Källén har överklagat besluten hos kammarrätten i Stockholm, som ännu inte meddelat dom i målen.

3. Åtalet mot Bergman

Åtalen mot Bergman och Bauer för falskdeklaration alternativt vårdslös deklaration, respektive medhjälp till ettdera av dessa brott vid 1971 års taxering begärdes överprövade av bl. a. Rosengren. Riksåklagaren förordnade länsåklagaren Nordenadler att verkställa denna överprövning. Genom beslut den 24 mars 1976 lade Nordenadler ned dels åtalen mot Bergman och Bauer, dels ock den förundersökning som inletts rörande misstänkta skattebrott i samband med Bergmans och Cinematographs deklarationer för taxeringsåren 1972–1975.

I sitt beslut sade Nordenadler bl. a. följande.

Bergman har under inkomståret 1970 inte erhållit någon utdelning eller annan betalning från Persona. Inte heller har det under detta år förekommit andra rättshandlingar som Bergman har underlåtit att redovisa i sin självdeklaration för år 1971. Självfallet är Bergman inte skyldig att i sin personliga deklaration redovisa rättshandlingar, som har företagits mellan de juridiska personerna, Cinematograph och Persona. Bergman har alltså inte lämnat oriktig uppgift i sin deklaration för år 1971. Brott föreligger därför inte i detta avseende. Vad härefter angår frågan om skattebrott har begåtts i anslutning till Cinematographs deklaration för år 1971 kan den icke upptas till åtalsprövning eftersom åtalspreskription har inträtt. De föreliggande omständigheterna ger dock inte vid handen att någon oriktig uppgift har meddelats i bolagets deklaration för detta år. I sammanhanget kan nämnas att de vinstmedel som har fonderats i Persona i huvudsak härrör från exploateringen av visningsrätterna för de filmer, som Cinematograph mot vederlag har överlåtit till Persona. Det har av taxeringsintendenten numera inte ens ifrågasatts att dessa inkomster bort taxeras hos Bergman.

Jag beslutar därför att lägga ned åtalet mot Bergman. Till följd härav nedlägges även åtalet mot Bauer.

Förundersökning har även inletts i fråga om taxeringsåren 1972–1975. Misstanke om skattebrott under dessa år gäller både Bergmans och Cinematographs deklarationer.

I ärendet är ostridigt att Bergman har erhållit utdelningar från Persona vid tre tillfällen nämligen 1971 med 28000 SFr, 1972 med 74000 SFr och 1973 med 22 500 SFr. Beloppet om 28000 SFr har Bergman tagit upp i 1972 års deklaration. Övriga utdelningar har Bergman på egen begäran blivit taxerad för i efterhand. Begäran om denna taxering gjordes 1974.10.24 men Bauer hade anmält förhållandena till lokala skattemyndigheten i Visby fögderi redan i mars 1974.

Utskiftningen av Personas tillgångar på grund av bolagets likvidation – 1 626 154:21 SFr – har Bergman redovisat i 1975 års deklaration som inkomst av tillfällig förvärvsverksamhet. Han har därvid på närmare angivna skäl yrkat att endast 10% av beloppet skall tas upp till beskattning.

Taxeringsintendenten har anfört besvär i fråga om Bergmans taxering för inkomståret 1974. I besvären yrkas att hela det från Persona utskiftade beloppet skall beskattas hos Bergman som inkomst av kapital.

Bergman har i sina självdeklarationer för taxeringsåren 1973 och 1974 lämnat oriktig uppgift genom att inte ta upp aktieutdelningar från Persona om 92 500 kr resp 30 543 kr. Ansvar för skattebrott i dessa avseenden kan emellertid inte komma ifråga eftersom Bauer i enlighet med bestämmelserna i 12 § skattebrottslagen redan i mars 1974 frivilligt rättat de oriktiga uppgifterna.

Den taxeringsprocess, som har inletts mot Bergman avseende taxeringsåret 1975, gäller en bedömningsfråga av rent skatterättslig natur. Bergman har i detta avseende inte förtigit någon omständighet av betydelse för denna bedömning. Inte heller i övrigt har det framkommit något som ger stöd för misstanke om skattebrott i fråga om Bergmans egna eller Cinematographs deklarationer för taxeringsåren 1972–1975.

Jag beslutar därför att lägga ned förundersökningen om misstänkta skattebrott såvitt avser Bergmans och Cinematographs deklarationer för angivna taxeringsår.

Kort sammanfattning av taxeringsfrågorna

Innan jag går vidare vill jag här lämna en ytterst kort sammanfattning av den beskattningssituation som varit och delvis ännu är aktuell.

Rättigheter till Bergmans filmer har överlåtits mellan Bergman, Cinematograph, Persona och i något fall också Svensk Filmindustri AB. Schoberggruppen och Källén har hävdat att överlåtelserna av dessa rättigheter till Persona skett utan motprestationer. Dahlstrand har menat att den enda motprestationen från Personas sida varit utförandet av vissa förvaltningsuppdrag. Å andra sidan har Nordenadler i sitt beslut sagt att överlåtelserna ägt rum mot vederlag och samma inställning har kommit till uttryck i mellankommunala skatterättens beslut.

Jag går inte in på frågan om vederlag lämnats eller inte. Oavsett hur det förhåller sig med den saken kan följande skattesituation anses ha förelegat. Visningen av Bergmans filmer inbringade betydande belopp som samlades hos Persona. För denna intäkt betalade Persona lägre bolagsskatt i

Schweiz än vad Cinematograph skulle ha fått göra för motsvarande belopp i Sverige. Bergman uppbar lön från Cinematograph och skattade också för lönen. Från Persona har han inte redovisat någon lön. Beträffande utdelningen från bolagen var förhållandet det motsatta. Cinematograph gav ingen utdelning. Persona däremot lämnade utdelning till Bergman och för denna utdelning har Bergman skattat i Sverige efter avräkning av schweizisk kupongskatt. När Persona under år 1974 likviderats, uppgav Bergman till beskattning i Sverige 10% av det belopp han då mottog, 2,6 miljoner kronor (minus 5% schweizisk skatt), enligt reglerna för beskattning av realisationsvinster. Dahlstrands yrkande, att i stället *hela* beloppet, 2,6 miljoner kronor, skulle beskattas som inkomst av kapital, har slutligt ogillats. Källén har yrkat att Cinematograph inte skulle medges avdrag för belopp som kommit Persona till godo. Därjämte har Källén yrkat skattetillägg. Yrkandena har ogillats i första instans men förts vidare till kammarrätten i Stockholm.

JO:s utredning

Av den fortsatta framställningen kommer att framgå vilka personer som hörts eller avgivit yttranden i ärendet. Jag vill här särskilt nämna att förhörsprotokoll och övriga handlingar i ärendet tillställts Schoberg och Karlsson för yttrande. De avgav detta yttrande genom ombud, advokaten Bengt O. Gullesjö. Därefter gav jag chefen för riksskatteverket, generaldirektören Gösta Ekman, tillfälle att inkomma med yttrande över vad som framkommit under min utredning. Rosengren har dessemellan och därefter, senast den 9 februari 1978, inkommit med bemötanden.

Efter den inledning, som givits i det föregående, övergår jag nu till att behandla de klagomål som framförts av Rosengren mot riksskatteverket och dess personal, främst revisorerna. Mitt beslut har därvid disponerats på följande sätt.

1. Förfarandet med förhandspromemorior som underlag för åtalsanmälningar m. m.
2. Valutadelen
3. Revisorernas kontakter och samarbete med polis- och åklagarmyndigheter
4. Processen vid länsskatterätten i Gotlands län hösten 1975. Underrättelse om rättens beslut
5. Revisorernas medverkan vid polisingripanden m. m.
6. Innehållet i revisorernas promemorior

7. Revisorernas åtgärder sedan Nordenadler övertagit åtalsärendet
8. Påståendet att revisorerna "gått bakom ryggen" på den särskilt förordnade åklagaren

Därefter tar jag upp återstående delar av Bergman-ärendet, nämligen 9. Riksskatteverkets presskonferens, 10. Källéns öppna brev samt 11. "Kohandeln" om Bergmans taxeringar. I ett särskilt avsnitt, 12., tar jag upp riksskatteverkets åtalsrutiner. Sist följer några slutord.

1. Förfarandet med förhandspromemorior som underlag för åtalsanmälningar m. m.

Rosengren har vänt sig mot det bl. a. i Bergman-ärendet använda förfarandet att revisorerna låtit förhandspromemorior utgöra underlag för anmälningar till polis- och åklagarmyndighet. Rosengren har i anslutning härtill också reagerat mot att Schoberg-gruppen inte hade förordnande att verkställa revision hos Bergman och Cinematograph när den utredning gjordes som låg till grund för förhandspromemorian av den 15 maj 1975.

Under utredningen har framkommit att Schoberg och Karlsson fick tillgång till riksbankens Persona-akt i februari 1975. De skaffade därefter in vissa uppgifter från Schweiz. Den 11 september 1975 erhöll de förordnanden att utföra taxeringsrevision beträffande Bergman och Cinematograph. Den 29 januari 1976 fick de motsvarande förordnande beträffande Bauer.

Rörande systemet med förhandspromemorior har bl. a. följande sagts under utredningen.

Länsrådet Petersson har berättat att riksskatteverket ursprungligen hade en specialgrupp för utredning av vinst- och förlustbolagsaffärer. Under utredningsarbetet fick man en uppfattning om mängden av utlandstransaktioner som hade samband med dessa affärer. Först fick Schoberg, som ingick i denna grupp, specialuppgiften att syssla med utlandstransaktionerna. Sedan Karlsson och Wessén avdelats till Schobergs hjälp uppkom sålunda en särskild grupp för utredning av utlandstransaktioner. Sedermera, efter den 1 juli 1975, tillkom ytterligare en sådan grupp, för vilken avdelningsdirektören Stefan Vogel var chef. Grupperna skulle samarbeta, varvid Vogel-gruppen skulle ha hand om den teoretiska delen av utredningarna genom att samla in uppgifter om hur utlandstransaktioner skedde samt ha kontakter med länsstyrelser och myndigheter i utlandet. Schoberg-gruppen skulle sköta den praktiska delen genom att utföra revisioner i upptäckta fall. En stor del av Schoberg-gruppens utredningar gjordes på grundval av deklarationer och andra handlingar och uppgifter som redan var tillgängliga. Några generella revisionsförordnanden gavs ej. För varje särskilt fall utfärdades på vanligt sätt förordnande om taxeringsrevision när utredningen behövde drivas längre. Gruppen hade i övrigt mycket fria händer i sitt arbete och hade inte fått några speciella instruktioner. Sådana

ansågs inte erforderliga då gruppen bestod av erfarna och duktiga revisorer. Petersson framhöll att det var av stor vikt att utredningarna kom i gång snabbt eftersom man då kunde få tag i material, som eljest skulle ha försvunnit eller undanskaffats av den skattskyldige. Det var av denna anledning, som samarbetet med polis- och åklagarmyndigheter inleddes. Det fanns inte några skrivna instruktioner om hur detta samarbete skulle bedrivas. Petersson har därutöver tillagt bl. a. följande.

Rent allmänt må först framhållas att samarbete åklagar-polismyndighet och skattemyndighet vid fall av misstanke om skattebrott hade diskuterats under en följd av år i början och mitten av 1960-talet. Bl. a. hade frågan diskuterats vid av justitie- och finansdepartementen och senare riksåklagaren anordnade kurser för domare, åklagare, poliser och förste taxeringsintendenter och senare skattechefer i samband med utarbetande av förslaget till ny skattebrottslag och senare för tillämpning av den nya skattebrottslagen. Vid samtliga dessa kurser medverkade jag som representant för riksskattenämndens kontrollbyrå för information om hur skattekontrollen då drevs i landet i dess helhet. Diskussionerna ledde fram till att man var helt enig om att alla parter hade fördel av parallella utredningar och att eljest förekommande dubbelarbete därigenom kunde undvikas. Man var givetvis helt klar över att resp. myndighet givetvis hade att själv fatta sina beslut och att det endast var själva utredningarna som skulle ske gemensamt resulterade i ett förundersökningsprotokoll, vilket åklagaren hade att utgå från vid sitt ställningstagande till en stämning, och en revisionspromemoria att lägga till grund för beskattningen.

Man kom också fram till att någon egentlig skriftlig revisionspromemoria inte behövde föreligga vid tidpunkten då revisorn tog första kontakt med åklagaren, men att han givetvis måste framlägga klara bevis, som styrkte att sannolika skäl till misstanke om skattebrott förelåg och att en formlig anmälan för ev. åtal skedde. Givetvis hade åklagaren att på basis av företett material självständigt ta ställning till om han kunde gå in och starta en förundersökning. Att så alltid skedde och att revisorerna således inte blandade sig i eller kunde blanda sig i detta åklagarens ställningstagande säger sig självt. Senare framfördes av vissa åklagare att de i vart fall önskade en förhandspromemoria med beskrivning av föreliggande bevismaterial samt den skattemässiga bedömningen av vidtagna transaktioner.

– – – – – –

Den av revisorerna vid tidpunkten ifråga för mig framlagda redovisningen av de i Bergmanfallet förekommande utlandstransaktionerna liknade ett flertal andra, vilka de höll på att utreda och vad gällde hela skattefrågan så överläts den nu som alltid till den taxeringsintendent som senare – då slutlig revisionspromemoria förelåg – hade att föra skattemålet. Här – liksom vid andra liknande fall – bedömdes att utredningen behövde ske snabbt och överraskande och att detta skulle vara möjligt om åklagaren ansåg att tillräckligt starka skäl kunde anses föreligga för att han kunde starta en förundersökning. Jag bedömde att de i förhandspromemoriorna redovisade transaktionerna var av den arten att sannolika skäl förelåg till antagande att desamma innebar undanhållande av i Sverige skattepliktig inkomst och att ärendet följaktligen borde överlämnas till åklagare för bedömning av om åtal borde väckas mot de skattskyldiga då de även innebar att anledning till misstanke om brott enligt skattestraff- resp. skattebrottslagen förelåg.

Vid tidpunkten för anmälan var enligt min minnesbild den riksskatteverkets kontrollavdelning av riksåklagaren anvisade åklagaren för mål angående utlandstransaktioner av olika slag mycket hårt arbetsbelastad – dels själv och dels den honom tilldelade polisutredningspersonalen – med dels mål av annan karaktär och dels utlandstransaktionsmål. Han kunde därför inte ta emot fler ärenden och inom rimlig tid starta förundersökningen. Kriminalavdelningen vid Stockholms polisdistrikt har sedan gammalt en väl fungerande utredningsenhet för mål angående skattebrott. Denna visade sig ha kapacitet att ta emot ärendet och snabbt starta en förundersökning och därför gjordes anmälan till dem i stället. Vartefter utredningsmaterial – utöver vid anmälningstidpunkten föreliggande – framkom i samband med revisorernas fortsatta utredning, så översändes också detta till Stockholms polisdistrikt i avsikt att ge den åklagare som fått ärendet för handläggning fylligast möjliga beslutsunderlag.

Ekman har i sitt yttrande över utredningen i ärendet sagt följande om systemet med förhandspromemorior.

I ärenden där det bedömts som angeläget att orientera åklagarmyndigheten i ett tidigt skede upprättas en förhandspromemoria. Så skedde även i Bergmanärendet. En sådan promemoria utgör endast en första information eller rapport och är inte avsedd att ligga till grund för något yrkande i skatteprocessen. Förre chefen för riksskatteverkets kontrollavdelning, C-G Petersson, har redovisat skillnaderna mellan en förhandspromemoria och en revisionspromemoria. I korthet är det så att förhandspromemorian är en information till åklagaren i ett tidigt skede av en utredning, medan revisionspromemorian utgör resultatet av en genomförd taxerings- och/eller skatterevision, som därefter skall bedömas av processföraren inför ett eventuellt yrkande till skattedomstol.

Jag vill även understryka Peterssons uttalande vid samtal med JO att förhandspromemoriorna tillkom på begäran av åklagarna och att man från riksskatteverkets sida hade vissa invändningar mot systemet. Av det material som förelagts mig framgår det enligt min mening att man från åklagarhåll inte hade en enhetlig uppfattning om systemet med förhandspromemorior och att därför någon fullt ut genomförd praxis inte kunde tillämpas vare sig från riksskatteverkets eller länsstyrelsernas sida.

Jag avser att längre fram särskilt att ta upp riksskatteverkets åtalsrutiner. Jag vill dock redan här nämna att riksskatteverket numera, enligt vad Nord upplyst, infört följande rutiner för de fall där anmälan kan bli aktuell vid inledning av revision eller under pågående revision. Granskningsman, som finner att anmälan kan ifrågakomma, kontaktar omedelbart sektionschefen (enhetschefen). Orsaken kan exempelvis vara att risk föreligger att räkenskaper undanskaffas eller förstörs, att vissa åtgärder kan behöva företas mot tredje man eller att ärendet eljest är av allvarlig natur. Ärenden av denna art skall handläggas mycket skyndsamt. Bland de åtgärder, som skall företas, nämns följande. Ärendet prövas av enhetschefen, promemoria över vad som framkommit – så detaljerad som möjligt – upprättas och granskas av enhetschefen, konceptanmälan upprättas på visst formu-

lär, varefter ärendet överlämnas till avdelningschefen, som beslutar om anmälan skall ske.

JO:s bedömning

Redan före Bergman-ärendet synes det ha blivit allt vanligare att kontrollmyndigheterna lät bli att företaga ordentliga taxeringsrevisioner innan de vände sig till polis och åklagare. Man har motiverat detta förfarande med vikten av en effektiv kontroll och värdet av snabba, överraskande ingripanden mot skattskyldiga. Inom detta system har metoden med förhandspromemorior utvecklats. Av utredningen framgår att dessa tillkommit på begäran från åklagarhåll. Förfarandet har av allt att döma varit tämligen lösligt i avsaknad av fasta rutiner. De brister, som otvivelaktigt funnits, har nu botats. Jag kommer närmare in på denna sak i det följande i avsnittet om revisorernas kontakter och samarbete med polis och åklagare samt i avsnittet om riksskatteverkets åtalsrutiner.

Jag vill inte kritisera Schoberg och Karlsson i och för sig för att de i Bergman-ärendet följt vedertagen praxis och avgivit en förhandspromemoria.

Vad gäller förordnandena för Schoberg och Karlsson att utföra revision hos Bergman och Cinematograph har dessa utfärdats efter förhandspromemorian men före delpromemorian. Jag kan för min del inte se något hinder mot att den högsta kontrollmyndigheten på skatteområdet gör undersökningar rörande vissa kategorier av skattskyldiga utan att revisionsförordnande givits beträffande varje enskild skattskyldig. Otvivelaktigt finns behov av en viss kartläggning innan man ger sig in på formliga taxeringsrevisioner och därmed griper in på ett mera påtagligt sätt genom att ta kontakt med den skattskyldige. Petersson har upplyst att revisionsförordnande utfärdades i de fall där utredningen behövde drivas längre. Så gjordes också i Bergman-ärendet. Vad som förevarit i denna del föranleder således ej någon kritik från min sida mot riksskatteverket.

2. Valutadelen

År 1967 begärde Bergman riksbankens tillstånd för inköp av valuta för bolagsbildning i Schweiz. Bergman fick sådant tillstånd, som dock var förknippat med vissa villkor, s. k. Höganäs-villkor, vilka regelmässigt fogas till dylika tillstånd av riksbanken. Ett av dessa villkor är att det ifrågavarande utländska bolaget inte får fondera vinstmedel utomlands i större utsträckning än vad som är skäligt med hänsyn till arten av verksamheten utomlands. Ett annat villkor är att balansräkning m. fl. handlingar rörande bolaget årligen skall avlämnas till riksbanken. Riksbanken upp-

märksammar vanligen omfattningen av vinstfondering utomlands genom den rutinmässiga kontroll som görs av de nämnda handlingarna. Från riksbanken har upplysts att det inte finns någon fast beloppsgräns i fråga om omfattningen av vinstfonderingar utomlands, utan det får diskuteras från fall till fall vad som kan anses vara ''skälig omfattning''. Villkorens ställning har diskuterats inom riksbanken där man också frågat sig om villkoren kan läggas till grund för en begäran om domstolsprövning. Sådan prövning lär hittills aldrig ha förekommit. Beträffande Persona kan nämnas att riksbanken i samband med ovannämnda rutinkontroller framställde vissa anmärkningar. Påtalade felaktigheter rättades dock till av bolaget så småningom och slutligen likviderades Persona under hösten 1974. Jag har här inte någon anledning att gå in på arten av de anmärkningar riksbanken gjorde rörande Persona.

Schoberg-gruppen företog under hösten 1974 en kontroll hos riksbanken av vissa fysiska och juridiska personers utlandstransaktioner. Sedan Schoberg och Karlsson den 15 maj 1975 upprättat en förhandspromemoria på grundval av de informationer de fått vid sin granskning hos riksbanken, anmälde riksskatteverket i skrivelse den 19 juni 1975 till polismyndigheten i Stockholm att misstanke om skatte- och valutabrott förelåg. I anmälningen, som undertecknats av dåvarande chefen för riksskatteverkets kontrollavdelning C-G. Petersson med kontrasignering av Schoberg, hänvisades bl. a. till nämnda förhandspromemoria. I anmälningen påpekades att revision ännu inte gjorts för att ej störa eventuellt kommande polisutredning.

En punkt i Rosengrens klagomål hos JO avser att riksskatteverket sålunda gjorde polisanmälan också beträffande valutabrott. Rosengren hävdade att verket därigenom gjort en bedömning, som låg utanför dess kompetensområde. Rosengren påstod vidare att misstanke om valutabrott framfördes, trots att Schoberg och Karlsson av riksbanken fått ett uttryckligt besked om att riksbanken inte ansåg valutabrott föreligga. Under utredningen har Schoberg och Karlsson gjort påståenden av innebörd att riksbanken underlåtit ingripa mot Bergman för att denne var en ''känd kulturpersonlighet''. Vidare har revisorerna gjort gällande att det tog avsevärd tid innan de kunde få handlingar rörande Bergman och Persona utlämnade till dem från riksbanken.

1. *Riksskatteverkets anmälan om valutabrott*

I denna del har jag inhämtat yttrande från Petersson, som uppgivit följande.

Klart är att det inte angivits i någon författning, att jag såsom chef för riksskatteverkets kontrollavdelning och som sådan att jämställa med skattecheferna i länen, hade att i min tjänst anmäla misstanke om valutabrott.

Rent allmänt må jag först anföra att diskussionerna om vad skattemyndigheten har rätt att anmäla till åklagare angående misstankar eller i vissa

fall bevis om andra brott än skattebrott som framkommer i samband med taxerings- och skatterevisioner har pågått under mycket lång tid utan att klarhet kunnat erhållas. – – –

Vissa åklagare gör gällande att skattemyndigheten är i sin fulla rätt att anmäla till åklagare alla misstänkta brott som till sin karaktär är sådana att de faller under s. k. allmänt åtal men att viss tvekan kan föreligga vad gäller misstanke om andra brott. Andra åklagare gör gällande att alla misstankar om brott – givetvis med bortseende från rena bagatellbrott – skall anmälas till åklagare och att det sedan på vanligt sätt är denne som har att ta ställning om brott är begånget och följaktligen skall beivras inför domstol.

Enligt min bedömning förelåg samma situation i Bergmanfallet som i liknande fall som var föremål för utredning efter anmälan om misstanke om valutabrott.

Även om jag inte har helt klart minne av den information jag erhöll i samband med min anmälan så säger det sig självt att jag inte – så som advokat Rosengren påstår – hade information från riksbanken om att de inte ansåg att valutabrott förelåg och följaktligen inte avsåg anmäla fallet till åklagare för utredning. Jag har varit sysselsatt med liknande frågor i för stor omfattning och under en så lång följd av år med iakttagande av alla formaliteter och hänsyn till andra myndigheters kompetensområden att detta är helt uteslutet. Att Schoberg och Karlsson skulle haft denna kännedom men undanhållit mig informationen därom måste jag likaledes anse såsom helt uteslutet då de visste att mina kontakter med riksbanken var så goda att jag vid kontroll i så fall kunnat få visshet om det rätta förhållandet.

Att min anmälan även innehöll misstanke om valutabrott var helt beroende på att jag ansåg mig ha stöd för den uppfattningen att om jag bedömde att sannolika skäl talade för att valutabrott förelåg så hade jag en allmän rätt att påpeka detta för en åklagare som sedan hade att ta ställning till frågan om vilken utredning som kunde krävas för bevisning i ärendet, och även om så erfordrades ta kontakt med riksbanken för en formell anmälan. Dessa tankegångar byggde alltså på den förutsättning att valutabrottet var ett s. k. allmäntåtalsbrott.

Jag har numera informerats om att detta mitt sätt att se på frågan var helt felaktigt och att det endast tillkommer riksbanken exklusivt att avgöra om anmälan till åklagare om valutabrott skall göras eller inte. Tyvärr hade jag inte kännedom om detta vid tidpunkten för min anmälan. Då frågan var helt ny för mig kan man kanske ställa krav på att jag bort informera mig bättre innan anmälan skedde. Beklagligtvis gjorde jag inte detta. Utan att göra anspråk på att detta skall utgöra försvar för mitt felaktiga handlande kan dock påpekas att min anmälan i sig på grund av riksbankens exklusiva rätt till anmälan ju inte kunde föranleda någon åklagarens åtgärd gentemot den skattskyldige då även åklagaren får anses bunden av denna riksbankens exklusiva anmälningsrätt för sin utredning i fall av misstanke om valutabrott. Min anmälan var således i denna del utan verkan och kunde inte under några förhållanden föranleda något ingripande gentemot I Bergman.

Schoberg har, hörd härom, sagt att ordet valutabrott i polisanmälan närmast var en upplysning till åklagaren att det kunde röra sig om sådant brott. Vid denna tid förknippade revisorerna ifrågavarande ärendetyp alltid med både skatte- och valutabrott.

2. Frågan om riksbanken givit revisorerna besked rörande sin inställning i fråga om eventuellt valutabrott

Rosengren har hävdat att misstanken om valutabrott framfördes trots att Schoberg och Karlsson av riksbanken fått ett uttryckligt besked om att riksbanken inte ansåg valutabrott föreligga.

Schoberg har, hörd över detta, sagt sin minnesbild vara den att riksbanken vid tidpunkten i fråga inte var beredd att lämna ärendet till åtal utan skulle avvakta den utredning, som Schoberg och Karlsson hade aviserat. Avvecklingen av Persona höll på vid tillfället och ingen visste heller hur Bergman avsåg att deklarera de vinster som samlats i Persona. I akten rörande Persona fanns anteckningar, som tydde på att riksbanken väl hade haft för avsikt att anmäla bolaget, men anteckningar fanns också om att det skulle bli mycket väsen om man ingrep mot Bergman som var en känd kulturpersonlighet.

Karlsson har för sin del bl. a. uppgivit att även han hade sett de anteckningar Schoberg nämnt. På fråga om revisorerna kände till riksbankens inställning i fråga om ett eventuellt valutabrott eller om det förekom några kontakter med riksbanken i denna fråga innan polisanmälan gjordes den 19 juni 1975, uppgav Karlsson att han och Schoberg redovisade sina granskningsresultat för riksbanken. Karlsson trodde inte att revisorerna diskuterade någon åtalsfråga med riksbanken eftersom detta inte var revisorernas angelägenhet men framför allt beroende på de nämnda anteckningarna, som talade sitt tydliga språk. De uppfattades av Karlsson, enligt vad han uppgav, definitivt såsom ett riksbankens ställningstagande i en eventuell åtalsfråga, dvs. att man hos riksbanken inte tänkte ange Bergman till åtal.

Under utredningen har jag vid två tillfällen besökt riksbanken och därvid hört de tjänstemän, som i något hänseende haft befattning med Personaärendet. Vid det första besöket, den 1 oktober 1976, samtalade jag med Per-Fredrik Perenius, som då just avgått med pension från sin tjänst som avdelningsdirektör och chef för valutaavdelningens kontrollgrupp. I denna grupp ingick förste byråsekreteraren Hans Harrysson. Vidare tjänstgjorde i gruppen från augusti 1975 även Sten Söderberg som förste byråsekreterare. De båda sistnämnda samt riksbanksdirektören Åke Gustafsson och avdelningsdirektören Robert Sparve var närvarande vid båda mina besök hos riksbanken. Vid det andra samtalet, den 4 januari 1977, var därutöver närvarande chefen för valutaavdelningen, bankokommissarien Sven Sommar. Perenius, som på grund av sjukdom ej kunde höras mer än vid mitt första besök, avled senare.

Vid ovannämnda samtal sökte jag framför allt få fram ett besked om *när* riksbanken först tog ställning till att åtalsanmälan beträffande valutabrott inte skulle göras. Jag kan redan här säga att jag dock inte kunnat få något entydigt besked i denna fråga.

Vid mina samtal med befattningshavare hos riksbanken upplystes bl. a. följande.

Sparve uppgav att Persona-ärendet togs upp i direktionen under slutet av år 1974. Direktionens sammanträden protokollfördes dock inte vid denna tid. Sparve kunde erinra sig att man kom fram till att riksbanken inte skulle gå vidare i ärendet om Persona avvecklades. Så skedde också varför ingen ytterligare åtgärd vidtogs.

Harrysson berättade att han hade sin första kontakt med Schoberggruppen i oktober–november 1974. Han kände inte till om Persona-ärendet varit uppe på något direktionsmöte i slutet av år 1974. Under sommaren 1975 – han kunde inte erinra sig datum – deltog han i ett sammanträde hos chefsåklagaren Tullie Fahlström och kammaråklagaren Lars Ripe. Tyngdpunkten var därvid inte lagd vid Bergman-ärendet utan Harrysson var med för att diskutera andra ärenden som fanns hos åklagarmyndigheten. Harrysson kunde inte erinra sig om något sades om Bergman vid detta sammanträde.

Beträffande sammanträdet hos Fahlström kan nämnas att Ripe därom sagt att han inte hade något minne av att det då diskuterades huruvida riksbanken skulle angiva något valutabrott till åtal. Både Fahlström och Ripe har uppgivit att detta sammanträde ägde rum den 18 juni 1975, dvs. dagen innan riksskatteverket gjorde åtalsanmälan.

Söderberg, som började sin tjänstgöring hos riksbanken i augusti 1975, har berättat följande om sin befattning med ärendet. Han visste om att ett ingripande mot bl. a. Bergman hade diskuterats i riksbanken innan han kom dit. Han fick vid ett tillfälle en förfrågan från Schoberg eller Karlsson om riksbanken ville engagera sig. Söderberg rådgjorde då med Perenius, som sade att riksbanken klarat upp Persona-ärendet. Schoberg och Karlsson ville ha besked om riksbankens inställning varför Söderberg, enligt Perenius' direktiv, föredrog ärendet i valutadirektionen den 5 december 1975. Valutadirektionen meddelade då att frågan om valutabrott var utagerad för riksbankens del. Påföljande arbetsdag underrättade Söderberg såväl polisen som Schoberg och Karlsson om detta besked. Söderberg framhöll särskilt att uppmaningen att ta ställning i valutadelen kom från Schoberg eller Karlsson.

Här kan ytterligare tilläggas följande. Sommar har uppgivit att man i valutadirektionen bestämde sig för att avstå från vidare åtgärder, om avvecklingen av Persona ägde rum. Sommar kunde inte erinra sig om valutadirektionen gjorde detta ställningstagande före eller efter det att Persona likviderats. Gustafsson har för sin del uppgivit att han minns att någon eller några vid direktionssammanträde eller på hans tjänsterum tog upp Bergman-ärendet och då nämnde att riksskatteverket skulle sätta igång med något mot Bergman och därvid frågat om riksbanken skulle vara med. Gustafsson reagerade mot detta av den anledningen att det inte skulle vara korrekt från riksbankens sida att begära en rättslig prövning eftersom Bergman efterkommit riksbankens framställningar rörande Persona. Gustafsson har sagt sig inte kunnat utesluta att detta hans ställningstagande

kan ha gjorts den 5 december 1975, då Söderberg föredrog ärendet i valutadirektionen.

Gustafsson har vidare tillagt: Det kan förekomma att en åklagare kan sätta igång förundersökning rörande valutabrott utan att riksbanken dessförinnan gjort någon angivelse. Sådan gör riksbanken utan underlag i form av någon utredning, antingen intern eller extern. I Bergmans fall fanns nästan allt underlag redan i riksbankens handlingar rörande Persona. Den polisanmälan för bl. a. valutabrott som gjordes av riksskatteverket den 19 juni 1975 ansåg Gustafsson meningslös eftersom riksbanken inte stod bakom. Perenius har beträffande denna anmälan framhållit att den väckte reaktion hos riksbanken.

Förutom sammanträdet hos Fahlström har av utredningen framgått att ytterligare ett sammanträde ägt rum varvid Perenius och Harrysson sammanträffat med Schoberg och Karlsson samt med kriminalinspektören Ingvar Kärn vid Stockholmspolisen. Enligt Perenius berättade de senare att man förberedde en stor aktion mot bl. a. Bergman. Perenius upplyste dem vid detta tillfälle att man hos riksbanken inte var angelägen att medverka i en utredning rörande eventuellt valutabrott. Varken Perenius eller Harrysson, som också tillfrågades, kunde erinra sig tidpunkten för detta sammanträffande med revisorerna och Kärn.

Kärn har uppgivit följande. Ifrågavarande sammanträffande var troligen på våren 1975. Anledningen till besöket var att Schoberg och Karlsson erhållit vissa handlingar från Schweiz rörande Persona som de önskade kontrollera mot riksbankens akt i saken. Därutöver var det angeläget att få klarlagt huruvida riksbanken ämnade göra någon åtalsangivelse beträffande Persona. Kärn kom inte ihåg om man från riksbankens sida sade direkt nej till en åtalsangivelse eller om man möjligtvis ville avvakta innan slutlig ställning togs i saken.

Sedan Schoberg och Karlsson fått del av bl. a. protokollen från mina besök hos riksbanken och Rosengrens påminnelser däröver, yttrade deras ombud Gullesjö bl. a. följande. Vid sin genomgång av riksbankens akt rörande Persona kunde revisorerna konstatera att frågan om åtal diskuterats inom riksbanken. Vid sammanträffandet hos Tullie Fahlström den 18 juni 1975 nämnde Harrysson inte något om att riksbanken skulle ansett Persona-ärendet utagerat för sin del. I Gullesjös inlaga dras därefter de slutsatserna av vad som framkommit vid utredningen *att* det inte finns saklig grund för Rosengrens antagande "att riksbankens uppfattning (i åtalsfrågan) bör ha varit känd för Karlsson och Schoberg redan i slutet av 1974", *att* revisorernas medverkan till polisanmälan skedde vid en tidpunkt då de inte kände till om eller att riksbanken tagit ställning i frågan, *samt att* de alltså därefter inte heller kunnat agera för att förmå riksbanken att ompröva ett för dem okänt ställningstagande.

3. Påståendet att riksbanken underlåtit ingripa mot Bergman på grund av att denne var en känd kulturpersonlighet

Såväl Schoberg som Karlsson uppgav var för sig vid förhör att de bland riksbankens Persona-handlingar påträffat anteckningar som tydde på att riksbanken tänkt anmäla Bergman till åtal men låtit detta bero eftersom det rörde sig om en känd kulturpersonlighet.

Vid mitt andra besök hos riksbanken tog jag särskilt upp denna fråga. Den av Schoberg och Karlsson åsyftade handlingen utgjordes av ett meddelande från Sparve till Perenius den 26 augusti, med största sannolikhet år 1974. Sparve tog däri upp frågan om en skrivelse till Bergmans ombud, advokaten Bauer, angående den uppsamling av vinstmedel som ägt rum i Persona. I meddelandet yttrade Sparve därefter följande.

Som jag ser det skulle det här ärendet lämpa sig väl som "testcase" för att vid rättegång få fastställt vilken räckvidd våra investeringsvillkor har. Men det skulle förstås – om det blev bekant – bli ett väldigt rabalder eftersom en känd kulturpersonlighet är inblandad. Vi får avvakta vilka åtgärder adv. Bauer vidtar i anledning av vår skrivelse.

Hörd härom har Sparve uppgivit att det ej var tanken att ta hänsyn till Bergmans egenskap av kulturpersonlighet. Med uttrycket "testcase" menade han att sådana bolag som Persona, där riksbanken uppställt vissa investeringsvillkor, hade uppmärksammats. Sparve tänkte sig att det kanske skulle vara lämpligt att i något fall pröva dessa investeringsvillkors bärkraft och räckvidd, vilket aldrig tidigare förts under domstolsprövning. Sparve ansåg att man då naturligtvis inte valde ut ett ärende där en känd person skulle kunna vållas skada på grund av sin ställning.

Gustafsson ville för sin del bestämt framhålla att det alldeles saknades grund för påståendena om att riksbanken skulle ha tagit någon hänsyn till person när det gällde frågan om man skulle göra utredning eller låta bli. Den situation, som uppkom i Persona-fallet, var inte ovanlig på något sätt. Det förekom att riksbanken hittade något fel, t. ex. att valutabestämmelserna kunde ha överträtts. Om man då vid en strikt bedömning fann det vara fråga om ett gränsfall, som var svårt att dra inför domstol, nöjde man sig med att förhållandena tillrättalades. Riksbankens uppgift i dylika ärenden borde inte i första hand vara att driva saken till åtal utan snarare att se till att valutaregleringen följdes.

Perenius kunde inte höras i denna fråga.

4. Påståendet om svårigheter för revisorerna att få tillgång till Persona-handlingar hos riksbanken

Vid förhören uppgav Schoberg och Karlsson att de fått stöta på vid ett flertal tillfällen, innan de efter någon månad fick tillgång till vissa Persona-

handlingar de bett om. Enligt uttagningslapp i akten var handlingarna utlånade till en befattningshavare vid riksbanken.

När jag tog upp detta påstående vid besök hos riksbanken uppgav Sparve att riksskatteverkets personal gjorde förfrågningar om många olika företag och personer. Det var riktigt att man var intresserad av Bergman och att revisorerna vände sig till kontrollgruppen. Vid denna tid höll Sparve själv på med ärendet.

JO:s bedömning

Mina samtal med befattningshavare vid riksbanken har gällt bl. a. arten av riksbankens medverkan vid utredningar rörande valutabrott. Beträffande frågan om riksbankens ställning i sådana fall kan följande sägas. Att *åtal* inte får väckas för valutabrott utan anmälan eller angivelse från riksbanken framgår av klara författningsbestämmelser. Däremot är det inte helt klart om det krävs sådan anmälan eller angivelse för att *förundersökning* skall få inledas. Frågan har under år 1977 dragits upp både av fullmäktige i riksbanken och av justitiekanslern i skrivelse till ekonomidepartementet respektive justitiedepartementet. I denna tolkningsfråga har vidare JO Anders Wigelius uttalat sig i beslut den 8 juni 1977, dnr 4/77, och därvid förklarat sig anse att förundersökning kan bedrivas utan riksbankens anmälan intill dess åklagaren är beredd meddela beslut i åtalsfrågan. JO Wigelius framhöll det önskvärda i att riksbankens och justitiekanslerns skrivelser ledde till önskat förtydligande av rättsläget. Här kan också nämnas att regeringen den 30 juni 1977 bemyndigat chefen för ekonomidepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att utreda med valutaregleringen sammanhängande spörsmål (Dir 1977: 85). Det är att förvänta att frågan kommer att tas upp av kommittén.

Petersson har, med hänvisning till riksbankens exklusiva ställning som angivelsemyndighet, oförbehållsamt medgivit att det var felaktigt att göra anmälan också om valutabrott. Även om det, med hänsyn till ovannämnda tolkningssvårigheter, inte kan anses felaktigt att annan än riksbanken tar initiativ till utredning rörande misstänkt valutabrott – särskilt inte om saken brådskar såsom när vederbörande står i färd med att lämna Sverige – har jag för min del svårt att inse vad riksskatteverket hade med valutadelen att göra vid tidpunkten för sin anmälan i Bergman-ärendet. Den förhandspromemoria, på vilken anmälningen byggde, grundade sig ju i sin tur så gott som uteslutande på riksbankens eget material. Att riksskatteverket i detta fall sökte att *före* riksbanken ta initiativ till utredning rörande valutabrott måste betraktas som ett övertramp från riksskatteverkets sida.

Rosengren har, utöver påståendet att riksskatteverket överträtt sin behörighet genom att anmäla också valutabrott, hävdat att denna anmälan gjordes trots att Schoberg och Karlsson av riksbanken fått uttryckligt besked om att riksbanken inte ansåg valutabrott föreligga.

Utredningen har inte kunnat ge full klarhet i vad som egentligen förevarit mellan riksbanken och revisorerna. Ett sammanträffande mellan riksbankstjänstemän och revisorerna har ägt rum sannolikt under våren 1975. Även Kärn var då närvarande. Kärn har uppgivit att revisorerna då erhållit vissa handlingar från Schweiz rörande Persona, som de önskade kontrollera mot riksbankens Persona-akt. Detta tyder på att sammanträffandet i fråga ägde rum före det att förhandspromemorian av den 15 maj 1975 upprättades. Samma slutsats kan dragas av Schobergs uppgift att avvecklingen av Persona höll på vid tillfället och att ingen visste hur Bergman avsåg att deklarera de vinster, som samlats i Persona. Även om sammanträffandet sålunda sannolikt kan förläggas till en tidpunkt före riksskatteverkets polisanmälan (den 19 juni 1975) återstår frågan om vad som sades vid tillfället. Perenius har uppgivit att man från riksbankens sida då gav besked om att man inte var angelägen om att medverka i en utredning rörande eventuellt valutabrott. Schoberg har sagt att riksbanken inte var beredd överlämna ärendet till åtal utan ville avvakta revisorernas utredning. Kärn har inte kunnat erinra sig huruvida riksbanken sade direkt nej till en åtalsangivelse eller om man ville avvakta innan slutlig ställning togs. Schoberg och Karlsson synes vidare – med rätt eller orätt – ha dragit vissa slutsatser av anteckningar i riksbankens akt. Jag återkommer nedan till dessa anteckningar. I vart fall Karlsson synes ha uppfattat sagda anteckningar som ett definitivt ställningstagande från riksbankens sida i en eventuell åtalsfråga.

Även om det på grundval av föreliggande utredning inte klart kan sägas att riksbanken givit revisorerna ett uttryckligt besked om att riksbanken ej ansåg valutabrott föreligga, anser jag mig kunna dra den slutsatsen att revisorerna inte rimligen kunde åberopa några positiva uttalanden från riksbankens sida *för* ett åtal när de informerade Petersson om ärendet. Jag stannar vid detta konstaterande som bör läsas samman med vad jag nyss sagt om att det var ett övertramp från riksskatteverkets sida att anmäla Bergman för valutabrott.

I ärendet har jag med riksbanken särskilt tagit upp frågan om innebörden av den anteckning, av vilken revisorerna dragit slutsatsen att riksbanken underlåtit att ingripa mot Bergman på grund av att denne var en känd kulturpersonlighet.

Från riksbankens sida har man bestämt förnekat att det skulle vara tal om någon mannamån i Bergmans fall. Jag har för min del inte någon grundad anledning tro att så varit fallet. Fråga är om ett – låt vara frispråkigt – internt tjänstemeddelande mellan två relativt underordnade tjänstemän under handläggningen av ett ärende. (Eftersom meddelandet tillförts akten är det dock att anse som allmän handling.) Att utifrån innehållet i detta meddelande dra slutsatsen att riksbanken låtit Bergmans egenskap av känd kulturpersonlighet slutligt bestämma ett ställningstagande i åtalsfrågan är att gå för långt. Det kan inte anses felaktigt att, i

avsaknad av närmare angivna gränser för de s. k. Höganäs-villkorens räckvidd. bereda den enskilde tillfälle att efterkomma eventuella påpekanden från tillsynsmyndigheten innan denna vidtar mera ingripande åtgärder. Jag vill också tillägga, att det ingalunda är säkert att ett åtal mot Bergman för valutabrott skulle ha lett till fällande dom.

Vad slutligen gäller påståendet om svårigheter för revisorerna att få fram handlingar i Persona-ärendet från riksbanken har jag på fråga fått upplysningen att Sparve vid tillfället själv höll på med ärendet. Jag har inte funnit anledning att därefter gå vidare i denna del.

Sammanfattningsvis vill jag alltså säga: Att riksskatteverket sökte att *före* riksbanken ta initiativ till utredning om valutabrott i Bergman-affären betraktar jag som ett övertramp. Det är inte visat att riksbanken givit revisorerna uttryckligt besked att banken ej ansåg valutabrott föreligga. Å andra sidan har revisorerna inte rimligen kunnat åberopa några positiva uttalanden från riksbanken i åtalsdelen. Påståendet att riksbanken underlåtit att ingripa mot Bergman på grund av att denne var en känd kulturpersonlighet finner jag överdrivet. Om riksbanken inte genast kunnat ge revisorerna del av handlingarna i Persona-ärendet beror detta på att handlingarna behövdes i riksbanken. Jag finner ej anledning gå vidare i denna del.

3. Revisorernas kontakter och samarbete med polis- och åklagarmyndigheter

Rosengren har hävdat att Schoberg och Karlsson gjort anmälan till polis- och åklagarmyndighet på lösa grunder utan att dessförinnan ha gjort ordentlig taxeringsrevision. Syftet därmed skulle enligt Rosengren ha varit att förmå myndigheterna att företaga husrannsakan och andra tvångsåtgärder för att säkra bevisning i skatteprocessen. Rosengren har vidare gjort gällande att Schoberg och Karlsson, trots att Ripe inte fann grundad anledning till något ingripande mot Bergman och Bauer, därefter på nytt framfört brottsmisstankar till Dreifaldt i november 1975 och i januari 1976. De påpekade för Dreifaldt att det var risk för preskription och förmådde därigenom Dreifaldt att företaga husrannsakan och andra tvångsåtgärder samt att väcka åtal. Rosengren menade också att Schoberg och Karlsson syntes ha sökt påskynda Dreifaldts beslut i åtalsfrågan.

Under utredningen har Schoberg och Karlsson hörts ingående rörande sina kontakter med polis- och åklagarmyndigheterna i Bergman-fallet. Jämväl Fahlström, Ripe och Dreifaldt har hörts i frågan. Därjämte har Petersson lämnat vissa upplysningar om bakgrunden till sammanträdet hos Fahlström och Ripe den 18 juni 1975 (dagen innan polisanmälan gjordes). Slutligen har generaldirektören Ekman tagit upp saken i sitt yttrande hit.

Schoberg har uppgivit följande. Bergman-ärendet föredrogs för Petersson. Man beslöt därvid att ta kontakt med åklagare. Så gjordes, och vid ett sammanträde den 18 juni 1975 hos Fahlström diskuterades brottsmålsforum och beslöts att kammaråklagare Ripe skulle ha hand om fallet. Schoberg träffade inte Ripe personligen fler gånger. Efter sammanträdet talades de vid per telefon strax innan Ripe skulle fara på en längre semesterresa. De diskuterade fallet och Ripe rekommenderade att taxeringsrevision skulle göras. På fråga om Schoberg och Karlsson vid kontakter med Ripe begärt att denne skulle besluta om husrannsakan och beslag hos Bergman och Bauer, har Schoberg svarat att vid de samtal han haft med Ripe begäran endast framställts om att få åklagarens inställning till om förundersökning skulle inledas eller inte.

Schoberg tillfrågades därefter om vad som förekommit vid sammanträdet den 24 november 1975 mellan Schoberg och Karlsson samt polis och Dreifaldt. Schoberg svarade att han inte kunde komma ihåg vem som arrangerade sammanträffandet. Vid tidpunkten i fråga hade åklagaren tillgång dels till delpromemorian av den 15 oktober 1975 dels till revisionspromemorior rörande vissa skådespelare, som fått ersättning från Persona. Vid sammanträdet beslöts att en samtidig aktion skulle ske mot Bergman, Bauer och berörda skådespelare. Dreifaldt beslöt vid tillfället om husrannsakan och andra tvångsåtgärder beträffande de misstänkta. Schoberg trodde inte att det fördelades några uppgifter mellan de närvarande eftersom det fordrades mer polispersonal vid ingripandena. Dreifaldt förutsatte att Schoberg-gruppen skulle medverka som sakkunniga vid eventuellt ingripande.

Karlsson har för sin del anfört följande. Han träffade Ripe vid ett enda tillfälle, nämligen vid sammanträdet hos Fahlström. Han hade aldrig varit i telefonkontakt med Ripe. Beträffande sammanträdet med bl. a. Dreifaldt den 24 november 1975 föranleddes detta av att revisorerna ville föredraga en förhandspromemoria rörande några skådespelare. Karlsson hade inget minne av att man avsett att då diskutera Bergman-ärendet. Det fanns enligt Karlsson inte något skäl till detta eftersom de tidigare kommit överens med Ripe om att det skulle göras taxeringsrevision. Det saknades helt och hållet skäl för revisorerna att begära att Dreifaldt skulle inleda någon förundersökning. Karlsson kände inte till vilka personer som berördes av Dreifaldts beslut om husrannsakan och hämtning. Han hade inte något minne av att det diskuterades någon preskriptionsfråga med Dreifaldt vid tillfället. Karlsson kunde inte heller erinra sig om han haft något samtal med Dreifaldt när länsskatterätten i Gotlands län meddelat sitt beslut i december 1975. Karlsson höll för troligt att han inte hade haft kontakt med Dreifaldt igen förrän någon gång i februari 1976. Karlsson förnekade att det före ingripandet mot Bergman den 30 januari 1976 hade förekommit något samtal med kriminalinspektören Stolpe för att, som Rosengren påstått, påskynda åtalsbeslutet. Vid de samtal han hade med Stolpe – ett flertal

under januari 1976 – fick Karlsson uppfattningen att polisen inte skulle göra något i fråga om Bergmans taxering år 1971 (åtalspreskription inträdde här i februari 1976). När Stolpe den 30 januari berättade att man skulle ingripa mot Bergman kom detta som en överraskning för revisorerna.

Fahlström har uppgivit följande. Den 18 juni 1975 kom en hel deputation från riksskatteverket upp till henne och Ripe. Några personer från riksbanken var också med. Riksbankstjänstemännen visade henne pärmen med korrespondens mellan Bauer och riksbanken. Fahlström och Ripe tyckte att det hela verkade väldigt löst. Ripe sade att det först fick göras en taxeringsrevision och att man därefter fick se vad som skulle göras. Fahlström framhöll att man ville ha en formlig anmälan. En sådan kom efter en kortare tid. Ripe fick då ärendet och handlade det till någon gång under hösten 1975 då Dreifaldt tog över. Fahlström hade därefter inte någon mera kontakt med Schoberg och Karlsson.

Ripe har sagt följande. Den 18 juni 1975 fick Fahlström och Ripe besök av Schoberg och Karlsson från riksskatteverket och möjligen också av en tjänsteman från riksbanken. Schoberg och Karlsson redogjorde för de fynd de gjort rörande bl. a. Persona. Enligt Ripe var avsikten med besöket naturligtvis att informera åklagarmyndigheten, men man var uppenbarligen också angelägen om att försäkra sig om denna myndighets medverkan till tvångsåtgärder. Vid sammanträffandet framkom att kriminalpolisens skatterotel dessförinnan kontaktats av Schoberg och Karlsson, som också tillsammans med polisen utarbetat en plan för ett ingripande. Beredskapen var alltså klar. Ripe framhöll att Schoberg och Karlsson ej kunde beskyllas för att ha varit påstridiga eller ha utövat påtryckningar på åklagarmyndigheten men Ripe fick intrycket av att de var ''på hugget'' och ansåg det vara bråttom med tvångsåtgärder.

Ripe uppgav vidare att det vid sammanträffandet ej gavs några som helst besked från åklagarmyndighetens sida. I stället begärdes en formell anmälan i ärendet. En tid efter sammanträffandet inkom en anmälan, dagtecknad den 19 juni 1975, och ärendet lottades då på Ripe. Hans arbete inriktades såväl på valuta- som skattebrottsdelen. Ripe tog del av de hos riksskatteverket och riksbanken tillgängliga handlingarna.

Ripe uppgav att han fann korrespondensen mellan Bauer och riksbanken komplett och han fäste sig vid att det föreföll som om riksbanken fått alla de uppgifter den begärt från Bergman och Bauer, dvs. redovisningen var helt öppen. Ripe frågade sig därför vad man kunde vinna med en husrannsakan. I skattedelen fanns riksskatteverkets förhandspromemoria. Ripe ansåg materialet litet för magert och bedömde att han först ville ha resultatet av en taxeringsrevision. Detta framförde han till Schoberg vid ett telefonsamtal. Schoberg lät sig nöja med detta besked. Därefter hade Ripe inte haft kontakt med vare sig Schoberg eller Karlsson.

Dreifaldt har uppgivit att hans första sammanträffande med Schoberggruppen ägde rum den 24 november 1975 på åklagarmyndigheten i Stock-

holm. Därvid diskuterades i första hand ärenden rörande några skådespelare och advokaten Bauer. Bergman-ärendet berördes, dock utan att några beslut fattades. Enligt Dreifaldts minnesbild förekom det inte några ytterligare kontakter med Schoberg och Karlsson före ingripandet mot Bergman. Dreifaldt framhöll att Schoberg och Karlsson inte vid något tillfälle till honom framfört yrkande eller krav på ett ingripande mot Bergman.

Gullesjö har för Schobergs och Karlssons del härom sagt att revisorerna samarbetat med polis och åklagare inom ramen för dels sina instruktioner dels den praxis som utbildats i fråga om detta samarbete mellan riksskatteverkets revisorer och polis- och åklagarmyndigheter. Påståendet att revisorerna utarbetat en plan för ingripande mot Bergman och Bauer vara oriktigt. Däremot var det riktigt att revisorerna lämnade Ripe uppgifter om aktuella adresser och om andra sakförhållanden som revisorerna ansåg att Ripe skulle känna till.

Petersson har i ett yttrande berört samarbetet mellan riksskatteverkets revisorer och åklagare och därvid sagt följande.

I alla sådana här mål, som avsåg olika slag av transaktioner med utlandet eller utländska företag, försökte vi få samarbete med åklagarmyndighet så tidigt som möjligt för eventuell husrannsakan om åklagaren bedömde detta möjligt just med hänsyn till skattesidans helt omöjliga bevisläge. Varje möjlighet att i det svenska företaget eller hos dess ägare eller medhjälpare säkra föreliggande bevismaterial av minsta slag måste tillvaratas, det ansåg jag vara de granskande revisorernas skyldighet att – givetvis i samarbete med åklagare och polis – försöka åstadkomma. Bergmanärendet var på intet sätt något undantag.

Ett samarbete skattemyndigheten – åklagare och polismyndighet har pågått i många år och kommer att fortsätta på sätt som tidigare beskrivits. Bevisbördan borde vara omvänd för skattemyndigheten i fall där bevismaterialet finns hos utländskt företag eller företagare.

Petersson har dessutom, vid samtal på ombudsmannaexpeditionen, sagt att avsikten med besöket den 18 juni 1975 hos Fahlström var att få en husrannsakan till stånd.

Ekman har i detta avsnitt sagt bl. a. följande.

Sedan många år samarbetar polis-, åklagar- och skattemyndigheter i ärenden rörande den ekonomiska brottsligheten. Det praktiska samarbetet har därvid varit föremål för många och ingående diskussioner mellan berörda myndigheter. De tidigare omnämnda sammanträffandena med riksåklagaren skall ses som ett led i riksskatteverkets strävan att utveckla och effektivisera det samarbetet. Förutsättningen för samarbetet har från riksskatteverkets sida hela tiden varit att inte ifrågasätta respektive myndighets ansvarsområde. Riksskatteverkets principiella syn på samarbetet framgår av verkets yttrande över rikspolisstyrelsens förslag i maj 1977 om vissa åtgärder för att bekämpa organiserad/ekonomisk brottslighet. Riksskatteverket uttalar bl. a.:

Självfallet får revisionspersonalen inte tas i anspråk för andra ar-

betsuppgifter än att utreda den skattetekniska sidan av den organiserade ekonomiska brottsligheten.

. . . . . .

Riksskatteverket vill betona att även om ett samarbete mellan skatte-, polis- och åklagarmyndighet införs enligt arbetsgruppens åtgärdsförslag så torde det vara nödvändigt att varje myndighet ansvarar för de ärenden som ligger inom myndighetens kompetens- och ansvarighetsområde. Vidare vill RSV understryka att den av arbetsgruppen föreslagna organisationen kräver en fast reglering av samarbetsformerna, såsom exempelvis instruktioner för revisionspersonalen och fasta rutiner för åtalsanmälningar.

Samarbetet mellan revisorer samt polis- och åklagarmyndighet baseras på det förhållandet att revisorerna som sakkunniga i skattefrågor biträder polis- och åklagarmyndigheter i deras utredningsarbete av ifrågasatta brott mot skattebrottslagen. Expertuppdraget kan i vissa fall även omfatta att som sakkunnig i skattefrågor biträda polis- och åklagarmyndighet vid en eventuell husrannsakan. I förekommande fall av expertmedverkan deltager den revisor eller de revisorer som handlagt eller handlägger den rent skattemässiga granskningen hos den skattskyldige. För den utredningstekniska metodiken svarar polis- och åklagarmyndighet. Valet av metod har varken revisorer eller andra tjänstemän inom skatteförvaltningen rätt att påverka. Det ligger utanför skattemyndigheternas ansvarsområde.

JO:s bedömning

En effektiv taxeringskontroll är ett allmänt intresse eftersom den ökar möjligheterna att göra rättvisa och likformiga taxeringar. För att detta intresse skall kunna tillgodoses måste den enskilde tåla vissa inskränkningar i sin rätt att ha sina förhållanden, främst de ekonomiska, fredade från insyn. Mot den, som inte frivilligt underkastar sig denna insyn, måste tvångsmedel kunna tillgripas. Sådana har länge funnits i samband med taxeringskontroll. Från början förekom endast vitesinstitutet men sedan detta visat sig otillräckligt för att förmå tredskande att lämna ut handlingar för kontroll infördes år 1961 en lag om handräckning vid taxeringsrevision. Denna lag öppnade möjlighet för kontrollmyndigheterna att påkalla biträde av utmätningsman för utfående av handlingar från skattskyldig. Vissa villkor uppställdes för att beslut om handräckning skulle få meddelas. Bl. a. var det i allmänhet en förutsättning för handräckning att det visat sig att den skattskyldige inte efterkom föreläggande vid vite att utge den handling som granskningsmannen ville ha tag i. Efter hand visade det sig dock att dessa regler var alltför omständliga för att kunna användas på ett effektivt sätt. Reglerna lär för övrigt ha tillämpats ytterst sällan.

Den 23 december 1975 ersattes handräckningslagen av nu gällande bevissäkringslag. Enligt denna lag kan beslag, försegling och eftersökning företas för att säkra material, som skattskyldig har att tillhandahålla för granskning. För att dessa säkringsåtgärder skall få vidtas måste vissa villkor vara uppfyllda. Beslut om säkringsåtgärd får fattas utan att den som

berörs av beslutet dessförinnan hörts i ärendet. Detta möjliggör snabba och framför allt överraskande ingripanden mot skattskyldig, något som knappast kunde ske vid tillämpningen av handräckningslagen.

Som framgått av det sagda har skattemyndigheterna efter hand fått ökade kontrollbefogenheter gentemot den enskilde. Det bör här nämnas att handräckningslagen alltjämt gällde under inledningen av Bergman-affären. Från riksskatteverkets sida har man, som framgår av framför allt Petersons uttalanden, uppenbarligen varit angelägen om att få straffprocessuella tvångsåtgärder, främst husrannsakan, till stånd för att snabbt få tillgång till önskat material.

Jag anser detta förfarande betänkligt. Syftet med en taxeringsrevision – och det är åt sådan verksamhet kontrollmyndigheten främst skall ägna sig – är i första hand att få uppgifter till ledning vid taxeringen. Det bör därför inte ifrågakomma att påkalla igångsättande av ett straffprocessuellt förfarande huvudsakligen för sådant ändamål. Jag hänvisar i sammanhanget till JO:s ämbetsberättelse 1959 s. 391 f (speciellt s. 414 som också nämnts av Rosengren). Förekommer anledning till misstanke om skattebrott skall anmälan ske till åklagare. Åtalsanmälan är en allvarlig sak och skall givetvis föregås av noggranna överväganden. Syftet med anmälan får inte bara vara det att man vill få t. ex. en husrannsakan till stånd.

Av Fahlströms och Ripes utsagor framgår att åklagarmyndigheten betraktade kontrollavdelningens hänvändelse dit som alltför löst grundad, varför man begärde att taxeringsrevision skulle göras. Rosengren har hos JO hävdat att riksskatteverket i Bergmans fall gjort åtalsanmälan på lösa grunder bara för att söka få straffprocessuella tvångsåtgärder till stånd. Utredningen har givit Rosengren rätt.

Som inledningsvis nämnts har kontrollmyndigheterna numera fått ökade möjligheter att skaffa sig tillgång till skattskyldigs handlingar. Med hänsyn härtill förutsätter jag att ett förfarande som det nu påtalade inte längre skall förekomma. Det är därmed inte sagt att bevissäkringslagen utan vidare varit tillämplig i Bergmans fall.

Rörande Schobergs och Karlssons kontakter med åklagare och polis i övrigt har under utredningen intet framkommit som ger stöd för påståendet att de utövat påtryckningar för att få polisutredning eller åtal till stånd. Både Ripe och Dreifaldt förnekar att något sådant ägt rum.

Revisorerna har uppenbarligen haft ett nära samarbete med polisen. Av vad som framkommit under utredningen har jag fått intrycket av att det inte alltid varit så noga med skiljelinjerna mellan revisorernas och polisens verksamhet. Av Ekmans yttrande kan utläsas att riksskatteverket för sin del insett riskerna med en sådan, alltför löst reglerad samverkan mellan revisorer och polis. Man har därför numera dragit upp en skarp gräns mellan revisorernas och polisens verksamhet. Jag delar Ekmans synpunkter på revisorernas funktioner i samband med polisutredningar. Vad som framkommit i denna del ger mig inte anledning att utvidga den princi-

piella kritik jag uttalat till att avse kritik även mot Schoberg ock Karlsson för deras samarbete med polisen som sådant. Jag vill nämna att jag i ett annat avsnitt tar upp deras medverkan vid vissa polisiära ingripanden.

Sammanfattningsvis vill jag säga att utredningen givit Rosengren rätt i hans påstående att rikskatteverkets syfte med åtalsanmälan var att söka få en husrannsakan till stånd. Jag kritiserar detta förfarande och påtalar därutöver den alltför lösliga praxis som utvecklat sig för samarbetet mellan revisorer och polis. Sistnämnda förhållande har redan rättats till.

4. Processen vid länsskatterätten i Gotlands län hösten 1975. Underrättelse om rättens beslut

Den 15 oktober 1975 avgav Schoberg-gruppen en delpromemoria avseende taxeringsrevision hos Bergman rörande taxeringsåret 1970. Promemorian skickades till länsstyrelsen i Gotlands län, dit den kom den 20 oktober 1975. Den 31 oktober 1975 ingav taxeringsdirektören Dahlstrand till länsskatterätten i Gotlands län en framställning om eftertaxering av Bergman för taxeringsåret 1970. Länsskatterätten meddelade beslut den 19 december 1975 varvid Dahlstrands framställning lämnades utan bifall. Beslutet har återgivits härovan under Inledning.

Rosengrens klagomål riktar sig bl. a. mot att Bergman inte fick tillfälle att yttra sig över delpromemorian innan den skickades till Dahlstrand. Rosengren har vidare hävdat att Schoberg och Karlsson underlåtit att tala om för polis och åklagare att länsskatterätten i sitt beslut underkänt revisorernas skatterättsliga argumentering och deras påståenden om oriktig deklaration från Bergman till 1970 års taxering. Enligt Rosengren syntes Schoberg och Karlsson ha vilselett Dreifaldt rörande länsskatterättsbeslutets innebörd.

Dahlstrand har beträffande delpromemorian sagt att utredningen däri sedermera visade sig vara ofullständig men att han, som vid tillfället befann sig i tidsnöd, ändock ansåg skäl föreligga för att väcka talan. Också länsskatterätten hade kort tid på sig för målets avgörande. Dahlstrand hade haft kontakt med Karlsson per telefon några gånger i anledning av delpromemorian men därefter inte talat med Schoberg eller Karlsson förrän den 18 februari 1976.

Vid mitt besök hos länsskatterätten i Gotlands län granskade jag vissa handlingar. Jag antecknade att det varken av länsskatterättens diarium eller eljest framgick till vem rättens beslut den 19 december 1975 hade expedierats. Den befattningshavare som handhade expedieringsgöromålen förklarade för mig att beslutet troligen bara expedierats till Dahlstrand och till Bergman och dennes ombud. Beslutet hade nog inte expedierats till riksskatteverket.

Karlsson har uppgivit att han fick reda på länsskatterättsbeslutet genom ett telefonsamtal, troligen från Dahlstrand. Denne skickade sedan över

beslutet till Karlsson. Såvitt Karlsson kunde erinra sig skickade revisorerna sedan beslutet antingen till kriminalpolisen i Stockholm eller till Dreifaldt. Karlsson visste inte vem som fått det. Karlsson kunde inte heller erinra sig att han haft någon kontakt med Dreifaldt vid tidpunkten i fråga utan först någon gång i februari 1976. Karlsson förnekade att han, såsom Rosengren påstått, sagt till Dreifaldt att länsskatterättsbeslutet inte var något att fästa sig vid eftersom det rörde en helt annan sak.

Schoberg har beträffande informationen till Dreifaldt angående beslutet från länsskatterätten sagt att han blev inblandad först i början av februari 1976. Dreifaldt hade då fått kallelse till riksåklagaren och ville därför ha en kort föredragning om hur revisorerna såg på beslutet. Schoberg redogjorde då för detta, varefter Dreifaldt bad revisorerna skriva ned några "stolpar", som han kunde ha till ledning vid föredragningen inför riksåklagaren.

Dreifaldt har uppgivit följande. Hans första sammanträffande med Schoberg och Karlsson ägde rum den 24 november 1975 på åklagarmyndigheten i Stockholm. Även Wessén var närvarande, liksom kriminalinspektörerna Kärn och Gustafsson. Därvid diskuterades i första hand ärenden rörande några skådespelare och Bauer. Ärendet rörande Bergman berördes men några beslut fattades dock inte däri. I anslutning därtill nämnde någon – Dreifaldt kunde inte erinra sig vem – någonting om en skatteprocess på Gotland, som dock inte rörde ärendet hos Dreifaldt. Dreifaldt fick uppfattningen att han inte behövde bekymra sig för ifrågavarande process vid sin fortsatta handläggning av Bergman-ärendet. Dreifaldt underrättades inte heller om eller fick del av länsskatterättens beslut och var därför helt ovetande om detta vid tidpunkten för ingripandet mot Bergman och Bauer. Efter detta sammanträffande förekom, såvitt Dreifaldt kunde erinra sig, inte några kontakter mellan honom och revisorerna.

Kriminalinspektören i Stockholms polisdistrikt Bo Stolpe har slutligen lämnat följande uppgifter. Schonberg eller Karlsson hade översänt länsskatterättsbeslutet till polisen, där det lagts in i aktuell utredningsakt. Det fanns inte någon anteckning om när beslutet kom in till polisen. Enligt Stolpe kunde det dock tidigast ha kommit in den 26 januari 1976 och senast den 10 februari samma år.

JO:s bedömning

Enligt 56 § 3 mom sista stycket taxeringslagen skall meddelande om resultat av revision snarast lämna den, hos vilken revisionen skett, i vad angår hans taxering. Denna huvudregel måste emellertid ibland vidkännas undantag, t. ex. av tidsnöd. Sådan förelåg onekligen i detta fall på grund av bestämmelserna i 115 och 116 §§ taxeringslagen. Även om det inte är särskilt tilltalande med den brådstörtade verksamhet som ibland förekommer från det allmännas sida i eftertaxeringsfallen torde man få acceptera att fall som det förevarande inträffar. Det kan med andra ord hända att

revisionspromemorian måste sändas direkt till taxeringsintendenten utan föregående kommunikation med den skattskyldige. Den sistnämnde får ju därefter under alla förhållanden del av promemorian när han delges taxeringsintendentens framställning om eftertaxering. Att den skattskyldige får del av denna framställning är en förutsättning för att skatterätten skall kunna pröva målet.

Innebörden av länsskatterättens beslut var att Bergmans underlåtenhet att i sina deklarationer redovisa transaktionerna mellan de av honom ägda bolagen inte innefattade sådant oriktigt meddelande som kunde föranleda eftertaxering. Den bakomliggande tankegången framträder ej. Efter orden ingick länsskatterätten inte i någon bedömning av själva transaktionerna mellan bolagen. Den slutsatsen ligger dock nära till hands att länsskatterätten underkände det skatterättsliga resonemang på vilket delpromemorian byggde.

Länsskatterättens beslut borde otvivelaktigt ha tagits i betraktande vid den utredning som gjordes hos polis och åklagare i ärendet om Bergman. Nu kom det av olika anledningar inte att så ske. Av utredningen hos JO framgår att den då pågående taxeringsprocessen på Gotland kommenterades vid ett sammanträde där bl. a. Dreifaldt, Schoberg och Karlsson var närvarande. Det har inte gått att få fram *vem* som vid detta tillfälle fällde yttrande av innebörd att processen inte rörde ärendet hos Dreifaldt, vilket den dock i hög grad får sägas ha gjort. Inte heller har framkommit något, som tyder på att revisorerna diskuterat länsskatterättens i december meddelande beslut med Dreifaldt innan denne väckte åtal i februari påföljande år.

I denna del har således inte framkommit något som ger mig anledning till kritik mot Schoberg eller Karlsson.

5. Revisorernas medverkan vid polisingripanden m. m.

Rosengren har påtalat att riksskatteverkets revisorer under sitt samarbete med polisen i vissa fall syntes ha utövat rent polisiära funktioner. Till detta saknade de behörighet och var absolut inte lämpade. Bl. a. hade personal från riksskatteverket deltagit aktivt vid hämtning av misstänkta personer och vid efterföljande polisförhör.

Jag behandlar här endast vissa speciella händelser i samband med ingripandet mot Bergman. Jag har dessutom funnit mig föranlåten att närmare gå in på några händelser i samband med polisingripandet mot skådespelerskan Bibi Andersson den 3 och 4 februari 1976.

Samtidigt som Rosengren anförde klagomål hos JO gjorde han anmälan till åklagarmyndigheten i Stockholm rörande riksskatteverkets och Dreifaldts åtgärder mot Bergman och Bauer. Dessförinnan hade Bibi Andersson hos riksåklagaren framställt anmärkningar mot den utredningspersonal

som deltog vid ingripandet mot henne. Utredningen i de båda ärendena (hos åklagarmyndigheten i Stockholm resp. hos riksåklagaren) anförtroddes dåvarande chefsåklagaren i Stockholm, Axel Morath. Denne överlämnade den 14 juni 1976 till mig ärendet rörande Rosengrens anmälan för fortsatt handläggning hos JO. Genom beslut den 30 juni 1976 nedlade Morath därefter den förundersökning han inlett rörande misstänkt myndighetsmissbruk m. m. i anledning av Bibi Anderssons anmälan. I beslutet anförde Morath bl. a. att utredningen inte gav belägg för att något brott begåtts av polispersonal eller av någon befattningshavare från riksskatteverket. Detta beslut samt förundersökningshandlingarna tillställdes mig.

Vid granskning av förundersökningsprotokollet i Bibi Andersson-ärendet gjordes vissa iakttagelser som föranledde mig att låta anställa förhör med kriminalinspektören Bernt Blomberg, som lett förhören med Bibi Andersson. Blomberg uppgav därvid bl. a. följande. Den 3 februari 1976 inställde han sig på polisens skatterotel sedan han fått order att biträda vid ingripande mot bl. a. Bibi Andersson. Förutom ytterligare polismän var Schoberg, Karlsson och Wessén närvarande. Efter en genomgång uppdrogs åt Blomberg och Karlsson att handlägga Bibi Andersson-ärendet. Wessén och en polisman skulle biträda vid husrannsakan hos Bibi Andersson men de fick också andra uppgifter. Blomberg hade samarbetat med Karlsson i åtskilliga liknande ärenden tidigare. Vid sammanträffandet med Bibi Andersson klargjordes det för henne att Blomberg var polisman och att Karlsson biträdde som sakkunnig. Vid själva husrannsakan deltog Karlsson inte i något sökande efter handlingar utan Blomberg visade dessa för honom efter hand. Karlsson uppgav att det inte fanns något nytt bland uppvisade handlingar, varför något beslag inte gjordes.

Blomberg fortsatte: Bibi Andersson hade uttryckt önskemål om att aktionen mot henne skulle ske så diskret som möjligt och att inte fler personer än nödvändigt skulle blandas in. De personer som samtalade med Bibi Andersson, sedan hon förts till Täby polisstation, var endast sådana som förekom i utredningen, dvs. även personal från riksskatteverket. Förhöret med Bibi Andersson hölls i Karlssons tjänsterum på polisstationen. Blomberg hade nämligen inte något eget rum där vid tillfället. Vidare fanns alla aktuella handlingar i Karlssons rum.

Vid några tillfällen lämnade Blomberg rummet och ville då inte lämna Bibi Andersson ensam. Han såg därför till att hon fick sällskap av någon annan. På fråga om han därvid gav några direktiv till de personer som skulle hålla Bibi Andersson sällskap, svarade Blomberg att några direktiv inte gavs. Han ställde t. ex. frågan till Karlsson: ”Stannar du här medan jag ringer?” vilket var tillräckligt för att Karlsson skulle stanna kvar och hålla Bibi Andersson sällskap. Efter några års samarbete behövdes inga direktiv i sådant läge. Hade Bibi Andersson t. ex. försökt avvika, hade Karlsson omedelbart hämtat Blomberg i rummet bredvid för ett ingripande mot henne.

Blomberg uppgav vidare att han på morgonen den 4 februari 1976 ringde ner till arrestavdelningen på polishuset, där Bibi Andersson som anhållen tillbringat natten. Eftersom han inte fick något svar bad han Karlsson följa med honom ner. När de kom till arrestavdelningen satt Bibi Andersson i ett avvisiteringsrum medan den kvinnliga vaktaren befann sig i ett närliggande utrymme. Blomberg framhöll att Karlsson inte yttrade något till Bibi Andersson vid tillfället. Blomberg hade med sig Karlsson som vittne därför att han av princip inte besökte en kvinna ensam i en sådan situation. Anledningen till att just Karlsson ombads följa med var att Bibi Andersson ju begärt att så få som möjligt skulle bli inblandade och få kännedom om hennes belägenhet.

Enligt Blombergs uppfattning förekom det inte att riksskatteverkets personal agerade utöver vad han som förhörsledare begärde.

Under Moraths förundersökning förhördes bl. a. Wessén, som därvid uppgav att han vid ingripandet mot Bibi Andersson närmast fungerade som en fångvaktare. Wessén har hörts ytterligare under JO:s utredning och då sagt följande. Blomberg, Karlsson och Bibi Andersson höll till i Karlssons tjänsterum. Wessén hade sitt rum mittemot. Vid olika tillfällen då Blomberg och Karlsson lämnat rummet höll Wessén Bibi Andersson sällskap. Detta skedde närmast för att se till att hon inte kom åt de handlingar, som förvarades i rummet. Beträffande hans yttrande under Moraths utredning att han närmast fungerat som en fångvaktare ville Wessén nu beteckna detta ordval som olyckligt. Wessén framhöll att han, som en gång själv varit polis, arbetat tillsammans med polis sedan 1971 och hade rutinerna fullt klara för sig. Om Bibi Andersson hade velat lämna rummet hade Wessén fått hämta Blomberg.

Karlsson har uppgivit följande rörande sin medverkan vid ingripandet mot Bibi Andersson. Under eftermiddagen den 3 februari 1976 då Bibi Andersson hämtats till polisstationen gick han, Blomberg och Bibi Andersson igenom de aktuella skattefrågorna. Man väntade på att Bibi Anderssons advokat skulle infinna sig. Vid några tillfällen då Blomberg lämnade rummet för att ringa till advokaten i fråga, satt Karlsson ensam med Bibi Andersson. Karlsson som berättade att han arbetat länge tillsammans med Blomberg, ansåg att han inte behövde några direktiv för ett sådant läge. Skulle något inträffa visste han vad han hade att göra.

Rörande besöket hos Bibi Andersson i arrestavdelningen påföljande dags morgon uppgav Karlsson att Blomberg, som inte ville gå ensam, hade bett honom följa med. Det var kutym att man gjorde så och Karlsson hade varit med om liknande vid åtskilliga tillfällen.

Angående hämtningen av Bergman på Dramaten har Karlsson berättat att han vid ett sammanträde hos polisen på morgonen den 30 januari 1976 fått till uppgift att följa med två polismän, som fått order att hämta Bergman till förhör. Sedan skulle husrannsakan ske i Bergmans bostad. Under

efterforskningarna av Bergman begav sig Karlsson och de båda polismännen till Dramaten för att se efter om Bergman fanns där. För färden användes Karlssons privata bil. Man ville inte använda någon polismålad bil och då annat tjänstefordon inte fanns, fick Karlsson frågan om han ville ställa sin bil till förfogande och köra de sträckor som behövdes. Karlsson, som tidigare vid åtskilliga tillfällen gjort detta gick med på förslaget. Karlsson hade biltillstånd i tjänsten. Vid ankomsten till Dramaten parkerade Karlsson utanför huvudentrén. Han satt sedan kvar i bilen medan polismännen hämtade Bergman. När denne kom ut presenterade Karlsson sig. Vid det efterföljande förhöret på polisstationen var Karlsson närvarande som sakkunnig.

Slutligen har Gullesjö, för Schobergs och Karlssons del, bestämt tillbakavisat påståenden om att revisorernas ovan beskrivna medverkan vid polisingripanden skulle vara oförenlig med deras ställning.

JO:s bedömning

Schoberg-gruppens medlemmar har engagerats som sakkunniga under polisutredningen rörande bland andra Bergman, Bauer och Bibi Andersson. Mot ett sådant förhållande kan i och för sig inte riktas någon kritik. Den sakkunskap revisorerna besitter dels rent allmänt, dels i det speciella ärendet bör utnyttjas. Inte heller kan invändningar göras mot att en revisor biträder vid husrannsakan och därvid talar om vilka handlingar som kan vara av värde för utredningen. Därigenom undvikes att onödiga handlingar tas med från förrättningen. Jag vill dock med skärpa framhålla att det bör göras fullständigt klart för den, mot vilken tvångsåtgärden företas, vem skatterevisorn är och att denne inte ingår i själva polisstyrkan. Skatterevisorn skall givetvis också uppträda så att någon tvekan inte kan uppstå i detta hänseende.

Av utredningen framgår att Karlsson och Wessén i några fall fullgjort polisiära uppgifter. Sålunda medverkade Karlsson vid verkställigheten av beslutet att hämta Bergman till förhör. Karlssons närvaro vid polisaktionen förklaras av att han senare skulle fungera som sakkunnig. Hans medverkan vid själva hämtningen inskränkte sig till att han körde polismännen och Bergman i sin bil. Även om Karlssons medverkan sålunda får anses ha varit av tämligen perifer natur finner jag dock det inträffade otillfredsställande. Revisors uppgift är inte att fungera som polisman och han bör inte heller uppträda så att en förväxling blir möjlig.

Beträffande Wesséns och Karlssons medverkan i Bibi Andersson-ärendet kan liknande invändningar göras. De fungerade tydligen närmast som vakter vid de tillfällen då polisen lämnade det rum där förhöret med Bibi Andersson hölls. Att Karlsson var närvarande motiverades inte bara av hans sakkunskap utan också av att förhöret hölls i hans rum där samtliga handlingar förvarades. Att Karlsson stannade kvar hos Bibi Andersson när

polisen tillfälligt gick ut bör under dessa förhållanden inte kritiseras för hårt. Mera anmärkningsvärt är att Wessén tillkallades, när även Karlsson måste gå ut. Bevakning av den som tagits till polisen skall ombesörjas av polis eller särskilt förordnad vaktpersonal och inte av en sakkunnig som av någon anledning biträder vid utredningen. Revisorerna har sagt, att deras handlande främst motiverades av Bibi Anderssons begäran om diskretion. Detta är dock inte någon fullgod ursäkt.

Karlsson har vidare följt med polisinspektören Blomberg, när denne besökte Bibi Andersson i arrestavdelningen. Detta förfarande bedömer jag som olämpligt. En del av kritiken faller på Blomberg, som bad Karlsson följa med.

Enligt vad som upplysts hade Karlsson och Wessén sedan länge arbetat tillsammans med polis och även haft sina tjänsterum på en polisstation. Detta kan vara förklaringen till att de stundom kommit att åtaga sig närmast polisiära uppgifter. Jag går inte närmare in på dessa saker utan konstaterar bara att de i ovan angivna fall gått längre än som varit lämpligt.

Sammanfattningsvis vill jag säga att invändningar inte kan göras mot att taxeringsrevisor biträder som sakkunnig vid husrannsakan eller vid förhör med misstänkt. En skarp gräns måste dock dragas mellan sådan verksamhet och rent polisiära funktioner. Jag finner att Karlsson och Wessén i affärerna Bergman och Bibi Andersson gått längre i polisiär riktning än som varit lämpligt.

6. Innehållet i revisorernas promemorior

Rosengren har hävdat att de av Schoberg och Karlsson upprättade promemoriorna inte uppfyllde rimliga krav på saklighet och skatterättsliga kunskaper. Rosengren har bl. a. sagt att det i promemoriorna förekom lösa antaganden och insinuationer, som inte hörde hemma där. Vidare förekom rena sakfel och slutligen var den skatterättsliga argumenteringen fullständigt ohållbar. Som ett exempel på sakfel har Rosengren nämnt revisorernas påstående att Personas medel skulle anses ha varit omedelbart tillgängliga för lyftning för Bergman personligen.

Under utredningen har Schoberg och Karlsson särskilt tillfrågats om innebörden av och anledningen till vissa uttryckssätt i promemoriorna. Vissa av de använda uttrycken har därvid konstaterats ha ett direkt samband med den bedömning Schoberg och Karlsson gjort av det material de tagit fram under sin utredning. Jag vill redan här säga att jag inte finner någon anledning att gå närmare in på riktigheten av de bedömningar och den argumentation Schoberg och Karlsson fört fram i sina promemorior, i all synnerhet som skattedomstolarna i första instans nu – i vissa fall genom lagakraftvunna beslut – redovisat sina ställningstaganden till revi-

sionsmaterialet. Jag kommer dock nedan att ge mina principiella synpunkter på innehållet i revisionspromemorior.

Jag har emellertid funnit anledning att här särskilt ta upp ett par av de använda uttryckssätten. Det första förekommer i promemorian av den 30 december 1975 beträffande Bergman. Däri sägs följande: "De i uppenbart skatteundandragande syfte godtyckliga vinstöverföringarna till Persona belyses också väl av bilaga 55."

Schoberg har om detta skrivsätt sagt att det vanligaste väl var att man garderade sig med sådana ord som synes, böra, kunna etc. men att han inte såg någon anledning till att ej uttrycka sig i klartext om man var säker och hade ett underlag att hänvisa till.

Karlsson hänvisade till nyssnämnda bilaga 55 till revisionspromemorian. Bilagan är ett brev från Bauer till Bergman. Enligt Karlsson utvisade brevet att avsikten från Bergmans och dennes rådgivares sida varit att godtyckligt föra filmer, som gav ett gott resultat, till Persona och låta filmer med mindre gott resultat stanna hos det svenska bolaget.

Det andra uttryckssättet återfanns i revisionspromemorian av den 9 mars 1976 beträffande Bergman och Cinematograph, där det under rubriken "Bakgrunden till bildandet av Persona" stod följande: "Än märkligare är att man för riksbanken försökt dölja Personas förehavanden".

Vid förhöret yttrade Schoberg härom att ett sådant uttryckssätt nog inte var så vanligt, men i ett fall där skattebrottet nära anknöt till valutabrott ansåg revisorerna att sådant skulle redovisas.

Karlsson uppgav för sin del att han uppfattat ett yttrande av Bauer i brev till Bergmans hustru (jfr bilaga 9 och 11 till nämnda revisionspromemoria) så att Bauer velat dölja de transaktioner som skedde med Cinematograph och Persona. Enligt Karlsson framgick det av detta brev att Bauer dragit sig för att komma i kontakt med riksbanken.

Vid den granskning av Bergmans självdeklarationer, som ägde rum vid ombudsmannaexpeditionen, uppmärksammades följande. Aktierna i Persona hade ett nominellt värde å 120 kr. Bergman ägde alla 500 aktierna i bolaget. Ursprungligen redovisade Bergman som förmögenhetsvärde i sin deklaration det totala nominella beloppet, 60000 kr. Vid utgången av år 1972 (1973 års deklaration) upptogs aktierna till ett värde av 1 500 000 kr. Enligt revisionspromemoriorna uppgick de fonderade vinstmedlen i Persona vid 1972 års utgång till 1 576 000 kr. Vid förhören tillfrågades Schoberg och Karlsson om de observerat ovanstående och om de ansett förhållandet ha någon betydelse för taxeringen eller för revisionspromemoriorna.

Schoberg svarade att han sett förmögenhetsökningen i deklarationerna men gjort den reflektionen att en taxeringsintendent inte skulle tillmäta uppgiften sådan betydelse att eftertaxeringsinstitutet inte skulle kunna användas av den anledningen.

Karlsson svarade att revisorerna säkert sett det hela. Karlsson ansåg emellertid det av Bergman redovisade förmögenhetsvärdet helt ointressant vid bedömande av om förutsättningar för eftertaxering förelåg. Karlsson framförde antagandet att förmögenhetsvärdet kunde t. ex. bero på att bolaget haft helt andra transaktioner för sig.

I min remiss till chefen för riksskatteverket, generaldirektören Gösta Ekman, framhöll jag särskilt att remissvaret borde innehålla synpunkter på innehållet i och utformningen av revisions- och andra promemorior i Bergman-ärendet, särskilt då i vilken omfattning det kunde anses lämpligt att revisor i promemorior avgav egna omdömen på sätt som gjorts.

Ekman svarade bl. a. följande.

Inledningsvis vill jag citera ur Handledning för taxerings- och skatterevision, utgiven av riksskatteverket, kapitel 16, som behandlar revisionspromemorian.

> Revisorns strävan skall vara att lämna en redogörelse för iakttagna faktiska förhållanden. Han bör vara återhållsam med subjektiva omdömen om den skattskyldige och hans räkenskaper. Redogörelse skall främst lämnas för iakttagelser, som är väsentliga för bedömning av taxeringsfrågan.
>
> . . .
>
> Oavsett vad tidigare sagts måste revisorn i regel själv avge ett utlåtande, om räkenskaperna enligt hans uppfattning bör kunna läggas till grund för taxeringen eller inte.

Ur en utredningsrapport, avgiven av riksskatteverket i november 1975, Effektivare revision, som i vissa delar är att se som en komplettering av nyss nämnda handledning, citerar jag från avsnitt 3.4.4 Redovisningen av resultatet av revisionen.

> Bilden av revisorn som en opartisk granskningsman kan möjligen ha varit reell tidigare, då taxeringsrevisionen till huvudsaklig del gällde revision i samband med skattskyldigbesvär, då det låg i den skattskyldiges intresse att tillhandahålla räkenskaperna för revision. Med nuvarande inriktning mot offensiv revisionsverksamhet och den ökning av initiativrevisioner som föreslagits av RS-utredningen uppfattas revisorn numera knappast som en opartisk utredningsman av de skattskyldiga, utan som en skattekontrollant.
>
> . . .
>
> De ändrade förhållandena beträffande omfattningen och inriktningen av skattekontrollen i form av revision utgör enligt arbetsgruppens mening tillräckliga skäl för att fullt ut låta revisorerna ta ansvaret för bedömningen av den granskning de utfört. Detta innebär inte att revisorns handlande kommer i motsatsförhållande till kraven på objektivitet. Tvärtom ökas möjligheterna att få fram en saklig utredning om revisorerna tillåts redovisa sina egna slutsatser av den verkställda revisionen.

Dessa två citat belyser även min generella inställning till frågan om innehållet i och utformningen av revisionspromemorior i taxeringsprocessen. De slutsatser som en revisor kan dra av tillgängligt material bör alltså redovisas i promemorian. Det är viktigt att den skattskyldige får helt klart för sig hur revisorn bedömer materialet och vilka slutsatser revisorn drar

av detta. Detta är ett från rättssäkerhetssynpunkt rimligt krav som den skattskyldige kan ställa, inte minst för att få möjlighet att på ett adekvat sätt yttra sig över vad som framkommit vid revisionen.

I fråga om ordval och språklig nyansering uppkommer vissa svårigheter och risker. Uttryckssätt kan ha olika betydelse, valör eller styrka alltefter vem som använder dem eller i vilket sammanhang de används. Det är därför angeläget att revisorer använder ord och uttryck av allmän och vedertagen betydelse, för att därigenom undvika missförstånd om den verkliga innebörden. Så litet utrymme som möjligt skall överlämnas till tolkning av dem som har att befatta sig med promemorian.

Som jag tidigare nämnt skall revisorn redovisa sina slutsatser av det material som ingår i eller bifogas promemorian. Inte minst med hänsyn till den praxis som gäller för bedömning av skenrättshandlingar bör, allmänt sett, revisorn peka på de skattemässiga konsekvenserna av gjorda iakttagelser. Att en revisor i viss utsträckning gör egna bedömningar ligger därför i arbetets natur. Frågan gäller på vilket sätt dessa framställs och riktigheten av dem. Förstärkningsord bör undvikas.

Revisorerna har haft ett omfattande material att bearbeta i Bergmanärendet. Resultatet är ett flertal promemorior. Tillsammans ger dessa en mycket bred och fyllig redovisning av ärendets omfattning, svårighetsgrad och beskattningsproblematik. I revisionspromemoriorna har revisorerna redovisat sin uppfattning i beskattningsfrågorna. Det kan anmärkas att de därvid använt väl drastiska formuleringar. Att de i tveksamma frågor gjort bedömningar, som inte överensstämmer med den skattskyldiges och som – sedan saken förts fram av taxeringsintendenten – visar sig inte heller delas av skattedomstolarna, kan inte generellt anses otillbörligt.

JO:s bedömning

Taxeringsrevisorns främsta uppgift är att ta fram och redovisa det material som har betydelse för åsättandet av en riktig taxering. Frågan huruvida revisorn skall stanna vid detta eller dessutom göra en skatterättslig bedömning av vad som framkommit och på grundval därav föreslå tänkbara beskattningsåtgärder är omdiskuterad, jämför t. ex. Hermanson, m. fl. Taxeringshandbok, s. 156, där följande sägs.

En ofta diskuterad fråga är om revisionspromemorian bör mynna ut i ett konkret förslag till taxering eller om den bör vara neutral i det hänseendet och i princip bara ta upp konstaterade brister. Värdeomdömen kan naturligtvis inte undvikas helt. Bl. a. bör granskningsmannen rimligtvis få ange om han anser att förutsättningar föreligger för skönstaxering enligt 21 § TF. Det kan synas praktiskt och det underlättar TI:s uppgift om promemorian innehåller förslag till taxering. Diskussionen får omedelbart en så att säga konkret inriktning. Ordningen har emellertid framför allt principiella nackdelar. Granskningsmannen, som så långt möjligt bör framstå som en opartisk bokföringssakkunnig, skjuts i förgrunden som ett slags motpart till den granskade. I praktiken kan TI hålla sig i bakgrunden och småningom i eget yttrande eller yrkande helt enkelt hänvisa till vad som förekommit i skriftväxlingen mellan den granskade och granskningsmannen. Ett sådant system är inte tilltalande från allmänna processuella syn-

punkter och inte ägnat att främja de skattskyldigas tilltro till granskningsmännens opartiskhet och objektivitet.

Av Ekmans yttrande framgår att man hos riksskatteverket nu förespråkar att revisorerna skall tillåtas redovisa sina egna slutsatser av den verkställda revisionen. Ett skäl till denna inställning sägs vara att genom den ökade omfattningen av offensiva revisioner revisorn knappast ändå uppfattas som en opartisk utredningsman av den skattskyldige utan som en skattekontrollant. Ekman har tillagt att det ur rättssäkerhetssynpunkt är viktigt att den skattskyldige får möjlighet att på ett adekvat sätt yttra sig över vad som framkommit vid revisionen.

Det kan nog vara riktigt att taxeringsrevisorn numera uppfattas snarare som en skattekontrollant än som en opartisk granskningsman. Detta får dock inte medföra att taxeringsrevisorn eftersätter det krav på objektivitet som följer av hans funktion som utredningsman. Några särskilda lagregler i detta hänseende finns inte men man kan här låta föreskriften i 23 kap. 4 § rättegångsbalken få motsvarande tillämpning. Där sägs att vid förundersökning skall beaktas inte blott omständigheter som talar emot den misstänkte utan även de som är gynnsamma för honom och att bevis som är till den misstänktes förmån skall tillvaratagas.

Enligt min mening finns det inte någon större anledning att befara att tilltron till revisorns objektivitet skulle minska om denne redovisar de skatterättsliga bedömningar han anser sig kunna göra med stöd av sina iakttagelser. Däremot bör revisorn avhålla sig från att gå in på långtgående värderingar av materialet i bevishänseende. Frågan om materialet möjliggör talans väckande är en fråga för taxeringsintendenten, det allmännas representant i skatteprocessen. Till det anförda vill jag lägga att det synes mig lämpligt att revisorn vid sin redovisning gör en klar åtskillnad mellan objektiva konstateranden och subjektiva värderingar.

Som jag redan inledningsvis nämnt finner jag inte anledning att gå närmare in på riktigheten av de bedömningar och den argumentation som Schoberg och Karlsson lagt fram i sina promemorior. Dahlstrand och Källén har fört talan som väsentligen varit grundad på promemoriorna, och skattedomstolarna i första instans har gjort *sin* bedömning av vad som framkommit. Processen rörande Cinematographs taxeringar är för övrigt ännu inte avslutad. Endast så mycket vill jag säga som att jag inte kan finna det klandervärt av Schoberg och Karlsson att de kom fram till och redovisade den ståndpunkt de intagit. Såsom framgår särskilt av mellankommunala skatterättens beslut rör det sig delvis om en bevisfråga.

Några av de uttryckssätt som revisorerna använt i promemoriorna vill jag dock reagera emot. Jag går också in på frågan om bedömningen av vissa uppgifter i Bergmans självdeklarationer.

Ett av de uttryck jag reagerar mot är insinuationen om att vissa vinstöverföringar ägt rum i uppenbart skatteundandragande syfte. Ett sådant

skrivsätt för tanken till en rent straffrättslig bedömning. I en revisionspromemoria bör undvikas uttalanden av moraliserande innebörd. Än mindre bör antydan göras om brottsligt förfarande från den skattskyldiges sida. Vad som kan konstateras i en revisionspromemoria är t. ex. att en skattskyldig underlåtit att ta upp vissa intäkter men inte att denna underlåtenhet har ett "uppenbart skatteundandragande syfte". Ett sådant omdöme hör inte hemma i en revisionspromemoria.

Revisorerna har i en promemoria av den 9 mars 1976 sagt att "än märkligare är att man för riksbanken försökt dölja Personas förehavanden". Under den utredning, som gjorts hos JO rörande riksbankens ställningstaganden i valutabrottsdelen, har framkommit att ett definitivt ställningstagande gjordes i vart fall den 5 december 1975 då valutadirektionen gav besked om att frågan om valutabrott var utagerad för riksbankens del. Det måste med hänsyn härtill ha varit uppenbart för Schoberg och Karlsson, när de upprättade promemorian i mars 1976, att Persona-ärendet var uppklarat för riksbankens del. Att i ett sådant läge ändock framföra en insinuation om att man från Bergmans sida sökt dölja något för riksbanken finner jag närmast otillständigt. Anmärkningen saknade för övrigt helt relevans i skattedelen.

Bergman tog i sina förmögenhetsdeklarationer upp aktierna i Persona till ett sammanlagt värde som mycket nära överensstämde med summan av de medel som efterhand samlades i bolaget. Detta förhållande har inte omnämnts i någon av revisionspromemoriorna. Både Schoberg och Karlsson har gjort uttalanden av innebörd att detta berodde på att dessa förmögenhetsuppgifter saknade betydelse vid bedömningen av förutsättningarna för eftertaxering. Karlsson har tillagt att förmögenhetsökningen kunde bero på att bolaget haft helt andra transaktioner för sig.

Oavsett vad aktievärdets ökning kan ha berott på finner jag det mindre konsekvent att såsom revisorerna gjort å ena sidan hävda att Persona var ett domicilbolag som inte bedrev någon rörelse och å andra sidan underlåta att nämna en omständighet av förevarande art. Bergman visade ju att *något* hände med Persona som gjorde att dess värde ökade år från år. Revisorerna har förklarat underlåtenheten att ta upp förhållandet i promemoriorna med att det saknade betydelse vid bedömningen av om eftertaxering skulle kunna ske. Som jag ovan sagt är det en sak för taxeringsintendenten att bedöma om materialet möjliggör talans väckande. Revisorn får inte sålla bort vissa uppgifter i materialet enbart av det skälet att han finner uppgiften mindre värdefull ur processuell synpunkt. Jag anser att Schoberg och Karlsson brustit i sitt utredningsansvar genom underlåtenheten att nämna att Bergman trots allt lämnat vissa uppgifter om tillståndet i Persona.

Sammanfattningsvis vill jag alltså säga: Taxeringsrevisor har skyldighet att iaktta objektivitet vid sitt arbete. Jag finner det inte klandervärt att Schoberg och Karlsson kom fram till och redovisade den inställning de intagit i Bergman-affären. Däremot reagerar jag mot två uttalanden i deras

promemorior. Vidare kritiserar jag dem för att de inte redovisade vissa omständigheter till Bergmans förmån.

7. Revisorernas åtgärder sedan Nordenadler övertagit åtalsärendet

Rosengren har riktat klagomål mot Schoberg och Karlsson för att de fortsatt att befatta sig med Bergman-ärendet även sedan Nordenadler övertagit åtalsfrågan och fått hjälp av Björnesjö och Vogel för ytterligare granskning i taxeringsdelen. Schoberg och Karlsson tycktes ha fortsatt egna utredningar rörande Bergmans och Cinematographs taxeringar. Bl. a. hade Karlsson den 24 februari 1976 besökt Cinematographs kontor, från vilket han tagit med visst bokföringsmaterial för inkomståren 1970–1974. Karlsson hade vidare per telefon frågat bolagets revisor om Cinematograph inte haft fast driftställe i lokaler i Stockholm och Djursholm. Schoberg och Karlsson färdigställde därefter en tilläggspromemoria den 9 mars 1976. I denna förklarade de, att de till alla delar vidhöll sin tidigare ståndpunkt att Bergman personligen borde beskattas såsom för förtäckta löneförmåner. I denna promemoria tillades dock att revisorerna gjort en periodicering av Personas intäkter och kostnader för tidsperioder, som motsvarade Cinematographs räkenskapsår, detta för att möjliggöra "alternativa ställningstaganden".

Rosengren har i detta sammanhang också framhållit att Schoberg och Karlsson offentligt polemiserat i dagspressen mot Nordenadlers beslut att lägga ned åtalet. De hade nämligen omedelbart efter det Nordenadler meddelat sitt beslut framträtt i pressen med påståenden att Nordenadlers beslut var obegripligt och att en rad liknande mål behandlats vid domstolar med fällande domar som resultat.

Schoberg och Karlsson har, hörda i denna del, uppgivit att det efter Nordenadlers inträde i ärendet inte var tal om något utbyte av revisorer utan om en förstärkning för att Nordenadler skulle kunna slutföra sin utredning snabbt. Schoberg har tillagt att revisorerna tilldelades olika uppgifter för att man så snabbt som möjligt skulle kunna få fram allt väsentligt material. Schoberg har redogjort för denna fördelning. Det var, enligt Schoberg, Nordenadler som ledde och fördelade detta arbete.

I ärendet har nuvarande chefen för riksskatteverkets kontrollavdelning, skattedirektören Karl-Erik Nord, hörts. Nord har upplyst att han den 6 oktober 1975 tillträdde sin tjänst såsom efterträdare till Petersson. Rörande omständigheterna vid Nordenadlers begäran om utredningshjälp uppgav Nord att Schoberg och Karlsson skulle fullfölja sina arbetsuppgifter i Bergman-ärendet medan Vogel och Björnesjö skulle arbeta direkt åt Nordenadler vid dennes åtalsöverprövning. Från Nords sida var det inte tal om någon avkoppling av Schoberg eller Karlsson. Dessa båda samt Wessén var närvarande vid vissa sammanträden med Nordenadler.

Också Nordenadler har hörts. Han har uppgivit att han vid samtal den 16

februari 1976 med Ekman bett om förstärkning. Nordenadler ville inte ha med Schoberg och Karlsson och bad därför Ekman se till att dessa fick andra arbetsuppgifter än Bergman-ärendet. Enligt Nordenadler "tvingade sig" emellertid Schoberg och Karlsson med på Nordenadlers överläggningar. De fick inte några uppdrag av Nordenadler.

Sedan utredningen i denna del tillställts Rosengren inkom denne med påminnelser, varefter Schoberg och Karlsson genom Gullesjö avgav yttrande.

JO:s bedömning

Schobergs och Karlssons påstående, att något utbyte av revisorer inte varit avsett, vinner stöd av vad som uppgivits av deras chef, Nord. Att Nordenadler haft en delvis annan uppfattning kan förmodas bero på att sämjan inte varit den bästa. Även om sistberörda förhållande kan beklagas finner jag inte fog för kritik mot Schoberg eller Karlsson i denna del.

Vad gäller eventuell polemik i pressen från Schoberg ock Karlsson mot bl. a. Nordenadlers beslut är detta en sak som regleras i tryckfrihetsförordningen. Envar – även en offentlig tjänsteman – kan, med vissa undantag varom nu inte är fråga, fritt lämna meddelande till tidningspressen i vilket ämne som helst utan att kunna ställas till ansvar härför. Jag kan därför inte ta upp Rosengrens klagomål i denna del till prövning.

8. Påståendet att revisorerna "gått bakom ryggen" på den särskilt förordnade åklagaren

Rosengren har sagt bl. a. följande om Schobergs och Karlssons hänvändelser till åklagare i Bergman-ärendet. Den 1 november 1974 förordnade riksåklagaren kammaråklagaren Lennart Angelin som speciell åklagare för förundersökningar i vissa ärenden rörande ifrågasatta valuta- och skattebrott. I dessa ärenden samarbetade Angelin med Schoberg-gruppen. Sedan Schoberg och Karlsson under hösten 1974 gått igenom handlingar på riksbanken och därvid tydligen ansett att vissa personer gjort sig skyldiga till skatte- och möjligen valutabrott, upprättade de en förteckning över de misstänkta. Bergman fanns med i denna förteckning, som gavs till Angelin. Denne översände därefter förteckningen till riksåklagaren och begärde samtidigt förlängt förordnande som specialåklagare för förundersökningar beträffande de tidigare och de nu tillkommande misstänkta. Riksåklagaren biföll dock inte Angelins framställning utan beslöt i stället, den 20 februari 1975, att återkalla Angelins tidigare förordnande och att överföra ärendena till länsåklagaren för speciella mål, Thorsten Rosenberg. Med anledning av riksåklagarens beslut gav Rosenberg omedelbart besked till Schoberg och Karlsson att han övertagit samtliga Angelins ärenden samt begärde redo-

visning om vilka ärenden, som var under utredning. Schoberg-gruppen redovisade då vissa ärenden, av vilka Rosenberg omedelbart avskrev några såsom icke åtalbara. Schoberg-gruppen redovisade emellertid inte Bergman-ärendet utan vände sig i detta i stället till annan åklagare. Rosengren hävdade att Schoberg-gruppen "gått bakom ryggen" på Rosenberg då man vände sig till polis- och åklagarmyndigheten i Stockholm i Bergman-ärendet. Det föreföll som om detta skett med vetskap och samtycke av åtminstone Petersson.

Petersson har i sina yttranden bl. a. sagt att Rosenberg vid tillfället i fråga hade alltför stor arbetsbörda för att kunna behandla aktuella ärenden förrän hösten 1975. Petersson ansåg att man inte kunde vänta med erforderlig utredning tillsammans med åklagarmyndighet så länge. Enligt Petersson var Rosenbergs förordnande att förstå såsom en förstärkning för att uppnå fördelen av att så många likartade fall som möjligt av dessa svåra och ofta komplicerade mål lades på en och samma åklagare. Rosenbergs förordnande skulle, till skillnad från Angelins, avse vissa, från fall till fall angivna skatteskyldiga.

Med anledning av Rosengrens klagomål i denna del har jag haft ett samtal med riksåklagaren Holger Romander, som lämnat följande upplysningar. På initiativ av generaldirektören Gösta Ekman anordnades den 17 september 1975 ett möte hos riksåklagaren, vid vilket – förutom Romander och Ekman – även skattedirektören C. G. Petersson, avdelningsdirektörerna Åke Schoberg och Kent Karlsson, länsåklagaren Thorsten Rosenberg samt byråcheferna Sigvard Herrlin och Claes Zeime var närvarande. Till sammanträdet medförde riksskatteverkets personal en lista om ca 50 ärenden, i vilka preskriptionsrisk uppgavs föreligga. Meningen var att diskutera hur dessa ärenden skulle fördelas mellan olika åklagare. Den s. k. Täby-gruppen, i vilken ingick kammaråklagarna Erik Ekström och Lennart Angelin från åklagarmyndigheten i Göteborg, arbetade ursprungligen med ett fåtal större mål rörande skatte- och valutabrott. Revisorernas kontroller innebar dock att verksamheten förgrenade sig och att gruppen samlade på sig en mångfald ärenden. Detta skedde utanför riksåklagarens kontroll och innebar flera olägenheter från bl. a. diarieförings-, instans-ordnings- och ansvarighetssynpunkt. Därtill kom att Ekström och Angelin behövdes i Göteborg. Från riksåklagarens sida syntes det lämpligast att successivt upplösa Täby-gruppen och i största möjliga utsträckning lägga ut målen på statsåklagarna i länen och länsstyrelsernas revisionsenheter. Det material, som gruppen samlat på sig, var alltför omfattande för att i sin helhet överföras på Rosenberg. Denne var hårt arbetsbelastad och skulle icke behöva ta på sig något större antal nya mål. Diskussionen utmynnade i att målen i första hand skulle läggas ut på statsåklagarna i länen. Rosenberg skulle endast anlitas i undantagsfall. Under diskussionen fördes aldrig Bergman-affären på tal. Romander fick kännedom om denna affär via massmedierna i början av år 1976. Han kunde inte erinra sig huruvida

något ytterligare sammanträde med personal från riksskatteverket ägt rum under våren 1975. Romander hade inte några dagboksanteckningar från något sådant sammanträde men ville inte utesluta att något ytterligare sammanträde kunde ha ägt rum före septembersammanträdet 1975.

Romander kunde inte uttala sig om huruvida beslutet att återkalla Angelins förordnande den 20 februari 1975 innebar att bl. a. Bergman-målet överfördes till länsåklagaren Rosenberg. En utredning inom riksåklagarens kansli kunde ge klarläggande besked på den punkten.

Efter detta samtal erhöll jag från riksåklagaren en av byråchefen Sigvard Herrlin upprättad promemoria, vari följande sades.

Den 1/11 1974 fick kammaråklagare Angelin förordnande av RÅ att fr. o. m. 1/11 1974 t. o. m. 27/3 1975 handlägga åtalsärenden rörande skatte- och valutabrott.

I samband med att förordnandet för Angelin meddelades hade jag den 31/10 1974 vid telefonsamtal med Angelin begärt upplysningar om vilka skatte- och valutaärenden som var aktuella.

Den 6/11 1974 inkom från Angelin "en av riksskatteverket gjord, hemligstämplad förteckning över nu kända berörda svenska juridiska och fysiska personer i undersökningen av bolag i Schweiz." Förteckningen var daterad 4/11 1974. Ingmar Bergman fanns inte med i den förteckningen.

Den 30/12 1974 inkom till RÅ en icke daterad men av riksskatteverket den 11/11 1974 hemligstämplad förteckning över juridiska och fysiska personer i undersökningar av bolag i Schweiz. I denna nya förteckning är Ingmar Bergman upptagen.

Den 20/2 1975 återkallar RÅ Angelins förordnande av den 1/11 1974.

Samma dag som förordnandet för Angelin återkallades av RÅ, dvs. den 20/2 1975, meddelade RÅ förordnande för länsåklagare Thorsten Rosenberg att handlägga de ärenden rörande skatte- och valutabrott som förut handhafts av Angelin. Annat förordnande än detta har inte av RÅ meddelats Rosenberg beträffande Bergman-ärendet.

Det skall här nämnas att den förteckning, vari Bergman förekom, kom in till riksåklagaren den 30 december 1974 samtidigt som Angelins framställning om förlängt förordnande. Angelin anförde däri bl. a. följande.

Angående förordnande av förundersökningsledare m. m.

Riksåklagaren har 741101 förordnat mig under tiden 1 november 1974–27 mars 1975 att som extra åklagare handlägga mål mot – – –[1] rörande skatte- och valutabrott ävensom i ärenden beträffande likartat brottsligt förfarande av andra personer som kan komma att uppdagas i samband med förundersökning i berörda åtalsärenden.

De till utredningsgruppen knutna avdelningsdirektörerna Åke Schoberg och Kent Karlsson, båda i Riksskatteverket har under pågående utredningsarbete jämväl granskat ytterligare misstänkta genom kontroll i samråd med Riksbanken, varvid de funnit anledning till ingripande mot i bifogade förteckning angivna juridiska och fysiska personer.

[1] Bergmans namn förekommer ej här.

Jag har gjort den bedömningen att, därest förordnande meddelas mig jämväl för de nya målen, förundersökningsledarens verksamhet icke kan avslutas före 31 december 1975.

Under åberopande av ovanstående hemställer jag om befrielse från min tjänst i övrigt vid Göteborgs åklagardistrikt och förordnande att sköta angivna mål fram till 31 december 1975.

På Angelins skrivelse finns en av Herrlin underskriven anteckning med denna lydelse.

Ad acta

Angelins förordnande återkallades den 20 febr. 1975, då de ifrågavarande skatte- och valutabrottmålen överfördes till länsåkl. Rosenberg.

Den förteckning (upprättad av Schoberg och Karlsson), som avses i Angelins skrivelse till riksåklagaren, upptar juridiska och fysiska personer vilkas namn framkommit vid undersökningar av bolag i Schweiz. I den transumt av förteckningen jag erhållit står: ''Regissör Ingmar Bergman sannolikt skriven på Gotland''. Länsåklagaren Rosenberg har på förfrågan härifrån uppgivit att han inte fick kännedom om denna förteckning förrän efter det att åtal väckts mot Bergman.

Det av riksåklagaren den 20 februari 1975 meddelade förordnandet för Rosenberg har följande lydelse.

Åklagarförordnande

Riksåklagaren förordnar härigenom Er att fullgöra vad som ankommer på riksåklagaren underställd allmän åklagare i åtalsärenden rörande [... namnen utelämnade] angående skatte- och valutabrott ävensom i ärenden beträffande sådant likartat brottsligt förfarande av andra personer som kan komma att uppdagas i samband med förundersökning i berörda åtalsärenden.

I de fall åtalsärende, som handläggs enligt detta förordnande, av Er befinnes lämpligen böra överföras till åklagarmyndighet, på vars handläggning ärendet regelmässigt ankommer, äger Ni dit överlämna ärendet för handläggning.

Bergmans namn förekom ej bland de uppräknade i förordnandet.

I sitt yttrande över utredningen i denna del har Ekman anfört följande.

Det material som framkommit vid JOs utredning av Bergman-ärendet stöder riksskatteverkets uppfattning vid den aktuella tidpunkten att Rosenbergs förordnande av den 20 februari 1975 inte omfattade alla ärenden på den av riksskatteverket upprättade och till riksåklagaren den 30 december 1974 ingivna förteckningen. Bergmans namn förekommer i denna förteckning.

I förordnandet för Rosenberg anges vissa namngivna ärenden samt sådana som kan komma att uppdagas i samband med förundersökning i berörda åtalsärenden. Bergman-ärendet, liksom övriga i förteckningen angivna, utgjorde inte något följdärende till de i förordnandet namngivna.

Rosenberg tillställde dåvarande chefen för kontrollavdelningen, C-G Petersson, en skrivelse daterad 1975-03-17 med det innehållet att Rosenbergs förordnande inte omfattade den av revisorerna Schoberg och Karlsson gjorda undersökningen av vissa penningtransaktioner mellan svenska bolag och deras utländska dotterbolag, som dessförinnan redovisats för Rosenberg. Rosenberg säger vidare i skrivelsen att "därest verket anser att förundersökning skall inledas och att denna bör centralt ledas av länsåklagare för speciella mål", bör framställning härom göras till riksåklagaren "i vanlig ordning". Bergman-ärendet hade inte ingått i revisorernas redovisning till Rosenberg.

Den 19 mars 1975 anhöll riksskatteverket i skrivelse till riksåklagaren att en gemensam speciell åklagare skulle förordnas att handlägga den typ av ärenden, som omnämns i riksskatteverkets skrivelse. Något svar på denna skrivelse har såvitt jag kunnat utreda inte tillställts riksskatteverket.

Kort tid därefter föredrogs för mig ett nytt ärende – Bonnier-ärendet. Orsaken till denna föredragning inför mig var inte ärendet som sådant. Riksåklagaren hade inte svarat på riksskatteverkets skrivelse den 19 mars varför kontrollavdelningen ansåg en föredragning motiverad beträffande behovet av åklagarinsatser i ärenden av detta slag. Därvid kontaktade jag riksåklagaren för ett sammanträffande. Detta ägde rum den 8 april 1975. Bonnier-ärendet diskuterades och informerades riksskatteverket då om att det skulle handläggas av Rosenberg. Ytterligare åtalsanmälningar översändes till riksåklagaren en tid därefter. Underhand informerades riksskatteverket av Rosenberg om att han var hårt arbetsbelastad och att nya ärenden knappast kunde komma att tas upp till handläggning förrän hösten 1975.

Den 15 maj 1975 förelåg förhandspromemorian i Bergman-ärendet, som redovisades för chefen för kontrollavdelningen. Mot bakgrund av vad som framkommit i ärendet bedömdes det finnas anledning till misstanke om brott, varför ärendet skulle överlämnas till åklagare. Med hänsyn till Rosenbergs begränsade möjligheter att åta sig nya ärenden beslöts att kontakt skulle tas med åklagarmyndigheten i Stockholm för att där diskutera forumfrågan. Det bedömdes som angeläget att ärendet så tidigt som möjligt underställdes åklagare för bedömning.

Enligt min uppfattning finns det inget stöd för påståendet att man sökt gå bakom ryggen på Rosenberg, eftersom något generellt förordnande för honom i ärenden rörande utlandstransaktioner inte har funnits. Handläggningen av Bergman-ärendet har således inte ankommit på Rosenberg i kraft av sådant förordnande.

Denna min uppfattning bestyrks av vad som framkom vid det sammanträde, som på mitt initiativ ägde rum den 17 september 1975 hos riksåklagaren. Det hade anmälts till mig att ärenden blivit liggande i brist på resurser hos åklagarmyndigheten. Min avsikt var därför att med riksåklagaren diskutera om förutsättningar fanns för att förstärka åklagarinsatserna vad avsåg utredningar i samband med utlandstransaktioner. Från riksåklagarens sida framfördes den synpunkten att Rosenberg inte borde anlitas för nya ärenden annat än i undantagsfall och att ärendena i övrigt borde fördelas till andra åklagarmyndigheter.

Bergman-ärendet diskuterades inte vid något av mina två sammanträffanden med riksåklagaren under 1975.

Såvitt jag kan bedöma har man från riksskatteverkets sida inte sökt kringgå vare sig det förordnande som utfärdades av riksåklagaren för länsåklagaren Rosenberg den 20 februari 1975 och som avsåg en avgränsad

grupp ärenden, eller de önske åtal, som framfördes av riksåklagaren vid sammanträdet den 8 april 1975. Med beaktande av dessa förutsättningar arbetade riksskatteverket med åtalsanmälningar efter en uttalad men ej i fasta rutiner dokumenterad praxis och i kraft av den behörighet som tillkom chefen för kontrollavdelningen. I de fall åtalsanmälningar inte gjordes av länsstyrelserna utan från riksskatteverket beslutades de av chefen för kontrollavdelningen efter föredragning av revisorer och sektionschef. I princip övertogs dessa rutiner av riksskatteverket från riksskattenämnden och de tillämpades även under det aktuella året 1975.

Någon kritik har, såvitt mig är bekant, inte framförts från åklagarhåll mot de av riksskatteverket tillämpade åtalsrutinerna. Riksskatteverket har sökt tillämpa vedertagna forumregler i åtalsärenden under samtidigt hänsynstagande till riksåklagarens särskilda förordnanden. Det är därför förvånande att advokaten Rosengren åberopar samtal med Rosenberg när han gör gällande att riksskatteverkets personal sökt kringgå gällande forumregler.

JO:s bedömning

Bergmans namn fanns med i den förteckning över vissa skattskyldiga, som Angelin fogade till sin framställning hos riksåklagaren om förlängt förordnande. Denna framställning bifölls emellertid inte utan i stället återkallades det förordnande Angelin redan hade beträffande liknande ärenden. På den anteckning, som hos riksåklagaren gjorts på Angelins framställning, finns visserligen angivet att "de ifrågavarande skatte- och valutabrottmålen" överfördes till Rosenberg, men i det förordnande som samtidigt utfärdades för Rosenberg saknas Bergmans namn bland de uppräknade personerna. Rosenberg har själv uppgivit att han inte sett till någon förteckning, förrän efter det att åtalet mot Bergman väckts.

Min slutsats av vad som framkommit blir, att det inte funnits någon särskild åklagare utsedd som i första hand haft att ta sig an Bergmanaffären. Att riksskatteverket, när en åtalsanmälan blev aktuell i juni 1975, då vände sig till polis- och åklagarmyndigheten i Stockholm ter sig knappast anmärkningsvärt. Länsåklagaren Rosenberg var, enligt vad man visste, hårt arbetstyngd, och ärendet hade en naturlig anknytning till Stockholm. Att Stockholms-myndigheterna anlitades står också i god överensstämmelse med riksåklagarens, låt vara i efterhand, givna direktiv. Under alla förhållanden finner jag utredningen inte lämna något stöd för påståendet att revisorerna försökt gå bakom ryggen på Rosenberg.

9. Riksskatteverkets presskonferens den 27 april 1976

Flera klagomål inkom mot riksskatteverkets åtgärd att anordna en presskonferens i Bergman-ärendet. John-Henry Sager (dnr 1147/76) ansåg det oroande att en persons skatteförhållanden inte var sekretesskyddade så länge fällande dom för skattebrott inte förelåg, Torbjörn Granberg (dnr

1166/76) ansåg att det ej fick hända att myndighetspersoner gick till angrepp mot privatpersoner via presskonferens, medan Bo Risberg (dnr 1210/76) framhöll att Bergmans deklarationer syntes ha diskuterats offentligt under ordförandeskap av riksskatteverkets generaldirektör. Risberg ifrågasatte om inte förfaringssättet stred mot taxeringslagens sekretessbestämmelse och anhöll att JO måtte pröva om det var förenligt med gällande förordningar eller myndighets uppgift att anordna presskonferens i taxeringsmål och därvid icke blott yppa taxeringsuppgifter utan även ge uttryck för personliga åsikter.

De tre klagoskrifterna remitterades den 11 maj 1976 till riksskatteverket med en begäran dels om en objektiv redogörelse för vad som förekom vid presskonferensen, dels ett bemötande av klagomålen mot verket.

Riksskatteverkets svar (till viss liten del också intaget i detta beslut under avsnittet "Källéns öppna brev") innehöll följande.

Presskonferensen

Presskonferensen tisdagen den 27 april 1976 kl 15.00 genomfördes på följande sätt:

Panelen utgjordes av RSVs generaldirektör, Gösta Ekman, ordförande, biträdd av chefen för RSVs kontrollavdelning, skattedirektören Karl-Erik Nord. Deltagare i panelen var även allmänna ombudet för mellankommunala mål, Bengt Källén.

De närvarande journalisterna erhöll en skriftlig redogörelse, vilken bifogats detta yttrande som bilaga. Till mellankommunala skatterättens kansli hade samma dag inkommit besvär, som allmänna ombudet anfört, avseende Cinematograph Aktiebolags taxeringar år 1975. Kopia av besvären utdelades samtidigt.

Inledningsvis underströk Ekman att RSV genom sin information avsåg att lämna en allmän bakgrund till det aktuella ärendet och att lägga fram vissa fakta i saken. Därefter redogjorde Ekman för innehållet i RSVs information och påpekade därvid särskilt att skattekontrollen i fråga om utlandstransaktioner intensifierats under senare år. Särskilda resurser hade därvid ställts till RSVs förfogande. Ärendet rörande regissören Ingmar Bergman hade aktualiserats vid en rutinmässig kontroll av sådana transaktioner.

Efter Ekmans genomgång redogjorde Källén för den tidigare samma dag till mellankommunala skatterätten inlämnade besvärsskrivelsen rörande Cinematograph Aktiebolags taxeringar år 1975.

Efter den muntliga presentationen av det tidigare utdelade skriftliga materialet ställde panelen sig till förfogande för frågor från journalisterna. Frågorna rörde de olika skattemyndigheternas kompetensområden, processföring i skattemål, åtalsfrågor, innebörden av begreppet "oriktig uppgift" ur skatteprocessuell synpunkt etc.

När Ekman bedömde att det inte fanns flera frågor informerade han om att Källén hade skrivit ett personligt genmäle till Bergman. Ekman markerade mycket bestämt att genmälet var Källéns personliga.

Kopior av Källéns genmäle tillhandahölls därefter av två tjänstemän vid RSV. På en fråga svarade Ekman att tillhandahållandet av Källéns genmäle endast var ett sätt att distribuera detta och att utlämnandet inte innebar att verket ställde sig bakom genmälet.

Det visade sig dock att det fanns ytterligare frågor från journalisterna med anknytning till RSVs skriftliga redogörelse och Källéns besvärsskrivelse. På en fråga som avsåg innehållet i Källéns personliga genmäle svarade Källén varefter Ekman dock slog fast att genmälet inte skulle diskuteras.

Presskonferensen avslutades omkring kl 16.30 varefter individuella intervjuer gjordes med Ekman och Källén av bland annat radio och TV.

Bakgrund till presskonferensen

Sedan flera månader tillbaka hade Bergmans taxerings- och åtalsärenden varit föremål för en stundtals mycket intensiv bevakning i massmedia. Publiceringen av Bergmans brev i tidningen Expressen torsdagen den 22 april 1976 medförde en mycket omfattande publicitet och debatt. För att ge allmänheten möjlighet att i det uppkomna läget själv bedöma saken såg RSV det som en serviceuppgift att ge en samlad information.

Eftersom det enligt RSVs uppfattning förekom vissa oklarheter och sammanblandningar vad avser olika myndigheters kompetensområden fanns det anledning att även klarlägga de olika skattemyndigheternas roll i ett komplicerat ärende som det aktuella. Vad som framför allt fordrade ett klarläggande var skillnaden mellan åklagares och skattemyndighets befogenheter och kompetensområde samt anledningen till att ytterligare en skattemyndighet – allmänna ombudet för mellankommunala mål – blivit aktuell i ärendet.

Fredagen den 23 april meddelade RSV i en kommuniké via Tidningarnas Telegrambyrå (TT) verkets avsikt att under tisdagen den 27 april tillhandahålla en sammanfattande skriftlig redogörelse för den allmänna bakgrunden till, utvecklingen av och det aktuella läget i ärendet rörande Bergmans och hans bolags taxeringar åren 1971–1975. När denna kommuniké skickades ut var inget beslut fattat om i vilken form informationen skulle förmedlas. Vid denna tidpunkt visste verksledningen att allmänna ombudet hade Bergman-ärendet under prövning men saknade kännedom om resultatet av denna prövning. Det var inte heller känt för verksledningen när ev besvär i ärendet kunde tänkas bli anförda av allmänna ombudet. Tisdagen den 27 april valdes som informationstidpunkt därför att den ur arbetssynpunkt första möjliga dagen för RSV att kunna presentera ett genomarbetat material.

Beslutet att lämna informationen från RSV i form av en presskonferens fattades av verkschefen under måndagen den 26 april. Den tidigare aviserade informationen hade mötts av mycket stort intresse från massmedias sida. Det bedömdes därför av RSV som sannolikt att informationen skulle ha så stort allmänt intresse att om någon annan distributionsform användes detta skulle medföra många förfrågningar och intervjuer via telefon eller personliga besök av journalister. RSV ansåg därför att en presskonferens var den för såväl journalisterna som RSVs egen personal mest ändamålsenliga formen för distribution av informationen. Inbjudan till en presskonferens i verkets lokaler skickades ut via TT måndagen den 26 april. Det bör understrykas att Källéns ev. besvär i Bergman-ärendet saknade betydelse vid planeringen av presskonferensen. Besked om att Källén avsåg att lämna in besvär till mellankommunala skatterättens kansli och om tidpunkten härför fick verkschefen vid sammanträde i sitt tjänsterum tisdagen den 27 april kl 13.00.

I detta sammanträde deltog – utom Ekman – Nord, Källén samt pressombudsmannen Jan Björklund. Vid sammanträdet diskuterades det skrift-

liga material, som skulle tillhandahållas journalisterna, vilka som skulle utgöra panelen vid presskonferensen samt hur konferensen skulle genomföras.

Under sammanträdet meddelade Källén att han aviserat fyra tidningsredaktioner om att såväl besvären som hans personliga genmäle fanns för avhämtning kl 14.30 samma dag på hans expedition. Det framstod då som naturligt att låta besvären ingå som en del av den skriftliga information som skulle lämnas ut senare samma dag. Eftersom vidare genmälet alltså skulle vara tillgängligt redan före presskonferensen bedömdes det som en från servicesynpunkt praktiskt åtgärd att tillhandahålla genmälet åt alla intresserade i samband med men utanför presskonferensens ram. Härigenom skulle den situationen undvikas att vissa närvarande journalister hade tillgång till genmälet men andra inte. Full enighet rådde om att Källéns personliga genmäle inte hade något samband med RSVs presskonferens och därför inte skulle delas ut samtidigt med övrigt material utan först efter det att presskonferensen avslutats.

Sekretess

Den av RSV vid presskonferensen presenterade skriftliga informationen innehöll en redogörelse för kontrollen av utlandstransaktioner samt för utvecklingen av det aktuella ärendet. Informationen byggde uteslutande på offentliga och därmed för allmänheten redan vid presskonferensen tillgängliga handlingar. Något ytterligare material i taxeringsärendet innehöll inte RSVs information. Några av sekretess skyddade handlingar lämnades inte ut vid presskonferensen och inte heller röjdes därvid på annat sätt innehållet i sådana handlingar.

Utvärdering av presskonferensen

I 8 § allmän verkstadga (SFS 1965:600) sägs att chefen skall tillse att, i mån av behov, särskilda anordningar vidtagas för att underlätta för parter, företrädare för nyhetsorganen och andra intresserade att få upplysning om myndighetens verksamhet.

I RSVs egenskap av central förvaltnings- och tillsynsmyndighet inom bl. a. skatteområdet ingår som en väsentlig uppgift att förmedla saklig information om skattelagstiftningens innehåll men även om skatteadministrationens organisation och arbetsrätt. Denna till allmänheten riktade verksamhet sker genom t. ex. anvisningar, råd, upplysningar och information av mer allmän karaktär. Som ett ytterligare led i denna serviceverksamhet kan information till massmedia ses.

Vid verkets överväganden av vad den beslutade informationen till massmedia skulle omfatta bedömdes det som angeläget att i första hand generellt förklara olika skattemyndigheters arbetsområden samt att redogöra för den utökade skattekontrollen av utlandstransaktioner. Genom denna allmänna information skulle det av massmedia så bevakade Bergmanärendet ges en förklarande bakgrund. Enligt RSVs uppfattning hade det emellertid inte varit realistiskt att i informationen utelämna bakgrunden, utvecklingen och det aktuella läget i Bergman-ärendet, eftersom det var just detta ärende som var föremål för massmedias mycket stora intresse. I RSVs arbetsuppgifter ingår inte att diskutera enskilda taxeringsprocesser. Vid utformningen av det material som RSV tillhandahöll vid presskonferensen beaktades mycket noga att dokumentationen inte skulle kunna uppfattas som en bedömning av eller ett ställningstagande i ett enskilt taxeringsärende utan endast som en redogörelse för sakläget. Eftersom det

rörde sig om komplicerade förhållanden var det RSVs målsättning att göra redogörelsen så överskådlig som möjligt. RSV var dock medvetet om att denna redogörelse skulle kunna leda till en närmare diskussion av den pågående taxeringsprocessen. En sådan diskussion skulle dock enligt RSVs avsikter hållas på ett sådant plan att den med presskonferensen avsedda allmänna informationen fortfarande stod i förgrunden.

Mot bakgrunden av det omfattande intresse som Bergman-ärendet visades i massmedia anser RSV det vara helt klart att någon form av information från RSVs sida var angelägen att lämna ungefär vid den valda tidpunkten. Med hänsyn till att Källéns motpart inte fått del av besvären kan givetvis den exakta tidpunkten för informationen diskuteras. Det bör emellertid då beaktas att det vid planeringen av informationen inte var känt för RSVs ledning att besvären skulle läggas samma dag som informationen lämnades. Formen för informationen kan vara föremål för delade meningar. RSV bedömde det för sin del så att det var motiverat att vid den valda tidpunkten hålla en presskonferens. Härför talade bl. a. att det var fråga om ett svårt ämne, att många journalister var intresserade av saken och att det fanns en risk att enbart en skriftlig information skulle komma att missförstås eller anses otillräcklig.

RSV ansåg dessa skäl sådana att det var mest ändamålsenligt att lämna informationen i form av en presskonferens även om saken rörde förhållandena i ett enskilt ärende. Vid en presskonferens finns allmänt sett goda förutsättningar att ämnet blir relativt allsidigt belyst. Ev missförstånd och oklarheter kan dessutom utredas vid ett och samma tillfälle.

När det gäller informationens innehåll var den i stort sett given i det aktuella fallet men måste givetvis anpassas till utvecklingen så att material som var av intresse i fallet men som kom fram först omedelbart före presskonferensen måste tas med i en eller annan form. Detta ligger i presskonferensens natur.

RSV anser sig kunna konstatera att verkets syfte med presskonferensen den 27 april 1976 i stort sett uppfylldes. Det står utom varje tvivel att massmedias informationsefterfrågan sjönk markant i och med konferensen. Vidare synes konferensen ha medverkat till att ge den fortgående debatten om skattekontrollen ett sakligare innehåll än tidigare. Å andra sidan kan sägas att presskonferensen i viss mån kom att sakna balans mellan de allmänna frågeställningarna och de som rörde det enskilda ärendet mer i detalj. Härmed blev det svårt att förhindra uppkomsten av den oriktiga misstanken att verkets egentliga avsikt med presskonferensen – trots uttryckliga dementier härom både inledningsvis och under konferensens gång – likväl var att polemisera och gå i svaromål mot Bergman. Det visade sig också svårare än väntat att tydligt klargöra de organisatoriska gränserna och de skilda ansvarsförhållandena mellan RSV å ena sidan och allmänna ombudet resp åklagarmyndigheten å andra sidan.

Det av Källén som privatperson skrivna och före presskonferensen offentliggjorda genmälet kom genom den vidare distributionen att på ett olyckligt sätt sammankopplas med RSVs redogörelse och allmänna ombudets besvärsskrivelse, som var de två dokument som omfattades av presskonferensen.

Till sitt yttrande fogade riksskatteverket den skriftliga redogörelse, rubricerad "Riksskatteverket informerar", som utdelades till journalisterna vid presskonferensen.

Klagandena bemötte yttrandet.

JO:s bedömning

Polisingripandet, åtalet, Bergmans öppna brev och hans "landsflykt" tilldrog sig stor uppmärksamhet från massmediernas sida. Det var främst formerna för myndigheternas ingripanden mot Bergman som diskuterades. I någon mån intresserade man sig också för de olika taxeringsfrågor som blivit aktuella och som tedde sig komplicerade för envar som inte var väl insatt i ämnet.

I detta läge beslöt riksskatteverket, som är central förvaltnings- och tillsynsmyndighet för skatteväsendet, att anordna en presskonferens. Syftet med konferensen var att lämna en allmän bakgrund till Bergman-ärendet och lägga fram vissa fakta i saken.

Otvivelaktigt förelåg det ett behov av information. En presskonferens kan sägas vara ett effektivt medel att få ut information. Hitintills har det inte varit särskilt vanligt att förvaltningsmyndigheter anordnat presskonferenser. Det förhållandet att presskonferenser varit ganska ovanliga hos myndigheterna medför att en presskonferens väcker en viss sensation när den kommer till stånd.

I detta fall tillkom det unika att presskonferensen berörde en enskild persons skattesituation. Riksskatteverkets åtgärd att kalla till presskonferens ställde därför verket i en ömtålig situation, där massmediernas och allmänhetens informationsbehov fick vägas mot Bergmans intresse och rättighet att få sina taxeringsfrågor behandlade och avgjorda utan otillbörlig inblandning. Situationen komplicerades dessutom av att Bergman kort före presskonferensen gått till ett uppmärksammat offentligt angrepp mot skattemyndigheterna genom sitt öppna brev. Verkets åtgärd att anordna en presskonferens kunde därför lätt komma att uppfattas som ett försök att polemisera mot Bergman.

Om än lämpligheten av att anordna en presskonferens i den situation som förelåg kan diskuteras, vill jag inte direkt kritisera riksskatteverket för att det beslöt ordna en presskonferens. Vad jag däremot inte kan undgå att reagera mot är sammansättningen av panelen. Jämte de tjänstemän som deltog från verkets sida medverkade nämligen i panelen en av Bergmans motparter i taxeringsprocesserna, allmänna ombudet Källén. Källén deltog enligt egen uppgift därför att övrig personal inte hade tillräckliga detaljkunskaper. Källén hörde organisatoriskt inte till riksskatteverket och framstod vid den aktuella tidpunkten som det fiskala intressets främsta representant mot Bergman. Enligt min mening var det felaktigt att vid en förment saklig och objektiv information till pressen låta en företrädare för det allmänna i en pågående process få framträda och ensidigt presentera sin talan. Att Källéns genmäle, som delvis innehöll personliga angrepp mot Bergman, delades ut i anslutning till konferensen gör saken ännu värre. Källéns närvaro kan inte ha varit nödvändig. Det måste bland riksskatteverkets personal ha funnits kvalificerade tjänstemän som utan större svå-

righet hade kunnat på kort tid sätta sig in i problemen. Det kan tilläggas att Källén själv, enligt vad han uppgivit för JO, vid det sammanträde hos riksskatteverket som föregick presskonferensen förklarat att han inte önskade deltaga i konferensen. Källén har också sagt att han vid detta tillfälle framhöll att hans närvaro i panelen vid en av riksskatteverket anordnad presskonferens möjligen kunde leda till missförstånd eftersom han inte var underställd riksskatteverket på annat sätt än att han i administrativt hänseende sorterade under verket.

Vid utredningen har inte framkommit något som tyder på att sekretessskyddade uppgifter lämnats ut vid konferensen. Ej heller kan påstås att någon befattningshavare vid riksskatteverket därvid skulle ha föregripit kommande prövning i skattedomstolarna med några egna ställningstaganden i de aktuella taxeringsfrågorna.

Sammanfattningsvis vill jag säga: Lämpligheten av att anordna en presskonferens i den situation som förelåg kan diskuteras. Jag vill dock inte direkt kritisera riksskatteverket för dess åtgärd att anordna en presskonferens. Däremot reagerar jag mot att Källén fick ingå i panelen. Påståendena om att sekretesskyddade uppgifter lämnats ut och att skattedomstolarnas avgöranden föregripits finner jag sakna fog.

10. Källéns öppna brev

I sitt öppna brev, publicerat i Expressen den 22 april 1976, antydde Bergman att vissa personer, speciellt inom riksskatteverket, "förlorat ansiktet" då Nordenadler lade ner åtalet. Bergman menade att Källéns och Svenssons åtgärder – Bergman syftade här på den s. k. kohandeln – vidtagits för att förta den negativa publicitet, som riksskatteverket dragit på sig och att man räknat med att Bergman skulle falla till föga, varvid riksskatteverket under alla omständigheter skulle stå som segrare. Bergman betecknade Källéns och dennes medhjälpare, avdelningsdirektören Hans Svenssons agerande som hot och utpressning.

I anslutning till riksskatteverkets presskonferens i Bergman-ärendet den 27 april 1977, delade Källén till de församlade journalisterna ut ett av honom i sin tur författat "öppet brev" till Bergman. Omständigheterna vid denna presskonferens har redovisats på annat ställe i detta mitt beslut. Här kan sägas att riksskatteverket i sitt yttrande angående presskonferensen anfört bl. a. följande.

När Ekman bedömde att det inte fanns flera frågor informerade han om att Källén hade skrivit ett personligt genmäle till Bergman. Ekman markerade mycket bestämt att genmälet var Källéns personliga.

Kopior av Källéns genmäle tillhandahölls därefter av två tjänstemän vid RSV. På en fråga svarade Ekman att tillhandahållandet av Källéns genmäle endast var ett sätt att distribuera detta och att utlämnandet inte innebar att verket ställde sig bakom genmälet.

På en fråga från en journalist rörande Källéns genmäle hade Källén svarat, varefter Ekman slog fast att genmälet inte skulle diskuteras. Riksskatteverket anförde vidare att man ansett det vara en ur servicesynpunkt praktisk åtgärd att tillhandahålla genmälet åt alla intresserade i samband med men utanför presskonferensens ram. Full enighet hade vid planeringen av presskonferensen rått om att Källéns personliga genmäle inte hade något samband med riksskatteverkets presskonferens. Riksskatteverket framhöll att genmälet var skrivet av Källén som privatperson.

Det kan här nämnas att Källéns öppna brev publicerades, helt eller delvis, i ett flertal tidningar.

Gustaf Petrén och Stig G. Holmberg framförde klagomål hos JO (dnr 1177 och 1178/76) mot Källéns åtgärd att skriva ett öppet brev till Bergman och mot innehållet i brevet. Holmberg ifrågasatte om Källéns uppträdande var förenligt med vad lagar, förordningar, praxis etc. föreskrev om tjänstemäns sätt att uppträda. Petrén konstaterade för sin del att det var höjt över varje tvivel att brevets avgivande och publicerande var en åtgärd i Källéns tjänst. Den omständigheten att brevet lämnats för publicering i periodisk skrift och också publicerats i dagstidningar kunde enligt Petrén inte hindra JO från att bedöma lämpligheten av den attityd Källén i brevet angav sig inta till sin motpart, den enskilde skattskyldige.

Petrén önskade genom sina klagomål få belyst den tjänstemannaetiska frågan hur en tjänsteman som företräder det allmänna lämpligen skall bete sig då han blir utsatt för skarp kritik från en uppretad motpart.

Petréns och Holmbergs klagoskrifter remitterades den 11 maj 1976 till Källén för yttrande, vilket skulle avse även frågan om eventuellt jäv för Källén fortsättningsvis i processen mot Cinematograph.

I sitt remissvar framhöll Källén att de allvarliga beskyllningarna i Bergmans brev saknade varje grund. Källén förklarade att han, sedan press och övriga massmedier engagerat sig alltmer i affären, ansett att Bergmans utfall mot Källéns person inte kunde stå oemotsagda. Källén ansåg för sin del att hans genmäle hållits i en lugn och saklig ton. Källén tog upp vissa formuleringar i genmälet och försvarade ordvalet däri. Källén framhöll att Bergmans tidningsartikel var ett angrepp på hans person varför genmälet från Källéns sida var att anse som ett personligt försvar. Vad angår jävsfrågan bestred Källén att han var jävig.

Klagandena bemötte vad Källén anfört.

JO:s bedömning

Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen står det envar fritt att, i alla de fall då annat ej är föreskrivet i tryckfrihetsförordningen, meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift till dess författare eller utgivare eller, om för skriften finns särskild redaktion, till denna eller till företag för yrkesmässig förmed-

lingav nyheter till periodiska skrifter. Av 7 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen följer att inskränkning i meddelarfriheten endast föreligger då fråga är om meddelande som innefattar vissa angivna brott eller brytande av lagstadgad tystnadsplikt. Sålunda gäller att envar – även en offentlig funktionär – kan med angivna undantag fritt lämna meddelande till tidningspressen i vilket ämne som helst utan att kunna ställas till ansvar härför.

Annorlunda förhåller det sig då frågan är om en av myndigheten organiserad pressinformation, då meddelanden till pressen lämnas medelst i tjänsten upprättad presskommuniké eller liknande handling. I sådant fall får myndighetens företrädare anses ansvarig för sitt beslut rörande informationens innehåll.

I förevarande fall delade Källén ut sitt öppna brev i omedelbar anslutning till den av riksskatteverket anordnade presskonferensen. Källén intager i egenskap av allmänt ombud för mellankommunala mål en självständig myndighetsställning. Allmänna ombudet kan närmast sägas vara en "enmansmyndighet". Frågan är om man skall anse Källéns genmäle mot Bergman som en information från denna myndighet eller som ett personligt inlägg från Källén.

Genmälet måste enligt min mening anses vara utformat på sådant sätt att det bör bedömas såsom ett av Källén personligen avgivet yttrande i polemik mot Bergman och inte såsom en av myndighet avgiven kommuniké.

Källén har i sitt genmäle inte sagt något som innefattar brott mot lagstadgad tystnadsplikt. Ej heller innefattar genmälet eljest något som kan bli föremål för beivran från min sida genom åtal eller anhängiggörande av disciplinförfarande. Med hänsyn till vad jag förut sagt om meddelarfriheten och genmälets karaktär av ett personligt yttrande vill jag inte heller anlägga några tjänstemannaetiska aspekter på Källéns genmäle.

Vid remissen till Källén tog jag särskilt upp jävsfrågan. Jag tänkte då närmast på s. k. grannlagenhetsjäv, jfr 4 § punkt 5) förvaltningslagen. Eftersom man från Cinematographs sida inte gjort någon jävsinvändning mot Källén i processerna rörande bolagets taxeringar finner jag inte anledning att här särskilt gå in på denna fråga.

Sammanfattningsvis finner jag alltså vad i denna del förevarit inte ge mig anledning till vidare åtgärd.

11. "Kohandeln" om Bergmans taxeringar

I inledningen till sitt "öppna brev" gick Bergman till angrepp mot allmänna ombudet Källén och avdelningsdirektören Hans Svensson. Bergman hävdade att Källén ville beskatta Cinematograph för samma pengar, som Dahlstrand i besvär över Bergmans egen taxering år 1975 velat ha beskattade, dvs. 2,6 miljoner kr. som utskiftats från Persona. Resultatet skulle enligt Bergman bli att samma pengar skulle beskattas två gånger med

en sammanlagd skatt på 139 procent (85 procent för Bergman och 54 procent för Cinematograph). Grunden för Källéns inställning var enligt Bergman att Källén ansåg Persona vara en nullitet. Vid ett sammanträffande den 2 april 1976 mellan Källén och Svensson å ena sidan och Bergmans ombud, advokaten Rolf Magrell å andra sidan, hade emellertid Källén enligt Bergman sagt följande. Om Bergman och Dahlstrand kunde komma överens om att Bergman skulle taxeras såsom riksskatteverket (revisorerna) först ville, dvs. såsom för lön, skulle man avstå från att taxera Cinematograph. Bergman förklarade i sitt öppna brev att han vägrade att inlåta sig på denna "kohandel".

Jag fann det angeläget att informera mig om vad som förevarit. Därför skrev jag den 23 april till Källén och anmodade honom att inkomma med en redogörelse för vad som förekom vid ovannämnda sammanträffande. Jag bad också om en kortfattad redogörelse för det eller de skattemål som föranledde sammanträffandet.

Källén yttrade bl. a. följande. Någon gång i slutet av 1975 fick han – sannolikt av Schoberg och Karlsson – vetskap om att Cinematograph under åren 1973 och 1974 utövat filminspelningsrörelse från fast driftställe inte endast i Gotlands kommun utan också i Stockholm där huvudkontor funnits. Eftersom bolaget sålunda hade förvärvskälla, som i fråga om beskattningsort var att hänföra till skilda län, var det mellankommunala skatterätten som hade att pröva besvär rörande bolagets taxeringar åren 1974 och 1975. Sedermera framkom att bolaget dessförinnan haft huvudkontor i Djursholm. Källén fortsatte.

Med utgångspunkt från den information i ärendet jag fick av Schoberg och Karlsson var min ursprungliga bedömning i fråga om Cinematographs taxeringar att jag som förstahandsyrkande skulle hemställa om oförändrade taxeringar. I andra hand skulle jag – för att hålla min talan öppen – hemställa om vissa höjningar. Bakgrunden härtill är följande. Jag utgick från att Bergman skulle beskattas för vissa bolaget påförda inte avdragsgilla kostnader – avseende utbetalningar till ett av honom helägt bolag Persona – såsom för lön, eftersom han varit aktivt verksam i det svenska bolaget och de sålunda uttagna beloppen inte kunde jämställas med förtäckt utdelning. En lönekostnad är för bolaget avdragsgill såsom driftkostnad jämlikt 29 § kommunalskattelagen. Anledning för mig att framställa yrkande med förslag om höjning av bolagets taxeringar skulle därför inte föreligga. Däremot var ett s. k. reservationsyrkande erforderligt. Så förekommer alltid, om tveksamhet råder, huruvida en inte avdragsgill kostnad eller en uteglömd intäktspost hos ett aktiebolag skall tilläggas hos aktiebolaget eller upptas till beskattning hos den anställde, i detta fall aktieägaren. – – –

Om ett reservationsyrkande inte framställs, kan den situationen inträffa, att den anställde (aktieägaren) antingen inte beskattas av länsskatterätten eller vinner bifall till sina besvär i någon av överinstanserna. Möjlighet att *då* framställa yrkande om höjning av bolagets taxeringar föreligger med all sannolikhet inte, eftersom besvärstiden utgått. Såsom jag framhållit ovan är reservationsyrkanden av här angivet slag rutin och förekommer i olika

slags mål. Även i fråga om taxeringar för andra juridiska personer än aktiebolag liksom i fråga om taxeringar för fysiska personer förekommer reservationsbesvär, såsom exempelvis i fråga om ränteavdrag, periodiska understöd etc., då fråga uppkommer hur beskattning skall ske.

Sedan jag erfarit att taxeringsdirektören Dahlstrand den 24 mars 1976 framställt yrkande till länsskatterätten i Gotlands län att Bergman skall beskattas för här ifrågavarande uttag från bolaget inte såsom lön utan såsom utdelning från Persona, kom taxeringsfrågan för Cinematograph i ett helt annat läge. Jag hade nu att bedöma, huruvida de från Cinematograph till Persona gjorda utbetalningarna skulle utgöra driftkostnad för Cinematograph enligt ovannämnda bestämmelser i 29 § kommunalskattelagen eller ej. Enligt två av Schoberg och Karlsson den 30 december 1975 upprättade revisionspromemorior avseende dels Bergman och dels Cinematograph var fråga om skattepliktiga intäkter respektive inte avdragsgilla kostnader. Tillägg borde alltså yrkas hos Cinematograph för de i sammanhanget undanhållna intäkterna respektive inte avdragsgilla kostnaderna.

Sedan jag från Schoberg och Karlsson mottagit revisionspromemorian och övrigt material fredagen den 26 mars 1976, satte jag mig samma dag in i ärendet. Med hänsyn till de kraftiga reaktioner från Bergmans sida, som blivit följden av en polishämtning på Dramatiska Teatern i Stockholm, den kritik i TV och övriga massmedia, som likaledes framförts i samband med hämtningen och ett i samband därmed anställt polisförhör samt dessutom med hänsyn till en av Bergman likaledes i samband med polisingripandet åtkad sjukdom, bedömde jag det såsom varande olämpligt att tillställa Bergman dels ett yrkande om höjning av 1975 års taxering jämte yrkande om skattetillägg dels ett yrkande om eftertaxering för i vart fall år 1974 jämte yrkande om skattetillägg. Jag beslöt mig därför för att ta kontakt med Bergmans juridiska ombud, advokaten Rolf Magrell, för ett personligt sammanträffande. Jag fann det lämpligt att Svensson, som jag utsett att handlägga taxeringsmålen, skulle närvara vid samtalet.

Vid samtalet, som ägde rum den 2 april 1976, frågade jag Magrell var Cinematograph haft sitt huvudkontor efter den 1 juli 1969. Magrell uppgav att han inte hade reda på den saken. Jag förklarade att vi vid diskussionen kunde utgå från att huvudkontor under hela tidsperioden 1 juli 1969–30 juni 1974 funnits annorstädes än i Gotlands (tidigare Fårösunds) kommun, vilket skulle innebära att MKSR skall pröva besvär rörande taxeringarna för samtliga taxeringsår 1971–1975.

Jag förklarade att min önskan var att medverka till att Bergman och Cinematograph påfördes materiellt riktiga taxeringar. Dubbelbeskattning av inkomst, framhöll jag, borde på ovan anförda grunder – nämligen att Bergman varit aktivt verksam i bolaget – om möjligt undvikas.

Eftertaxering för år 1971

Bergman har inte taxerats såsom för lön för bolaget påförda inte avdragsgilla kostnader. Dahlstrand har visserligen hos länsskatterätten i Gotlands län framställt yrkande att Bergman skall eftertaxeras *för taxeringsåret 1970*, omfattande för Bergmans del *kalenderåret 1969*, men länsskatterätten har inte godtagit yrkandet. De besvär Dahlstrand anfört till kammarrätten i Stockholm över länsskatterättens beslut har han återkallat. Jag förklarade mig ha för avsikt att framställa yrkande om eftertaxering av bolaget för år 1971 för belopp, som från räkenskapsårets ingång den 1 juli 1969 till den 31 december 1969 antingen inte bokförts såsom intäkt, oaktat så

rätteligen bort ske, eller påförts rörelsen utan motsvarande tillägg på rörelsebilagan till deklarationen, trots att kostnaderna inte varit avdragsgilla.

Eftertaxering för åren 1972–1974

Jag förklarade mig skola framställa yrkanden om eftertaxering av bolaget för belopp, som under räkenskapsåren 1970/1971, 1971/1972 och 1972/1973 antingen inte bokförts såsom intäkt, oaktat så rätteligen bort ske, eller påförts rörelsen utan motsvarande tillägg på rörelsebilagan, trots att kostnaderna inte varit avdragsgilla. Om bolaget kan visa att Bergman beskattats för här ifrågavarande belopp såsom för lön, förklarade jag mig kunna överväga att begränsa mig till ett reservationsyrkande för bolagets del.

Vid diskussionen framhölls från Magrells sida att länsskatterätten i Gotlands län i fråga om eftertaxering för år 1970 förklarat Bergman *inte* skola beskattas såsom för lön för belopp liknande dem, varom här vore fråga. Det vore därför sannolikt att länsskatterätten skulle inta samma ståndpunkt i fråga om eftertaxering för taxeringsåren 1972–1974. Jag framhöll att ett godkännande från Bergmans sida möjligen kunde få länsskatterätten att trots detta tidigare ställningstagande i fråga om eftertaxering för år 1970 eftertaxera Bergman såsom för lön för 1972–1974 års taxeringar. Därigenom skulle dubbelbeskattningseffekterna undvikas. Om en sådan lösning inte vore möjlig, förklarade jag mig förmodligen inte kunna avstå från att framställa yrkanden om eftertaxeringar. Då oriktiga uppgifter finge anses ha lämnats, skulle också yrkanden om påförande av skattetillägg för ifrågavarande tre år kunna aktualiseras.

Höjning av 1975 års taxering

Jag framhöll att samma bedömning borde ske som för taxeringsåren 1972–1974 enligt ovan med den skillnaden att yrkanden om höjning och påförande av skattetillägg skulle framställas före utgången av april månad 1976.

På fråga av Magrell uppgav jag att avsikten givetvis inte var att han skulle lämna sin syn på här ifrågavarande taxeringsfrågor redan vid vårt samtal utan först efter överläggningar med sin huvudman.

Källéns redogörelse tillställdes Magrell, som anförde bl. a. följande.

Vad angår taxeringsfrågan hade denna kommit i ett något annat läge genom att taxeringsintendenten Dahlstrand ändrat uppfattning. Han hade frångått yrkandet att taxera Bergman såsom för lön åren 1970–1975 och yrkade i stället höjning av 1975 års taxering, enär utskiftningen från det schweiziska bolaget skulle vara att betrakta som utdelning. Då jag kontaktades av Källén för ett sammanträffande angående Bergmans taxeringar uppfattade jag detta som positivt såtillvida som att man inte skulle behöva låsa fast positioner som kanske sedermera skulle bli svåra att försvara eller frångå, utan att man skulle kunna diskutera igenom problemen grundligt tillsammans. Sådana diskussioner har så länge jag kan minnas då och då förts mellan taxeringsintendenten och de skattskyldiga kanske särskilt då det gällt bolagstaxeringar i mellankommunala skatterätten. Ofta har rimliga resultat kunnat uppnås utan att rättssäkerheten satts åt sidan.

Omedelbart efter sammanträffandet med Källén och Svensson dikterade

jag en konfidentiell promemoria. Denna tillställde jag omedelbart Bergman, Bauer och Rosengren – – –. Värdet av min promemoria ligger uppenbarligen i det faktum att den är dikterad omedelbart efter sammanträdet och på grundval av de anteckningar jag därvid gjorde. Beträffande denna promemoria, som var avsedd endast för de närmast involverade, vill jag framhålla att funderingarna angående fast driftställe grundade sig på uppgifter som jag erhöll omedelbart efter sammanträdet. – – –

I och för sig skiljer sig väl inte Källéns beskrivning av vad som förevarit så mycket från den somjag gett uttryck för. Resonemanget gick dock ut på att om Bergman och Dahlstrand kunde komma överens om eftertaxeringar av Bergman i länsskatterätten i Visby såsom för lön skulle någon dubbeltaxering inte ifrågakomma. Om däremot sådan eftertaxering icke skedde tog Bergman risken dels att själv taxeras 1975 för utdelningsinkomst från Persona och dels att Cinematograph skulle taxeras för i princip samma inkomst, dessutom med skattetillägg.

Vid samtalet sade Källén även att vid en taxering av Cinematograph åtalsfrågan skulle kunna komma att tagas upp igen, vilket alltså också skulle var en anledning att försöka komma överens med Dahlstrand.

Jag framhöll å min sida att om vi inte gick med på någon sådan överenskommelse (eller om Dahlstrand inte gjorde det) löpte taxeringsmyndigheterna risken att både Dahlstrands yrkande angående 1975 års taxering och Källéns yrkanden angående Cinematographs taxeringar skulle komma att underkännas av skattedomstolarna, varigenom ytterligare skatt över huvud icke skulle påföras Bergman eller hans bolag.

Beträffande åtalsfrågan genmälde jag att Nordenadler ju hade sett hela materialet och beslutat att nedlägga förundersökningen även beträffande Cinematograph.

Vid de samtal jag under utredningen haft med Källén och Svensson berördes bl. a. deras sammanträffande med Magrell. Källén kunde för sin del inte erinra sig att frågan om åtal tagits upp. Däremot diskuterades ett eventuellt skattetillägg. Källén trodde att Magrell missuppfattat detta. Svensson sade likaledes att man kommit in på fragan om skattetillägg men att han inte hade något minne av att åtalsfrågan diskuterats.

Magrell fick del av det protokoll, som upprättades vid mitt samtal med Källén. Beträffande åtalsfrågans behandling yttrade Magrell därefter följande.

Jag har ett mycket bestämt minne av att Källén berörde åtalsfrågan. Exakta ordalydelsen kommer jag inte ihåg, men möjligen sa han att åtalsfrågan skulle kunna komma att tagas upp igen eller också uttryckte han sig så att, då kanske åtalsfrågan kommer i ett nytt läge. Jag erinrar mig bestämt att jag avvisade denna tanke med hänvisning till att Nordenadler som hade sett hela materialet beslutat att nedlägga förundersökningen även beträffande Cinematograph. Jag uppfattade det otvetydigt som ett "skrämskott" som jag i och för sig inte fäste något avseende vid och såsom en del i försöket att åstadkomma en uppgörelse. Jag tog heller inte med det i min promemoria, bl. a. därför att jag inte ville irritera Bergman mer än nödvändigt med någonting som var oväsentligt.

I denna del har jag vidare under utredningen ägnat visst utrymme åt anledningen till att Källén kom att befatta sig med Cinematographs taxeringar. I ett yttrande till riksåklagaren i september 1976, samtidigt översänt till JO, framhöll nämligen Rosengren att Schoberg och Karlsson, sedan Nordenadler övertagit ärendet, upprättat en tilläggspromemoria den 9 mars 1976. Denna skickade de till Dahlstrand för att förmå denne att begära eftertaxering av Cinematograph på Gotland. Då Dahlstrand inte gjorde detta vände Schoberg och Karlsson sig i stället till Källén för att förma honom att göra motsvarande framställning hos mellankommunala skatterätten. Källén tog upp saken.

Dahlstrand har upplyst att han aldrig haft anledning att närmare tänka på frågan om rätt taxeringsforum för Cinematograph. Från hans sida har det aldrig varit aktuellt med några yrkanden mot Cinematograph.

Schoberg har för sin del uppgivit att det vid en husrannsakan i månadsskiftet januari/februari 1976 framkom omständigheter, som tydde på att Cinematograph haft fast driftställe även i Stockholm. Man tog kontakt med Källén i början av februari 1976 och i mars samma år efter det att tilläggspromemorian var klar. Karlsson har tillagt att forumfrågan inte kommit på tal mellan dem och Källén under hösten 1975.

Källén har sagt att Schoberg och Karlsson vid ett samtal hösten 1975 möjligen nämnt att Källén skulle bli inkopplad, eftersom Cinematograph haft huvudkontor i Stockholm. Källén fick nämligen vid tillfället reda på att revisorerna höll på med Bergman och Cinematograph. Under tiden hösten 1975–mars 1976 förekom inte några kontakter mellan Källén och revisorerna vad gällde Cinematograph. Vid mitt samtal med Källén framhöll denne att det inte förekommit några som helst påtryckningar eller försök därtill mot honom från Schobergs eller Karlssons sida i Cinematograph-ärendet.

Här kan tilläggas att revisorerna, på begäran från allmänna ombudets sida, den 6 april 1976 upprättat promemoria rörande Cinematographs hyreskostnader i Stockholm.

Vid mitt besök på länsstyrelsen i Gotlands län under utredningen av detta ärende hörde jag bl. a. byrådirektören Lars Hellman, som sedan 1960-talet haft befattningar, bl. a. som ordförande, i de taxeringsnämnder på Gotland som haft att taxera Bergman och Cinematograph. Hellman uppgav att taxeringsnämnden inte haft en tanke på att Cinematograph drev verksamhet, t. ex. hade kontor, på något annat ställe än på Gotland. Deklarationerna, där det finns utrymme för uppgifter om kommuner, där rörelsen bedrivs, innehöll inte något som gav nämnden anledning till misstankar i sådan riktning. Något överlämnande av deklarationerna till allmänna ombudet för eftergranskning, vilket sker beträffande mellankommunala bolag, hade inte heller ägt rum.

I inledningen till detta beslut har nämnts att Cinematograph i sin deklaration till 1976 års taxering angivit att rörelsen bedrivits inte bara på Gotland utan också i Stockholm.

JO:s bedömning

Vad först gäller forumfrågan synes i taxeringsprocessen några invändningar inte ha framställts mot Källéns eller mellankommunala skatterättens behörighet att handlägga ärenden rörande Cinematographs taxeringar åren 1971–1975. Under utredningen har framkommit att bolaget haft huvudkontor först i Djursholm och sedan i Stockholm under den aktuella tiden. Detta förhållande, som inte framgått av bolagets deklarationer, uppmärksammades av revisorerna i ett tämligen sent skede, enligt vad Schoberg sagt först efter det att promemorian den 30 december 1975 angående bolaget upprättats. Jag noterar dock att intet sagts i denna fråga i tilläggspromemorian av den 9 mars 1976. Oavsett vad anledningen därtill varit, kan någon invändning inte göras mot att Källén, när han väl blivit uppmärksammad på förhållandet, ansett sig kunna framställa yrkanden rörande Cinematograph. Källén har framhållit att det inte utövats några påtryckningar mot honom från Schoberg och Karlsson för att få honom att ingripa mot Cinematograph. Inte heller i övrigt har något framkommit som ger mig anledning tro att Källéns yrkanden mot Cinematograph varit resultatet av att revisorerna sett honom som en utväg att få sin skatterättsliga argumentering prövad.

Vad sedan angår omständigheterna vid sammanträdet mellan Källén och Svensson å ena sidan och Bergmans ombud Magrell å andra sidan behandlar jag först påståendet att man från allmänna ombudets sida därvid tagit upp frågan om åtal. Varken Källén eller Svensson har kunnat erinra sig att denna fråga varit uppe vid sammanträdet. Magrell har för sin del bestämt hävdat att så vore fallet. Uppgift står sålunda mot uppgift. Ytterligare utredning kan inte bringa klarhet i vad som egentligen sades. I detta läge finns det inte någon anledning för mig att hävda att det här från det allmännas sida utövats otillbörliga påtryckningar mot en skattskyldig. Som sådan hade jag nämligen ansett ett påpekande om straffrättsliga konsekvenser i en diskussion om Cinematographs taxeringar vid ifrågavarande tidpunkt.

Vad angår själva sammanträdet som sådant vill jag säga följande. "Kohandel" är vanligen benämning på en överenskommelse om kompromissartat samarbete. Uttrycket har i viss mån en nedsättande innebörd. Även om de av Källén föreslagna taxeringsåtgärderna förutsatte en kompromiss mellan det allmänna och främst Bergman kan jag inte se något klandervärt i att man på detta sätt, innan process inletts, diskuterar tänkbara beskattningskonsekvenser av olika yrkanden taxeringsintendenten tänkt sig framställa. Sådana kontakter mellan det allmänna och den skattskyldige kan ha stor betydelse, främst ur processekonomisk synpunkt.

En annan sak är att Bergman kommit att uppfatta sammanträdet och vad som där diskuterats som ett försök från det allmänna att hos Cinematograph komma åt de pengar man nyss misslyckats med att få honom person-

ligen taxerad för. I detta sammanhang vill jag framhålla att Bergman och hans bolag är skilda skattesubjekt och att de som sådana ansätts taxeringar var för sig. Genom att Bergman ägde alla aktierna i Cinematograph skulle visserligen en höjning av Cinematographs taxeringar få resultatmässiga konsekvenser för Bergman själv, men detta är en följd av systemet med att fåmansbolag anses som ett skattesubjekt och ägaren som ett annat.

Sammanfattningsvis vill jag alltså säga: Utredningen stöder inte framförda påståenden att Källéns yrkanden om upptaxering av Cinematograph berodde på att revisorerna begagnade honom som ett medel för att få sin skatterättsliga argumentering prövad. I vad gäller påståendet att Källén hotat Bergman med åtal under "kohandeln" står uppgift mot uppgift och jag finner därför påståendet inte styrkt. Vad angår själva försöket till "kohandel" som sådant kan jag inte se något klandervärt i vad som förevarit.

12. Riksskatteverkets åtalsrutiner

Riksskatteverket har numera utfärdat skriftliga anvisningar för åtalsanmälningar. Sådana anvisningar fanns inte när anmälningen gjordes i Bergman-ärendet. Här kan också nämnas att 43 § taxeringskungörelsen, som innehåller bestämmelser om anmälan för skattebrott, fr. o. m. den 1 januari 1977 fått ny lydelse. Riksskatteverket har vidare, den 9 februari 1978, gjort framställning hos budgetdepartementet om att bestämmelser efter förebild av 43 § taxeringskungörelsen skall införas på andra centrala skatteområden, främst ifråga om mervärdeskatt och punktskatter, där det för närvarande saknas författningsmässig reglering i fråga om åtalsanmälningar.

Riksskatteverkets nu gällande anvisningar för åtalsanmälningar innehåller bl. a. följande.

Anmälningstidpunkter

Anmälan kan bli aktuell vid fyra olika tidpunkter.

Vid inledning av revision eller under pågående revision.

När promemoria upprättats och eventuella erinringar bemötts.

Sedan riksintendent avgett yttrande.

Efter lagakraftvunnet beslut i mål där riksintendent för talan.

De två förstnämnda fallen torde bli de vanligaste inom avdelningen. Genom att anmälan sker på tidigt stadium uppnås erfarenhetsmässigt avsevärda tidsvinster.

Forum för anmälan

I de flesta fall ställs anmälan till länsåklagaren i det län där den skattskyldige taxerats till statlig inkomstskatt första åtalsåret, om anmälan avser endast mervärdeskatt, där registrering till mervärdeskatt skett.

För Stockholms län gäller dock beträffande Stockholms kommun att anmälan ställs till överåklagaren och i övrigt till chefsåklagaren inom respektive åklagardistrikt.

För Göteborgs och Malmö kommuner ställs anmälan till respektive överåklagare och för dessa län i övrigt till länsåklagarna.
Vissa mål skall handläggas av länsåklagare för speciella mål, som är direkt underställda riksåklagaren. Anmälan beträffande dessa mål ställs till riksåklagaren. Bedömningen av vilka mål som skall behandlas på detta sätt kan ibland vara svår och i sådana fall bör specialåklagare kontaktas innan anmälan sker.

I tveksamma fall och överhuvudtaget kan synpunkter alltid inhämtas från åklagare och från rättsavdelningen.

Anmälan under pågående revision

Granskningsman, som finner att anmälan kan ifrågakomma, kontaktar omedelbart sektionschefen eller chefen för distriktskontoret, nedan benämnd enhetschef. Orsaken kan – mot bakgrund av författningsbestämmelserna – exempelvis vara att risk föreligger att räkenskaper undanskaffas eller förstörs, att vissa åtgärder kan behöva företas mot tredje man eller att ärendet eljest är av allvarlig natur. Dessa ärenden skall handläggas mycket skyndsamt och följande åtgärder vidtas.

1. Ärendet prövas av enhetschefen.
2. Promemoria över vad som framkommit – så detaljerad som möjligt – upprättas och granskas av enhetschefen.
3. Konceptanmälan upprättas enligt formulär RPS 403 1.8.
4. Ärendet överlämnas till avdelningschefen jämte övriga handlingar.
5. Avdelningschefen beslutar om anmälan skall ske och vidtar övriga erforderliga åtgärder som närmare framgår nedan.

Anmälan i övriga fall

1. Om granskningsmannen anser att anmälan bör ske fogas ifylld konceptanmälan enligt formulär RPS 403 1.8 till granskningsakten. På akten skall särskilt anges att åtalsanmälan kan ifrågakomma och akten överlämnas separat till enhetschefen.
   Konceptanmälan skall bl. a. innehålla alla de uppgifter som framgår av bifogade exempel på anmälan. Det skall klart framgå av anmälan vari brottsmisstanken består samt belopp.
   Anm. Samtliga promemorior inom sektion eller distriktskontor skall genom enhetschefens försorg bedömas ur åtalsanmälningssynpunkt.
2. Ärendet prövas av enhetschefen.
3. Konceptanmälan och övriga handlingar genomgås och kompletteras med samtliga nödvändiga handlingar såsom inkomstdeklarationer (även med deklarationen för året före första åtalsåret) mervärdeskattedeklarationer, revisionspromemoria, erinringar jämte yttranden från revisorn, uppgift från LSM om när debiteringslängden undertecknas, ev. kontrolluppgifter och arbetsanteckning av betydelse osv.
4. Ärendet överlämnas till avdelningschefen.

Biträde som sakkunnig

Begäran om sakkunnigbiträde framställs i regel skriftligt till chefen för kontrollavdelningen eller enhetschef. Ärendet diarieförs och skriftligt svar lämnas omgående. Vid mycket brådskande fall kan muntlig kontakt tas mellan åklagaren och avdelningschefen som sedan skriftligt bekräftas. Ärendena skall alltså undantagslöst passera avdelningschef eller enhetschef.

Vederbörande granskningsman utför de arbetsuppgifter som åklagaren anvisar och som regelmässigt är led i en mer eller mindre fullständig

revision. Arbetsuppgifterna vid deltagande som sakkunnig vid husrannsakan anvisas av åklagaren eller den polisman som leder förrättningen. Rapportering till avdelningschef eller enhetschef skall ske omedelbart efter förrättningen.

Information till verksledningen

Ärenden som är av principiell natur, mera omfattande eller svårbedömda, föredras genom avdelningschefens försorg för verksledningen.

JO:s bedömning

Riksskatteverket har numera – jag förmodar bl. a. på grundval av de erfarenheter, som gjorts i Bergman-ärendet – utfärdat skriftliga anvisningar för bl. a. åtalsanmälningar och rörande kontakter med åklagare, revisors biträde som sakkunnig samt information till verksledningen. Jag ser de nu vidtagna åtgärderna med tillfredsställelse och konstaterar att verket därigenom reglerat sin medverkan i ärenden, där rättsäkerhetssynpunkterna har stor betydelse.

Jag finner ej anledning till ytterligare uttalanden i denna del.

13. Slutord

Skattetrycket är onekligen hårt i Sverige. Affärsmän och fria yrkesutövare, som har större möjligheter härtill än löntagare, söker ofta ordna sina förhållanden så att skatten skall bli så liten som möjligt. Alltid sker detta inte med lagliga medel och ofta går de så nära gränsen till det otillåtna som är möjligt. Denna gräns är för övrigt inte alltid skarp.

Att många skattskyldiga försöker minska sin skattebörda med tillåtna eller otillåtna medel är numera väl känt för skattemyndigheterna. Vetskapen härom har fått dem att skärpa sin uppmärksamhet och sitt nit. Eftersom många av de berörda skattskyldiga sysslar med internationella affärer har skattemyndigheterna inlett samarbete med valutamyndigheten, riksbanken. De kontakter som de redan tidigare haft med polis- och åklagarmyndigheter har vidare fått ökad omfattning. Samarbetet har ägt rum i tämligen lösliga former, vilket medfört sina risker helst som skattemyndigheternas nit stundom gått för långt. Påståenden har framställts som senare visat sig ohållbara, skatteprocesser har påbörjats som inte lett till resultat. Vad som är ännu värre är att det hänt att det fiskala nitet smittat polis och åklagare så att dessa föranletts till åtgärder och ingripanden som senare visat sig felaktiga.

Affären Ingmar Bergman bör ses mot den nu skisserade bakgrunden. Konstruktionen med hans två bolag, varav det ena i Schweiz, och det förhållandet att vinsten samlades i Schweiz medan det svenska bolaget inte gav utdelning, har enligt min mening givit revisorerna all anledning att inleda en undersökning. Att de härvid kom fram till slutsatser och ståndpunkter som skattedomstolarna i första instans inte kunnat biträda –

processen rörande Cinematograph är för övrigt ännu inte slutförd – vill jag inte klandra dem för. Men vid sin utredning har revisorerna på flera punkter gått för långt, bl. a. i vad gäller samarbete med polisen och i fråga om uttalanden till Bergmans nackdel. Särskilt reagerar jag mot den polisanmälan som gjordes mot Bergman i juni 1975. Den var löst grundad och borde i allt fall inte ha gällt också valutabrott. Till verkets ursäkt kan i någon mån åberopas att förfarandet synes ha överensstämt med dåvarande praxis hos riksskatteverket. Numera har praxis lagts om, vilket jag finner glädjande. Affären Ingmar Bergman har på denna punkt, liksom på en del andra, haft nytta med sig.

Till sist vill jag endast säga att Dreifaldts åtgärd att åtala Bergman – såsom framhållits redan i Inledning – inte tagits upp av mig. Dreifaldt har varnats av statens ansvarsnämnd och frågan ligger nu under prövning i arbetsdomstolen.

INNEHÅLL

Inledning ... 242
Allmän översikt ... 242
Översikt över taxeringsprocesserna ... 244
Klagomålen mot riksskatteverket ... 245
Kontrollaktionen och dess resultat ... 247
1. Bergmans taxeringar ... 247
2. Cinematographs taxeringar ... 252
3. Åtalet mot Bergman ... 254
Kort sammanfattning av taxeringsfrågorna ... 255
JO:s utredning ... 256
1. Förfarandet med förhandspromemorior som underlag för åtalsanmälningar m. m. ... 257
2. Valutadelen ... 260
3. Revisorernas kontakter och samarbete med polis- och åklagarmyndigheter ... 269
4. Processen vid länsskatterätten i Gotlands län hösten 1975. Underrättelse om rättens beslut ... 275
5. Revisorernas medverkan vid polisingripanden m. m. ... 277
6. Innehållet i revisorernas promemorior ... 281
7. Revisorernas åtgärder sedan Nordenadler övertagit åtalsärendet 287
8. Påståendet att revisorerna "gått bakom ryggen" på den särskilt förordnade åklagaren ... 288
9. Riksskatteverkets presskonferens den 27 april 1976 ... 293
10. Källéns öppna brev ... 299
11. "Kohandeln" om Bergmans taxeringar ... 301
12. Riksskatteverkets åtalsrutiner ... 308
13. Slutord ... 310

Olämpligt bedrivna delgivningsförsök i skatteärende. Fråga om innebörden av s.k. surrogatdelgivning

Under utredningen av ett JO-ärende, som rörde kungörelsedelgivning med två makar E. av framställning till mellankommunala skatterätten om eftertaxering, framkom att försök också gjorts att delge framställningen med makarnas dotter S. genom s. k. surrogatdelgivning. I en skrivelse till JO kritiserade advokaten Tryggve Wahlin det sätt på vilket S. efterforskats. Efterforskningarna hade bedrivits utan hänsyn till hennes person och på ett sätt som väckt onödig uppmärksamhet och varit till skada för henne. Framförallt var det enligt Wahlin felaktigt att låta officiellt efterfråga S. och hennes kamrater på Chalmers tekniska högskola, där S. studerade.

Efter remiss anförde polisstyrelsen i Göteborg följande.

Mellankommunala skatterätten hemställde först hos polismyndigheten om delgivning jml 7 § delgivningslagen med makarna E. under en viss adress i Göteborg.

Då denna delgivning misslyckades har uppenbarligen begärts delgivning jml 12 § delgivningslagen med makarna E:s dotter S., boende under samma adress. Därefter har S. vid ett flertal tillfällen sökts i bostaden av civilklädd polispersonal för delgivning utan resultat. Under efterforskningarna framgick att S. studerade vid Chalmers tekniska högskola i Göteborg varför hon vid två tillfällen söktes där personligen av civilklädd polispersonal. Polismännen hade därvid kontakt med en och samma person vid en av skolans expeditioner. Polismännen legitimerade sig med tjänstekort och uppgav att ärendet ej var av allvarlig natur och inte hade något med S:s skolarbete att göra. Delgivningsförsöken misslyckades enär S. inte fanns i skolan vid angivna tillfällen.

I förevarande fall åtog sig kriminalinspektören F., enär han var insatt i ärendet, att verkställa delgivningen med S. Efter att utan resultat ha sökt S. i bostaden – oaktat överenskommelse vid ett tillfälle träffats per telefon mellan F. och S. att hon vid viss tidpunkt skulle vara anträffbar – beslöt F. att S. skulle eftersökas på Chalmers. På grund av andra tjänsteuppgifter överlämnade F. i detta läge ärendet till kriminalinspektören H. Därefter eftersökte H. och extra polismannen P. S. på Chalmers som ovan beskrivits.

Av utredningen synes vidare framgå att S. sökt undandra sig delgivning i bostaden. Praxis i sådana fall är att vederbörande, då eftersökande i bostaden visat sig resultatlöst, sökes på arbetsplats eller eljest där vederbörande kan tänkas befinna sig. Delgivning sker av civilklädd personal med all den hänsyn till den söktes person som är rimlig och möjlig. Så har enligt polisstyrelsens uppfattning även skett i förevarande ärende.

Enligt gällande arbetsordning för Göteborgs polisdistrikt handlägges delgivningsärenden av en särskild delgivningscentral vid distriktets juridiska avdelning. Arbetet vid nämnda delgivningscentral skall bedrivas i enlighet med gällande lagstiftning och för polisdistriktet utfärdade särskilda föreskrifter för delgivningscentralen, fogade som underbilaga A till tjänsteföreskrift 127 för polisdistriktet.

Det inträffar dock att vissa delgivningar, som skett i detta fall, av olika anledningar handläggs av polispersonal, vilka i och för sig får anses behöriga att handlägga dylika ärenden.

Åberopande ovannämnda synpunkter får polisstyrelsen som sin mening anföra att polismännen i sina försök att delgiva S. förfarit i enlighet med på området gällande lagstiftning, praxis och lokala föreskrifter samt med vederbörligt hänsynstagande till den söktes person.

Polisstyrelsen har svårt inse att S. genom det inträffade lidit någon skada i synnerhet som eftersökandet på skolan helt uppenbart varit beroende av hennes obenägenhet att följa en träffad överenskommelse att vid viss tidpunkt finnas tillgänglig i bostaden för delgivning.

JO Ekberg uttalade följande i beslut den 30 september 1977.

I delgivningsärendet synes man ha utgått från att makarna E. haft känt hemvist på samma fastighet som S., nämligen på villafastigheten med närmare angiven adress i Göteborg. Frågan om var makarna E. haft sitt hemvist har betydelse för bedömningen av deras hos kammarrätten i Göteborg anhängiggjorda taxeringsmål. Frågan är, i vart fall beträffande mannen E., tvistig. Jag vill för egen del inte föregripa kammarrättens prövning med något uttalande i saken. Min prövning i detta ärende kommer därför endast att omfatta delgivningsförsöken med S. För att denna prövning skall kunna ske finner jag mig dock – utan att fördenskull ta ställning till om antagandet är riktigt eller ej – böra utgå från att makarna E. haft sitt kända hemvist på nämnda fastighet.

Med en sådan utgångspunkt för bedömningen kan i och för sig inte något hinder anses ha förelegat mot att man sökte överlämna handlingarna till S., genom s.k. surrogatdelgivning. Bestämmelser rörande sådan delgivning ges i 12 § delgivningslagen (1970: 428) vari inledningsvis sägs följande.

Har enskild person som sökes för delgivning känt hemvist inom riket och träffas han ej där, får handlingen lämnas till vuxen medlem av det hushåll, som han tillhör.

Stadgandet i denna del har utan någon ändring i sak överförts från den tidigare gällande bestämmelsen i 33 kap. 8 § rättegångsbalken i dess lydelse före den 1 januari 1971.

Av utredningen framgår att S., som är född 1950, vid ett flertal tillfällen sökts på fastigheten utan att anträffas. Inte heller någon av makarna E. anträffades där. Avsikten med dessa besök synes ha varit att verkställa sur-

rogatdelgivning genom handlingarnas överlämnande till S. Under förutsättning fortfarande att föräldrarna alltjämt ansågs ha sitt kända hemvist på fastigheten har jag så långt intet att erinra mot förfarandet. Sedan S. inte kunnat anträffas i bostaden. har delgivningsmännen börjat efterforska henne på Chalmers tekniska högskola där hon bedrev studier. Detta förfarande finner jag däremot felaktigt. Förutsättningen för att surrogatdelgivning skall kunna ske är enligt 12 § delgivningslagen att delgivningsmannen vid sitt besök på den söktes hemvist inte kunnat anträffa honom *där* men väl påträffar vuxen medlem av den söktes hushåll. Av detta följer att man vid varje delgivningsförsök primärt måste efterfråga den sökte och först när denne inte är anträffbar kan överväga att överlämna delgivningsförsändelsen till hushållsmedlem. Det ligger därvid i sakens natur att det endast är hushållsmedlem som anträffas på den söktes hemvist som kan vara behörig att ta emot försändelsen. Det saknas stöd i lagstiftningens förarbeten för att surrogatdelgivningsinstitutet skulle kunna utvidgas därhän att samtliga vuxna medlemmar av den söktes hushåll skulle kunna efterforskas för delgivning utanför den gemensamma bostaden.

Det är vidare att märka att anträffad hushållsmedlem inte har någon skyldighet att ta emot delgivningsförsändelse avsedd för annan. Vägrar han kan således surrogatdelgivning inte genomföras. Det är mot bakgrund härav förvånande att polisstyrelsen i sitt yttrande hit som orsak till efterforskningarna av S. på Chalmers anfört att S. sökt undandra sig delgivning i bostaden. S. var inte sökt för delgivning. Det var hennes föräldrar som söktes. S. var därför i sin fulla rätt att vägra ta emot de försändelser som var ställda till föräldrarna.

Jag kan inte heller dela polisstyrelsens uppfattning att eftersökandet av S. på Chalmers inte varit till förfång för henne. Just den omständigheten att hon inte på något sätt var inblandad i det aktuella skatteärendet och inte hade någon skyldighet att stå till förfogande för delgivning men ändå blev utsatt för upprepad efterforskning av polis, låt vara civilklädd, på den plats där hon bedrev studier och på beskrivet närgångna sätt, finner jag vara till visst förfång för henne.

Vad som förevarit i S:s fall kan sålunda inte undgå kritik från min sida. Jag förutsätter att polisstyrelsen vidtar åtgärder för att surrogatdelgivning i fortsättningen blir korrekt tillämpad i polisdistriktet.

I ett större aktiebolag hade bolagets s.k. internrevisorer upprättat vissa handlingar. Vid taxeringsrevision hos bolaget uppkom frågan huruvida dessa handlingar skulle hållas tillgängliga för granskning

Under en taxeringsrevision hos Saab-Scania AB, verkställd av personal från riksskatteverket, uppkom frågan huruvida vissa handlingar, som upprättats av bolagets internrevisorer, borde vara tillgängliga för granskning. Sedan riksskatteverket i brev till bolaget förklarat att ifrågavarande handlingar var att hänföra till sådant material, som lämnade väsentliga upplysningar om rörelsens resultat och därför borde vara tillgängliga för granskning, förklarade bolaget i skrivelse till JO att man inte ansåg sig kunna dela riksskatteverkets mening. Bolaget, som begärde JO:s besked i saken, anförde bl. a. följande. Aktiebolagslagen skilde mellan ett bolags verksamhet och granskningen av bolagets verksamhet. För verksamheten svarade bolagets styrelse och verkställande direktör, för granskningen av verksamheten svarade bolagets revisorer. Frågan var om internrevisorernas handlingar var att hänföra till sådana ''andra handlingar rörande verksamheten'', som nämns i 56 § 1 mom. tredje stycket taxeringslagen. Bolaget fortsatte.

I den mån internrevisorernas handlingar bringats till styrelsens och/eller verkställande direktörens kännedom och föranlett beslut eller åtgärd av desamma, anser bolaget att de erhållit natur av handlingar rörande *verksamheten*. Övriga internrevisorernas handlingar måste däremot anses upprättade för *granskning* av verksamheten, dvs. för revisionsändamål och är därför ej att betrakta som handlingar rörande verksamheten.

Någon laglig skyldighet för bolaget att upprätta internrevisorernas material föreligger icke. Ej heller är bolaget enligt bokföringslagen eller taxeringslagen skyldigt att arkivera sagda material. Bolaget har således hamnat i den fullständigt orimliga situationen att riksskatteverket kräver att få tillgång till ett material som bolaget för det första icke har skyldighet att upprätta och för det andra ej är skyldigt att arkivera.

Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR avgav, efter att ha beretts tillfälle därtill, yttrande i ärendet. Jämväl riksskatteverket avgav yttrande i ärendet.

JO Ekberg uttalade följande vid ärendets avgörande den 9 maj 1978.

Vid upprepade tillfällen har man under de senaste decennierna försökt att förbättra taxeringsmyndigheternas möjligheter till en effektiv taxeringskontroll. Erfarenheterna har visat att detta varit nödvändigt för att kunna åstadkomma en i möjligaste mån rättvis och likformig taxering för olika skattskyldiga. Den tidigare kontrollåtgärden att genomföra en bokföringsgranskning har från och med 1956 års taxeringslag ersatts med en förstärkt kontrollåtgärd i form av taxeringsrevision. En sådan omfattar inte endast

granskning av bokföringshandlingar i vanlig mening utan möjliggör även en bred insyn i den granskades förvärvsverksamhet i stort, varvid genomgång kan ske även av annat material av intresse för taxeringen.

Givetvis måste en taxeringsrevision hela tiden bäras upp och begränsas av det syfte som revisionen har, nämligen att kontrollera att deklarations- och uppgiftsskyldighet enligt taxeringslagen fullgjorts på ett riktigt och uttömmande sätt eller att eljest bereda beskattningsmyndighet upplysning till ledning vid beslut om taxering. För att skydda den enskilde mot åtgärder som medför allt för stor olägenhet för honom har man bl. a. i taxeringslagen angivit vilka handlingar som får granskas vid taxeringsrevision (56 § 1 mom. tredje stycket). Dessa handlingar utgöres av den skattskyldiges räkenskaper och anteckningar med därtill hörande verifikationer samt av korrespondens, protokoll och andra handlingar rörande verksamheten. Vid bestämmelsens tillkomst uttalade föredragande departementschefen i anslutning till vissa uttalanden under remissbehandlingen bl. a. följande (prop. 1955: 160, s. 123).

Kritiken mot förslaget att granskningsmannen skall få ta del av korrespondens, protokoll m. m. synes betydligt överdriven. Granskningsbefogenheten omfattar självfallet endast sådana handlingar som rör vederbörandes näringsverksamhet, alltså självfallet icke privatbrev o. dyl. En alltmer allmän iakttagelse från kontrollarbetet är att själva bokföringen ofta nog inte ger underlag för ingripanden, medan andra affärshandlingar kan ge anledning till undersökning huruvida affärstransaktioner vid sidan av bokföringen ifrågakommit. Det är i själva verket i sistnämnda hänseende, som en kontroll är särskilt angelägen. För att nå resultat vid granskningen räcker det således inte att gå igenom själva räkenskaperna och därtill hörande handlingar. En utvidgning av granskningsbefogenheten till att omfatta korrespondens, protokoll och andra handlingar rörande verksamheten synes med tanke härpå välgrundad.

I Hermansons m. fl. kommentar till taxeringslagen (1973) uttalas att allt material av betydelse för taxeringskontrollen får granskas och att undantagna från granskning är endast privata brev o. d. som inte har något direkt samband med den verksamhet som granskas. Som exempel på handlingar som kan granskas nämnes i samma kommentar beställningsjournaler och beställningsböcker, orderböcker och andra orderhandlingar, leveransbesked, kontrollhandlingar, korrespondens, redovisningshandlingar som upprättats mellan de anställda i en näring och näringsidkaren, verifikationer av alla slag, anteckningar rörande kunder, kassakontrollremsor m. m.

Det är med andra ord en mycket bred samling handlingar som kan bli föremål för taxeringsrevision. Enligt min mening måste man tolka stadgandet i taxeringslagen i förevarande avseende extensivt och således i princip anse att varje handling som kan belysa en skattskyldigs verksamhet kan omfattas av granskning. Härför talar främst det allmänna syfte som ligger bakom bestämmelserna om taxeringsrevision men också de upprepade lag-

ändringar som företagits sedan taxeringslagen kom till i avsikt att skapa bättre förutsättningar för en effektiv taxeringskontroll (prop. 1961:100, 1972:145). Vid avgörandet av om en handling kan omfattas av revision eller ej saknar det därvid betydelse om handlingen primärt upprättats för verksamheten eller för granskning av verksamheten. Taxeringslagen känner inte till någon sådan distinktion och i och med att handlingen rör verksamheten och har betydelse för taxeringskontrollen får den granskas. Det saknar också betydelse för frågans avgörande om det föreligger någon skyldighet att upprätta handlingen eller ej och om den skall arkiveras. De invändningar som bolaget framfört i dessa avseenden saknar enligt min mening relevans.

Det intresse som kan finnas hos en skattskyldig att få handling undantagen från taxeringsrevision tillgodoses genom stadgandet i 56 § 4 mom. taxeringslagen. Föreligger synnerliga skäl kan skatterätten på begäran av den hos vilken revisionen sker besluta att handlingen skall undantas. Härför torde dock krävas att granskningen skulle innebära avsevärt personligt obehag eller risker av ekonomisk art för den som revisionen avser eller annan.

Jag kommer således till den slutsatsen att handlingar upprättade av ett företags internrevisor inte kan generellt undantas från sådana handlingar som skall tillhandahållas vid en taxeringsrevision. Av riksskatteverkets yttrande framgår att sådant material vid företagna revisioner visat sig ha betydelse för genomförandet av revisionen och för det följande taxeringsbeslutet. Det kan därför med fog hävdas att dylika handlingar allmänt sett ingår i det material som taxeringsrevisorn får granska. Vill man ha ett undantag härifrån får man hemställa härom hos skatterätten.

Vissa övriga ärenden

Olämplig formulering av ifrågasatt avvikelse från självdeklaration

I underrättelse till F. om ifrågasatt avvikelse från hans deklaration meddelades följande.

Yrkat avdrag för facklitteratur har endast medgetts till ett belopp av 100 kr mot yrkat 787 kr. Detta belopp har för Er del fastslagits i taxeringsnämnden.

Rörande den sistnämnda formuleringen anförde *JO Ekberg* bl. a. följande i ett beslut, som meddelades den 14 september 1977.

För att syftet med kommuniceringsreglerna i 65 § taxeringslagen skall bli tillgodosett måste man kunna kräva att underrättelsen om den ifrågasatta avvikelsen är så utformad att den skattskyldige inte inges det intrycket

att det är helt meningslöst att komma in med svar. Enligt min bedömning uppfyller den ifrågasatta avvikelsen i F:s fall inte detta krav. Den lämnade motiveringen har en så definitiv karaktär att den inte står i samklang med underrättelsens tryckta text. F. som känt till det normala förfarandet, har också, enligt min mening fullt förståeligt, fått den uppfattningen att taxeringen för hans del redan var slutligt avgjord. Jag kan därför inte underlåta att kritisera den använda formuleringen.

Utnyttjande av uppgifter från utomstående vid taxering

I ett ärende hade taxeringsnämnden, på grundval av uppgifter som inhämtats från den skattskyldiga P:s arbetsgivare, vägrat P. avdrag för resor med egen bil mellan bostad och arbetsplats och i stället medgivit avdrag för bussresor. Arbetsgivaren hade bl. a. upplyst att de anställda hade s. k. flextid. P. fick inte del av denna utredning innan taxeringsnämnden fattade sitt slutliga beslut, vari avvikelsen motiverades med "eftersom Ni använt allmänt kommunikationsmedel". I yttrande till JO anförde taxeringsnämndens ordförande K. bl. a. att nämnden berett ärendet helt i enlighet med förvaltningslagen.

Med stöd av intyg från arbetsgivaren uppgav P. hos JO att s. k. flextid inte varit införd på arbetsplatsen under beskattningsåret. Denna infördes först under taxeringsåret.

Vid ärendets avgörande den 17 oktober 1977 anförde *JO Ekberg* följande.

K. har i yttrande hit uppgivit att taxeringsnämnden inhämtade upplysningar från P:s arbetsgivare angående arbetstidens förläggning. Mot en sådan åtgärd kan i och för sig inte riktas någon kritik. Därefter lade taxeringsnämnden dessa upplysningar till grund för sitt beslut utan att dessförinnan tala om för P. att man fått sådana upplysningar eller varifrån de kommit. Man uteslöt därigenom P. från möjligheten att kunna bemöta uppgifterna eller påpeka eventuella felaktigheter i dem. Därigenom förfor nämnden felaktigt och jag förstår väl P:s förtrytelse över en sådan handläggningsordning. Om en taxeringsnämnd från utomstående får upplysningar, som kan tyda på att den skattskyldiges deklaration är oriktig i något avseende, är nämnden visserligen inte förhindrad att utnyttja uppgifterna, men innan beslut fattas måste den skattskyldige få tillfälle att yttra sig över vad som på detta sätt tillförts taxeringsmaterialet. Om denna i förvaltningslagen inskrivna princip om kommunicering iakttages, ökar möjligheterna för taxeringsnämnden att fatta materiellt riktiga beslut. Därigenom kan onödiga länsskatterättsprocesser undvikas.

Också i ett annat ärende grundade en taxeringsnämnd sitt beslut på upplysningar från utomstående. Den skattskyldige N. skrev till taxeringsnämndens ordförande J. och begärde att J. skulle ange de källor ur vilka dessa upplysningar inhämtats. J. vägrade och hänvisade bl. a. till tystnadsplikten.

Vid ärendets avgörande den 20 september 1977 anförde *JO Ekberg* bl. a. följande.

N:s deklaration innehåller, såvitt jag kunnat finna vid min granskning därav, inte någon anteckning om vem som lämnat ifrågavarande uppgifter om N. till taxeringsnämnden. Eftersom uppgifterna enligt nämndens beslutsmotivering låg till grund för nämndens slutliga ställningstagande hade det ålegat J. att dokumentera dem i N:s deklaration. Om sådan dokumentation funnits i deklarationen hade J. inte kunnat åberopa några sekretess- eller tystnadspliktsbestämmelser till stöd för en vägran att lämna ut uppgifterna till N. Tystnadspliktsbestämmelserna har ju tillkommit för den skattskyldiges skydd. Genom sin underlåtenhet att dokumentera uppgifterna har J. förfarit klart felaktigt.

Det inträffade aktualiserar också frågan om taxeringsnämnd överhuvudtaget bör grunda sina beslut på uppgifter från personer, som vill vara anonyma för den skattskyldige. Mitt svar på denna fråga är ett bestämt nej. Vill inte uppgiftslämnaren att hans identitet skall röjas för den skattskyldige får nämnden avstå från att använda uppgifterna mot den skattskyldige. Eljest försvårar man för den skattskyldige att bemöta eller argumentera mot beslutet.

Taxeringsnämnds tillgång till hjälpmedel vid taxeringsarbetet

Till stöd för ett avdragsyrkande åberopade S. i erinringar mot en underrättelse om ifrågasatt avvikelse från deklarationen två specificerade utslag från regeringsrätten i liknande fråga. Taxeringsnämnden vidhöll emellertid sitt preliminära beslut. Nämnden hade därvid, enligt vad som senare framkom, inte tagit del av de åberopade rättsfallen. I yttrande till JO framhöll taxeringsnämndens ordförande, B., att nämnden till sitt förfogande endast hade litteratur i viss begränsad omfattning.

I beslut, meddelat den 15 september 1977, framhöll *JO Ekberg* till en början att prejudikat enligt svensk rätt inte hade någon bindande kraft. En annan sak var dock att starka lämplighetsskäl talade för att lägre instans i största möjliga utsträckning rättade sig efter de bedömningar, som gjorts av högre myndighet. JO Ekberg fortsatte.

Jag är medveten om vilka hjälpmedel som finns omedelbart tillgängliga för taxeringsnämnderna och betvivlar inte att nämnden i förevarande fall efter bästa förmåga sökt följa givna anvisningar. Den omständigheten att nämnden inte förfogar över ett exemplar av regeringsrättens årsbok kan emellertid inte frita nämnden från skyldigheten att ta del av regeringsrättens utslag. Om en skattskyldig åberopar ett prejudikat till stöd för ett framställt yrkande, får nämnden som regel inte avslå yrkandet förrän den verkställt en jämförelse mellan prejudikatfallet och det aktuella taxeringsfallet. Skulle prejudikatet vara okänt och inte omedelbart tillgängligt för nämnden, bör hänvändelse göras till länsstyrelsens taxeringsenhet för att få hjälp med rättsutredningen. Enligt min mening borde B. redan på ett ti-

digt stadium ha utnyttjat denna möjlighet. Att fatta beslut utan att ha prövat S:s invändningar på sätt som nu skett var felaktigt.

Taxeringsnämnd har utan vägande skäl misstrott skattskyldigs uppgifter

E. ägde tillsammans med annan person en jordbruksfastighet. Sedan taxeringsnämnden ifrågasatt om inte vissa kostnader, som E. uppgivit sig ha haft, skulle hälftendelas, svarade E. i erinringar häremot att han dragit av de kostnader, som under året fallit på hans lott. Taxeringsnämnden vidhöll dock sitt preliminära beslut.

I beslut den 16 november 1977 anförde *JO Ekberg* följande om nämndens tillvägagångssätt.

Nämnden har preliminärt ifrågasatt om verkligen E. ensam stått för uppgivna utgifter och om han inte dragit av såväl sina egna som den andre ägarens kostnader för jordbruksfastigheten. E. svarar att de utgifter som fallit på honom under året också dragits av av honom. Till detta sätter inte nämnden tilltro utan meddelar, utan att ge E. något ytterligare tillfälle att yttra sig och utan att ha tillgång till annan utredning, slutligt beslut, vari de flesta avdragen nedsätts till hälften. Så får det naturligtvis inte gå till. E:s deklaration och svar på denna punkt borde ha godtagits. Nämnden hade sedan kunnat överlämna deklarationen till länets skattechef för eftergranskning. Att i stället utan vägande skäl eller bevis gå rakt emot den skattskyldiges uppgifter överensstämmer inte med korrekt rättstillämpning och måste för de skattskyldiga framstå som stötande.

Taxeringsfunktionär har ansett sig förhindrad ta del av räkenskapsmaterial, som erbjudits av den skattskyldige för bemötande av ifrågasatt skönsuppskattning

Den skattskyldige P. besvarade under taxeringsperioden en förfrågan från taxeringsinspektören A., som biträdde taxeringsnämnden. Förfrågningen avsåg en av P. bedriven mindre rörelse, i vilken P. yrkat avdrag för underskott. I en därefter utfärdad underrättelse om preliminärt beslut uttalade taxeringsnämnden att man inte kunde godtaga det redovisade underskottet varför en skönsmässig uppskattning hade företagits. P. erbjöd sig därpå att för A. uppvisa samtliga handlingar beträffande rörelsen. A. avböjde emellertid detta erbjudande. I yttrande över P.:s klagomål hos JO förklarade A. att hon ansåg sig förhindrad att granska de erbjudna räkenskapshandlingarna. Enligt A.:s uppfattning skulle en sådan granskning vara att likställa med en revision av räkenskaperna, till vilken fordrades särskilt förordnande.

Vid ärendets avgörande den 25 oktober 1977 uttalade *JO Ekberg* bl. a. följande.

Jag kan inte dela A.:s uppfattning att hon i ett fall som P.:s skulle vara förhindrad att granska erbjudet räkenskapsmaterial. Det måste nämligen

beaktas att en taxeringsnämnd, som i ett sent skede av taxeringsperioden väljer att på skönsmässiga grunder ifrågasätta en deklaration, ställer den skattskyldige i ett svårt läge. En skönsuppskattning eller skälighetsbedömning kan naturligen inte ge upphov till någon längre motivering från nämndens sida. Den skattskyldige torde ofta i sådant sammanhang få anledning fråga sig hur han lämpligast bör bemöta nämndens ställningstagande. Om den skattskyldige – såsom P. gjort – redan besvarat en relativt detaljerad förfrågan från nämndens sida, är det enligt min mening inte så konstigt om han i detta nya läge väljer att åberopa sina räkenskaper. Någon annan möjlighet står ofta inte till buds. Det måste då te sig direkt stötande att man från nämndens sida vägrar ta del av erbjudna räkenskapshandlingar. Nämnden bör under alla förhållanden granska materialet så långt att den kan bilda sig en uppfattning om det berättigade i att frångå deklarationen. Det kan däremot inte bli tal om att genomföra en formlig taxeringsrevision.

Skattskyldigs begäran om förklaring av en ifrågasatt avvikelse kan inte jämställas med svar på avvikelsen

I sin självdeklaration år 1976 redovisade S. inkomst av byggnadsrörelse med drygt 20 000 kr. I underrättelse om ifrågasatt avvikelse från deklarationen meddelades han följande.

Med hänsyn till dels den låga bruttovinsten 84,64 % i förhållande till tidigare år 92,63 %, dels att egna uttag av varor i viss mån torde ha skett vid byggandet av fritidsstuga, har skäliga 2 000 kr. såsom eget uttag av varor tillagts.

S. bad att få avvikelsen förtydligad. Han sade sig inte förstå innebörden och därför inte ha möjlighet att yttra sig. Den 1 juni sände taxeringsnämndens ordförande ut underrättelse om slutlig avvikelse. Enligt denna hade inkommen erinran inte föranlett nämnden att ändra sitt ställningstagande. Hos JO yttrade nämndens ordförande bl. a. att innebörden av den ifrågasatta avvikelsen inte var svår att förstå och åberopade även att den skattskyldige i detta fall anlitade bokföringskunnig expertis.

I sitt beslut den 25 oktober 1977 uttalade *JO Ekberg* till en början att han med hänsyn till att taxeringen överklagats inte ville föregripa den ordinarie besvärsinstansen med ett uttalande i sakfrågan. Han fortsatte.

När det gäller handläggningen hos taxeringsnämnden konstaterar jag emellertid att nämnden fattat slutligt beslut utan att förvissa sig om huruvida S. önskade komma in med upplysningar i sak innan nämnden avgjorde taxeringen. I och för sig kan jag hålla med ordföranden om att innebörden i avvikelsen inte varit alltför svår att förstå. Fråga är här emellertid om ett skönsmässigt påslag, grundat på ett åtminstone på papperet ganska löst antagande. Dylika antaganden kan för de skattskyldiga vara nog så svåra att belägga, och ofta upplevs bevisbördan som orättvis. Det är vidare alls inte säkert att de skattskyldiga förstår det ofta svepande taxeringsspråket och i

stället uppfattar det som att taxeringsfunktionärerna inte vill tala i klartext. Att en skattskyldig i S:s ställe kommer in med en begäran om förklaring i stället för en argumentering i sak är därför förståeligt.

Man kan heller inte begära att de skattskyldiga skall gå till expertis med varje skrivelse från myndigheterna. Experthjälp är dyrbar och man bör så långt möjligt hjälpa de skattskyldiga att själva kunna klara sina taxeringsärenden.

Att i S:s fall förutsätta att hans begäran om förklaring var allt vad han hade att komma med i taxeringsärendet var enligt min mening felaktigt. Det fanns gott om tid för skriftväxling. Taxeringsnämnden borde då inte ha avgjort ärendet på den utredning, som fanns vid sammanträdet i början på juni, utan gett S. ytterligare möjlighet att yttra sig innan beslutet fattades.

Skattskyldig, som otvivelaktigt haft vissa avdragsgilla kostnader, har helt vägrats avdrag för dessa sedan begärt intyg från arbetsgivaren uteblivit

Vid 1976 års taxering begärde en taxeringsnämnd att resemontören B. skulle förete intyg från arbetsgivaren rörande tjänstgöringsorter, tider för tjänstgöring på de olika orterna och utbetalda ersättningar. Intyget kom nämnden tillhanda först efter taxeringsperiodens utgång. Under åberopande av att intyg inte inkommit i tid vägrade nämnden samtliga de avdrag B. yrkat i förvärvskällan tjänst, bl.a. för ökade levnadskostnader och för resekostnader.

Vid ärendets avgörande den 14 februari 1978 anförde *JO Ekberg*, efter att ha betecknat nämndens åtgärd som uppseendeväckande, följande.

Nämnden godtog B:s uppgift att han av arbetsgivaren erhållit – utöver lön – resekostnadsersättning med 2.195 kr och traktamentsersättning med 25.595 kr och beskattade honom för dessa belopp såsom inkomst av tjänst. Nämnden var vidare medveten om att B. var resemontör med vilken tjänst normalt följer kostnader för resor och uppehälle. Nämnden synes inte heller i och för sig ha betvivlat att B. hade åsamkats avdragsgilla kostnader. Nämnden var endast tveksam om storleken på dessa. Nämnden hade vidare tillgång till föregående års deklaration, av vilken framgick att B. vid 1975 års taxering medgivits betydande avdrag för ökade levnadskostnader och resekostnader i tjänsten som resemontör. Samtliga dessa omständigheter talade för att nämnden i brist på begärd utredning borde ha medgivit B. avdrag med ett såsom skäligt ansett belopp.

Att helt vägra avdrag under åberopande av det uteblivna intyget var däremot klart felaktigt. En sådan åtgärd måste av de flesta skattskyldiga uppfattas som utslag av godtycke. Den är direkt ägnad att minska de skattskyldigas respekt för taxeringsmyndigheternas kunskaper och omdöme. Man skall också ha i minnet att taxeringsnämndens beslut om fastställd taxering kan få konsekvenser inte bara för den skatt som skall debiteras utan även för den skattskyldiges rätt till bidrag av olika slag, m. m. Den oriktiga, för höga, taxeringen fick enligt B.:s egen uppgift till följd att han gick miste om

bostadsbidrag. Jag kan med hänvisning till det nu anförda inte underlåta att rikta allvarlig kritik mot nämnden för dess beslut.

Olägenheter på grund av tidsnöd i vissa eftertaxeringsmål

Eftertaxering får inte ske med mindre fråga därom prövats inom fem år efter det år, då taxeringen rätteligen bort verkställas i första instans. Framställning om eftertaxering skall ha inkommit senast två månader före utgången av denna tidsfrist, se 115 och 116 §§ taxeringslagen.

I två beslut – i nedanstående hänseende likalydande – meddelade den 30 september 1977, anförde *JO Ekberg* följande rörande denna tvåmånadersgräns.

Mot bakgrund av vad jag iakttagit i förevarande ärenden kan det enligt min mening diskuteras om inte den utmätta tiden, två månader, är alltför kort för att skatterätten skall kunna handlägga eftertaxeringsmål, även dem av mer komplicerad natur, på ett ur rättssäkerhetssynpunkt helt tillfredsställande sätt. Det gäller ju för domstolen inte bara att hinna med delgivning av eftertaxeringsframställningen med den skattskyldige, skriftväxling mellan parterna, eventuell muntlig förhandling, beslutsfattande och meddelande av beslut. Domstolen måste också vid skriftväxlingen ge parterna skäligt rådrum för att bemöta varandras påståenden och för att förebringa den bevisning de vill åberopa till stöd för sin talan. Detta har särskild betydelse för den angripna parten, den skattskyldige. Visserligen har denne i regel tidigare fått ta del av den taxeringsrevision som merendels åberopas av taxeringsintendenten till stöd för eftertaxeringen. Det är emellertid först genom framställningen om eftertaxering som den skattskyldige får intendentens talan preciserad och därmed behovet av sin motbevisning klarlagd. Det säger sig självt att den skattskyldige kan behöva tid på sig för att få fram denna bevisning. Detta innebär i sin tur att skattedomstolen kan hamna i ett bekymmersamt processuellt läge där den å ena sidan måste bereda den skattskyldige skäligt rådrum och å andra sidan måste se till att målet avgöres före årets utgång. Till detta kommer att domstolen i mål då framställning om eftertaxering görs sent har mycket litet utrymme för att bemästra komplikationer som kan uppstå i samband med delgivning, begäran om muntlig förhandling, parts sjukdom och liknande.

En förlängning av tvåmånadersfristen skulle minska de olägenheter som jag nu berört. En sådan skulle kunna åstadkommas antingen genom tidigareläggning av intendentens sista dag för framställning av eftertaxeringsyrkande eller genom senareläggning av skatterättens avgörande av målet. Jag vill för egen del inte ta ställning till vilken lösning som bör äga företräde, men finner det angeläget att frågan om en lagändring tas upp till övervägande.

De båda besluten skickades över till budgetdepartementet för kännedom.[1]

Tillämpningen av 76 § tredje stycket taxeringslagen. Taxeringsintendent har underlåtit ange att fråga var om s. k. reservationsbesvär

B. var delägare i ett fastighetsbolag. Vid 1976 års taxering yrkade han avdrag för underskott i förvärvskällan annan fastighet. Större delen av underskottet härrörde från reparationskostnader. Taxeringsnämnden godtog deklarationen. I besvär, som kom in till länsskatterätten den 29 april 1977, yrkade taxeringsintendenten A. att det B. medgivna avdraget för underskott skulle sättas ned. Som skäl för sina besvär anförde A. följande: "Med ledning av föreliggande uppgifter synes de avdragsgilla reparationskostnaderna emellertid kunna beräknas inte ha överstigit . . . kr." (beloppet utelämnat här). A. besvärade sig samtidigt på liknande sätt över 18 andra delägares taxeringar. I yttrande till länsskatterätten över A:s besvär vände sig B. emot att A. inte angav några som helst skäl utan bara hänvisade till "föreliggande uppgifter". B. anhöll samtidigt att JO måtte granska A:s handläggning.

I yttrande till JO den 30 augusti 1977 uppgav A. att han samtidigt med besvärens ingivande hade begärt utlåtande från länsstyrelsens byggnadssakkunnige. När dennes besiktningspromemoria var färdig, avsåg A. att komma in med tilläggsbesvär. A. anförde vidare att hans inlaga till länsskatterätten den 29 april 1977 fick – fastän det inte direkt framgick av innehållet – ses som reservationsbesvär, som skulle utvecklas senare.

I en från ombudsmannaexpeditionen därefter företagen remiss till bl. a. skattechefen anfördes bl. a. följande.

I 76 § tredje stycket taxeringslagen stadgas följande: Taxeringsintendent äger anföra besvär intill utgången av april månad året efter taxeringsåret. Han skall inom samma tid angiva yrkanden och grunder för besvärstalan, om ej med hänsyn till utredningens vidlyftighet eller andra synnerliga skäl skatterätten medgiver anstånd, dock längst intill utgången av juni månad samma år.

Rörande bakgrunden till och den närmare innebörden av detta stadgande, se Hermanson m. fl. Taxeringshandbok, s. 220.

A. har i sitt remissvar till JO uppgivit att det i B:s fall är fråga om s. k. reservationsbesvär. Han har inte angivit detta i sin till länsskatterätten den 29 april 1977 inkomna besvärsinlaga. Länsskatterätten synes ej ha medgivit sådant anstånd varom talas i ovannämnda stadgande.

Skattechefen svarade bl. a. följande.

[1] Genom lag (1978: 196) om ändring i taxeringslagen (1956: 623) har 115 och 116 §§ taxeringslagen fått ny lydelse. Ändringen innebär bl. a. att skatterätt fått ytterligare ett år på sig för prövning av framställning om eftertaxering.

Såvitt jag kan bedöma har A. tydligen inte haft klart för sig existensen av de nya bestämmelserna i 76 § taxeringslagen, vilket naturligtvis inte är godtagbart. Enligt de informationer jag fått är det inträffade ett enstaka fall dock enligt vad jag numera också erfarit gällande ett relativt stort antal skattskyldiga (18 delägare).

Innan JO Ekberg den 22 februari 1978 avgjorde ärendet hade från länsskatterätten inhämtats att A:s besvär över B:s och övriga delägares taxeringar dåmera avvisats av länsskatterätten. I sitt beslut yttrade *JO Ekberg* bl. a. följande rörande A:s handläggning.

I sina besvär den 29 april 1977 över B:s taxering år 1976 angav A. inte de närmare grunderna för sin besvärstalan. Sedan B. klagat häröver hos JO, medgav A. att det var fråga om s. k. reservationsbesvär. Detta angavs dock inte öppet i besvärsinlagan och inte heller sökte A. däri anstånd med utvecklande av sin talan på sätt föreskrives i 76 § tredje stycket taxeringslagen. Härigenom förfor A. felaktigt.

Genom sina förtäckta reservationsbesvär har A. inte bara ställt ett stort antal skattskyldiga inför arbetet med att söka bemöta ofullständiga besvärsinlagor från det allmännas representant utan även åstadkommit att det allmänna nu synes ha försuttit möjligheten att i ordinär väg få de skattskyldigas underskottsavdrag sakprövade av skattedomstol. Jag finner att A. till följd härav allvarligt brustit i sina åligganden som taxeringsintendent.

Underlåtenhet att utreda lättkontrollerbara påståenden från den skattskyldige har föranlett att sanktionsavgifter felaktigt påförts

Ett bolag avlämnade allmän självdeklaration till 1976 års taxering i U. kommun. Efter viss skriftväxling med taxeringsnämnden där åsattes bolaget taxeringar till såväl statlig som kommunal inkomstskatt med 0 kr., vilket var i enlighet med den ingivna deklarationen. Rätteligen hade emellertid bolaget bort taxeras såsom hemmahörande i N. kommun. Bolaget blev också anmanat att deklarera av en taxeringsnämnd i denna kommun. Bolaget hänvisade i svar på anmaningen att deklaration redan inlämnats i U. kommun samt uppgav deklarationens löpnummer och namnet på vederbörande deklarationsgranskare. Trots denna invändning blev bolaget taxerat (skönstaxering med 5 000 kr.) även av taxeringsnämnden i N. kommun. Lokala skattemyndigheten i det fögderi, vartill denna senare nämnd hörde, yttrade därefter i ett preliminärt beslut att man övervägde att påföra bolaget dels dubbel förseningsavgift med 1 000 kr., eftersom deklaration ej inkommit, dels skattetillägg med motivering att inkomsten uppskattats efter skön då deklaration ej avlämnats. I erinringar mot det preliminära beslutet anförde bolaget att deklaration lämnats in i vederbörlig tid samt också behandlats i det aktuella taxeringsdistriktet i U. kommun. Bolaget uppgav vidare att man tidigare av lokala skattemyndigheten fått uppgift att dekla-

rationen skulle lämnas in till U. kommun. Lokala skattemyndigheten vidhöll emellertid sitt preliminära ställningstagande. På beslutsblanketten tillskrevs: Inkomna erinringar har ej föranlett annan bedömning.

Efter besvär från bolaget undanröjde därefter vederbörande länsskatterätt dels den skönstaxering, som åsatts bolaget, dels de sanktionsavgifter som påförts. Dessförinnan hade bolaget framfört klagomål hos JO över att skattemyndigheterna inte beaktat dess invändningar.

I beslut den 29 november 1977 riktade *JO Ekberg* kritik mot båda de taxeringsnämnder, som taxerat bolaget, i synnerhet den nämnd som åsatt skönstaxeringen. Rörande sanktionsavgifterna anförde JO Ekberg följande.

Sanktionsavgifterna handlades av förste fögderisekreteraren L. Rörande dennes befattning med avgiftsfrågorna anför jag följande. I sina erinringar mot lokala skattemyndighetens preliminära beslut om dubbel förseningsavgift och skattetillägg uppgav bolaget att deklaration inlämnats i vederbörlig tid och att deklarationen även behandlats i det aktuella taxeringsdistriktet. Det framgick klart av dessa erinringar att detta distrikt låg i U. kommun. L. yttrade, trots de erhållna beskeden, i lokala skattemyndighetens slutliga avgiftsbeslut att erinringarna inte föranledde annan bedöming än den som gjorts i det preliminära beslutet. Lokala skattemyndigheten har i yttranden hit vidgått att L. inte kontrollerat bolagets invändningar och betecknat underlåtenheten som beklaglig.

Jag måste för min del framhålla att L:s handläggning inger mig de starkaste betänkligheter. Bolaget bemötte det ifrågasatta avgiftsbeslutet med lättkontrollerbara motfakta, vilkas existens utan vidare skulle utgöra grund för att avgift inte skulle påföras eller efterges. Utan att företaga någon som helst utredning ansåg sig L. böra vidhålla det preliminära beslutet. En dylik handläggning måste rimligen inge den skattskyldige en känsla av djup hopplöshet och vara ägnad att allvarligt rubba hans förtroende för de myndigheter, som har att påföra sanktionsavgifter. Det är vidare att märka att dessa avgifter är till för just att brännmärka slarv från skattskyldiga med att avgiva deklaration och att kontrollera riktigheten av uppgifter, som lämnas i deklarationen. Enligt min mening måste det ställas höga krav på den myndighet, som skall handlägga dessa sanktionsärenden så att inte myndigheten själv gör sig skyldig till liknande slag av slarv.

Även om L. brustit allvarligt i sina skyldigheter som handläggare av bolagets sanktionsfrågor, har jag med hänsyn till bl. a. vad lokala skattemyndigheten anfört om myndighetens arbete med dessa frågor, slutligt stannat för att inte driva ärendet vidare. Jag låter det sålunda bero vid den kraftiga kritik jag nu riktat mot L.

Lokal skattemyndighet har meddelat "interimistiskt beslut" i ärende om anstånd med skattebetalning

Vid JO Ekbergs inspektion av en lokal skattemyndighet uppmärksammades att myndigheten i ett såsom "interimistiskt" betecknat beslut, medgivit en skattskyldig anstånd med skattebetalning. Som grund för anståndsansökan hade åberopats att besvär anförts. Beslutet fattades samma dag som ansökan kom in, då ansökningen också remitterades till vederbörande taxeringsintendent för yttrande.

Under utredningen framkom att det i något fall om året förekom att lokala skattemyndigheten meddelade "interimistiska beslut" i anståndsärenden.

I beslut den 28 april 1978 anförde *JO Ekberg* bl. a. följande därom.

Har anstånd med skattebetalning sökts jämlikt 49 § 1 mom. 2) uppbördslagen i anledning av att besvär anförts över taxering är den lokala skattemyndigheten vid sitt avgörande i anståndsärendet bunden av taxeringsintendentens ställningstagande i besvärsärendet. Är inte någon av de övriga anståndsgrundande omständigheterna i 48 eller 49 §§ uppbördslagen samtidigt tillämpliga måste lokala skattemyndighetens beslut att medge anstånd därför föregås av intendentens muntliga eller skriftliga tillstyrkande. Någon möjlighet att kringgå detta krav genom meddelande av interimistiskt beslut på sätt lokala skattemyndigheten gjort finns inte. Härför skulle enligt allmänna förvaltningsrättsliga grunder ha fordrats uttryckligt stöd i uppbördslagen. Något sådant föreligger inte.

Om utredningen av besvärsärendet inte är avslutad och om intendenten med hänsyn härtill eller av annat skäl inte anser sig kunna göra något uttalande rörande sitt framtida ställningstagande i taxeringsmålet, kan den lokala skattemyndigheten således inte göra något annat än avslå framställningen om anstånd med skattens erläggande. Enligt min mening är det inte lämpligt att i detta läge beteckna ett sådant beslut interimistiskt. Denna beteckning bör reserveras för beslut tillkomna under ett ärendes beredning i avvaktan på det slutliga avgörandet. Ett interimistiskt beslut skall också i princip alltid följas av och ersättas med ett slutligt beslut. Har taxeringsintendenten besvarat lokala skattemyndighetens förfrågan i anståndsärenden jämlikt 49 § 1 mom. 2) uppbördslagen förfogar myndigheten i och för sig över den utredning som erfordras för att myndigheten skall kunna avgöra ärendet. Detta gäller även om intendenten uttalar att han inte kan yttra sig i sak. Myndigheten har då att avslå anståndsansökan och ärendet är därmed i princip slutbehandlat. En annan sak är att myndigheten kan ta upp ärendet på nytt, om intendenten senare kommer in med tillstyrkande yttrande. Det kan i vissa fall vara motiverat att i det första beslutet upplysa den skattskyldige om att en sådan möjlighet kan bli aktuell. Särskilt när man på goda grunder tror att utgången kommer att bli denna, kan det vara skäl att göra så. Informationen bör däremot inte ges i den indirekta formen att man rubricerar det första beslutet som interimistiskt. Bortsett från att

sådant beslut som jag tidigare sagt kräver särskilt stöd i uppbördslagen, innebär det ju också att slutligt beslut i ärendet senare måste fattas. Skulle intendentens slutliga yttrande bli negativt för den skattskyldige, saknas anledning att ompröva ärendet. Att då bara för att man rubricerat det första beslutet som interimistiskt tvingas att göra detta förefaller opraktiskt. Jag vill därför rekommendera myndigheten att ompröva sin nuvarande praxis i förevarande hänseende.

Kan preliminär taxering och debitering av preliminär B-skatt ske efter utgången av löpande inkomstår?

I ett beslut den 26 april 1978 redovisade JO Ekberg vissa principiella synpunkter i ovannämnda fråga. Bakgrunden var att en lokal skattemyndighet den 7 januari 1975 utfärdat debetsedel på preliminär B-skatt avseende år 1974 för den skattskyldige. O. Därvid föreskrevs att hela preliminärskattebeloppet, 280050 kr., förföll till betalning vid den sjätte uppbördsterminen (7–14 januari 1975) under uppbördsåret 1974.

JO Ekberg anförde följande i frågan.

Preliminär B-skatt beräknas antingen på grundval av den slutliga skatt som påförts den skattskyldige året näst före inkomståret eller med ledning av en särskild preliminär taxering. Den preliminära taxeringen kan i sin tur grunda sig antingen på en preliminär självdeklaration från den skattskyldige eller på att skattemyndigheten med stöd av annan uppgift eller upplysning företar en uppskattning av den skattskyldiges inkomster och förmögenhet (16 § uppbördslagen). Enligt 4 § uppbördskungörelsen skall den lokala skattemyndigheten lämna den skattskyldige tillfälle att yttra sig innan preliminär taxering fastställes till högre belopp än som framgår av den skattskyldiges uppgifter eller fastställes utan att sådana uppgifter föreligger, om sådant yttrande inte är uppenbart onödigt. Den preliminära taxeringen och debiteringen sker för "inkomståret", vilket enligt 2 § uppbördslagen sammanfaller med ett kalenderår. Enligt samma lagrum definieras "uppbördsår" som "tiden från och med mars månad ett år till och med februari månad nästföljande år". Under uppbördsåret infaller sex uppbördsterminer, den första i mars månad och den sjätte i januari nästföljande år. Enligt 26 § andra stycket uppbördslagen skall preliminär B-skatt förfalla till betalning med lika belopp under envar uppbördstermin under uppbördsåret eller, vid debitering *under inkomståret* (min kurs.) under envar av de återstående uppbördsterminerna under uppbördsåret. I 36 § andra stycket uppbördslagen föreskrives att debetsedel å preliminär B-skatt, som grundar sig på preliminär taxering verkställd *under inkomståret* (min kurs.) . . . skall översändas till skattskyldig så snart ske kan.

Lagtexten ger således klart uttryck för att det inte är något hinder mot att preliminär taxering sker först under det inkomstår som den preliminära skatten avser. Detta är för övrigt vanligt förekommande inte minst därför

att preliminär deklaration inte behöver avlämnas förrän den 1 december året före inkomståret. Preliminär taxering bör i princip kunna förekomma när som helst under inkomståret. Huruvida taxering kan ske även efter inkomstårets utgång är inte uttryckligen behandlat i uppbördslagen. Förarbetena till lagen eller kommentarer till denna ger inte heller någon direkt ledning för besvarande av frågan. Närmast gäller det att ta ställning till om preliminär taxering kan ske i tiden mellan inkomstårets utgång och den sjätte uppbördsterminen, dvs. under de första dagarna i januari månad såsom skett i O:s fall. Enligt min mening talar övervägande skäl för att uppbördslagens definitioner måste tolkas enligt sin bokstavliga lydelse. Preliminär taxering och debitering av preliminär B-skatt skulle därför inte kunna ske annat än under löpande inkomstår, dvs. kalenderår. Jag tänker då främst på de entydiga förklaringar som i 2 § uppbördslagen givits till vissa uppbördsbegrepp, däribland inkomstår. Det ligger vidare något motsägande i att använda uttrycket "preliminär" taxering om ett förfarande, som grundar sig på en uppskattning av de faktiska förhållandena under inkomståret och, beträffande förmögenhetstaxeringen, vid detta inkomstårs utgång.

Viss ledning för tolkningen kan man få genom en jämförelse med reglerna om jämkning av preliminär B-skatt. Beräkning och debitering av preliminär B-skatt kan ju också äga rum i samband med jämkning. Sådan kan företas på lokala skattemyndighetens initiativ. Enligt 45 § 1 mom. uppbördslagen får jämkning inte verkställas efter inkomstårets utgång med mindre den preliminära skatten därigenom nedsättes. Rörande denna bestämmelse yttrade 1949 års uppbördssakkunniga bl. a. följande (SOU 1952:1 s. 201).

> Jämkningsbeslut för höjning av skatten bör icke få meddelas senare än att den skattskyldige kan få del av beslutet i god tid före utgången av sista uppbördsterminen under uppbördsåret. Rent praktiska skäl tala sålunda för att dylika beslut icke fattas efter inkomstårets utgång.

Om man i O:s fall skulle utgå från att han debiterats preliminär B-skatt i vanlig ordning med förfallotider vid de sex uppbördsterminerna under tiden från och med mars 1974 till och med januari 1975, hade lokala skattemyndigheten med hänsyn till det uttryckliga förbudet i 45 § 1 mom. uppbördslagen inte kunnat meddela ett jämkningsbeslut i början av januari 1975 av innebörd att preliminärskatteuttaget *höjdes* för O. Enligt min mening finns det inte några sakliga skäl för att göra skillnad mellan ett dylikt jämkningsfall och fall där preliminär B-skatt debiteras efter en preliminär taxering. I båda fallen måste nämligen framhävas den skattskyldiges befogade intresse av att få skälig tid på sig för att möta ett plötsligt skatteanspråk från det allmänna. Min uppfattning i den tolkningsfråga jag nu behandlat är således att preliminär taxering och debitering av preliminär B-skatt inte kan ske efter utgången av inkomståret.

Kommunal självstyrelse

Statligt stöd lämnas till lokal landsbygdstrafik under vissa villkor. Företag som önskar bidrag har att till kommunen lämna uppgifter om sina affärs- och driftsförhållanden. Kritik mot kommun som låtit uppgifterna omhändertas av kommunens bussbolag vilket konkurrerade med enskilda trafikföretag

Ett av JO Lundvik den 20 september 1977 meddelat beslut upptar till en början följande redogörelse för gällande regler och omständigheterna i det aktuella fallet.

För att främja en tillfredsställande trafikförsörjning på landsbygden utgår enligt 1 § kungörelsen (1973:639) om statligt stöd till lokal landsbygdstrafik bidrag till sådan icke ekonomiskt bärkraftig lokal trafik på landsbygdslinje och till sådan lokal kompletteringstrafik på landsbygden som ingår i en av kommunen antagen lokal trafikförsörjningsplan. I kungörelsen stadgas vidare bl. a. följande. Statligt stöd utgår i form av statsbidrag till kommun som lämnar ekonomiskt bidrag till trafik som avses i 1 §. Kommun som önskar erhålla statsbidrag enligt kungörelsen skall göra ansökan härom hos länsstyrelsen. I ansökan om statsbidrag skall anges vilket ekonomiskt utfall under bidragsåret som beräknas för den trafik som avses med ansökningen, i vilken utsträckning kommunalt bidrag till trafiken avses utgå och hur stort statsbidrag som påräknas med hänsyn till bestämmelserna i kungörelsen. Vid ansökan om statsbidrag skall fogas en av kommunen antagen lokal trafikförsörjningsplan. Av planen skall bl. a. framgå inriktningen och omfattningen av den lokala trafiken med hänsyn till föreliggande behov, hur den lokala trafiken är avsedd att utföras organisatoriskt och drifttekniskt samt den taxa som är avseddd att tillämpas i den lokala trafiken. Länsstyrelsen granskar inkomna ansökningar om statsbidrag samt överlämnar till bussbidragsnämnden ett exemplar av handlingarna med sammanställningar av inkomna ansökningar och eget yttrande. Bussbidragsnämnden avger därefter förslag till regeringen om hur det anslag som för ändamålet anvisas av riksdagen bör fördelas mellan länen. Därefter avgör länsstyrelsen frågan om statsbidrag med beaktande av den medelsram för länet som fastställts av regeringen.

Handlingar i ärenden om stöd för lokal landsbygdstrafik åtnjuter i viss utsträckning sekretesskydd. I 21 § sekretesslagen stadgas sålunda att regeringen – beträffande handlingar, vilka rör statlig stödverksamhet med avseende å bl. a. transportverksamhet – kan, i den mån handlingarna inne-

fattar sådana upplysningar om enskilda företags eller sammanslutningars affärs- eller driftförhållanden, vilkas offentliggöranden kan lända vederbörande till men, förordna, att handlingarna ej må utlämnas förrän viss tid, högst 20 år, förflutit från deras datum. I kungörelsen (1939: 7 omtryckt 1976: 547) med sekretessförordnanden på civilförvaltningens område har regeringen med tillämpning av 21 § sekretesslagen under 2 § 53. i kungörelsen meddelat sekretess för handlingar i ärenden angående statsbidrag enligt kungörelsen om statligt stöd till lokal landsbygdstrafik.

Enligt 22 § kungörelsen om statligt stöd till lokal landsbygdstrafik skall bussbidragsnämnden meddela närmare föreskrifter för tillämpningen av kungörelsen samt fastställa formulär till blanketter. Bussbidragsnämnden utfärdade den 30 maj 1975 föreskrifter och anvisningar avseende ansökan och förkalkyl för bidragsåret 1976/77. Förkalkyl för resultatberäkning skall upprättas på blankett BBN 2 varå skall anges beräknade intäkter fördelade på olika typer av trafik samt beräknade kostnader fördelade på angivna kostnadsslag. I anvisningarna angående ifyllande av blankett BBN 2 sägs vidare följande. Om kommun vid förhandlingen med trafikutövare finner uppgifterna enligt blankettens uppställning otillräckliga för sin bedömning av resultatberäkningen, kan kommunen givetvis begära en mer detaljerad redovisning av underlaget. Trafikutövaren förutsättes i all möjlig mån bistå med att redovisa det underlag (bokföring, tjänstgöringsschema, vagnomloppsplaner, trafikräkningar etc.) som legat till grund för hans beräkningar.

Blankett BBN 2 ligger till grund för innehållet i blankett BBN 1, som är en sammanställning över trafik för vilken statsbidrag söks.

Enligt bussbidragsnämndens anvisningar åtnjuter blankett BBN 2 – men icke blankett BBN 1 – i ifyllt skick sekretesskydd.

Kommunstyrelsen i Uppsala beslöt den 18 februari 1974 att begära hos det av kommunen ägda företaget AB Uppsalabuss att bolaget skulle svara för Uppsala kommuns lokala trafikförsörjningsplaner samt att bolaget skulle vara kommunens utredande och verkställande organ för lokala kollektivtrafikfrågor. Bolaget har därefter skött dessa uppgifter.

Trafikföreningen Brunnby–Uppsala driver busstrafik i Uppsala. I en till JO den 15 april 1976 inkommen skrivelse anmärkte föreningen på ett yttrande som AB Uppsalabuss avgett till länsstyrelsen i Uppsala län med anledning av att föreningen anfört besvär över länsstyrelsens beslut angående turlista för viss busslinje. Föreningen hävdade att yttrandet grundades på sekretesskyddade uppgifter som föreningen lämnat i samband med kontakter inom ramen för bussbidragssystemets tillämpning. Detta förhållande gav föreningen anledning ifrågasätta riktigheten av kommunens beslut att ge bolaget uppdrag att upprätta förslag till trafikförsörjningsplan och statsbidragsansökningar för den olönsamma landsbygdstrafiken. Föreningen begärde med anledning härav JO:s prövning huruvida åtal eller klander borde riktas mot någon för åsidosättande av gällande sekretessregel i dessa speciella fall samt om det överhuvudtaget var riktigt eller lämp-

ligt att en kommun uppdrog åt ett kommunalt bolag att handlägga frågor som krävde hantering av sekretesskyddade handlingar av här ifrågavarande slag, speciellt när det kommunala bolaget bedrev verksamhet av samma art som och ofta i konkurrens med de företag, vars förhållanden handläggningen gällde.

Med anledning av klagomålen begärdes yttrande från kommunstyrelsen i Uppsala.

Som svar på remissen överlämnade kommunstyrelsen ett av stadsjuristen, Anne-Marie Clémentz, upprättat yttrande. I detta anfördes att de av föreningen åberopade uttalandena i bolagets yttrande till länsstyrelsen rörde icke sekretessbelagda förhållanden eller grundades på uppskattningar. Vidare anfördes följande. Handläggningen av frågor beträffande upprättande av trafikförsörjningsplan och statsbidragsansökningar för olönsam landsbygdstrafik var av mycket komplicerad natur. Med anledning härav hade kommunen funnit nödvändigt att låta kommunens helägda trafikbolag upprätta dessa förslag. Inom trafikbolaget fanns de erfarenheter och kunskaper som erfordrades för att kunna handlägga ifrågavarande ärenden. Beslut i ärende beträffande antagande av trafikförsörjningsplan fattades alltid av kommunstyrelsen. Ansökan om statsbidrag inlämnades numera av kommunen och inte av bolaget. Dessa former för handläggning var såvitt erfarits inte unika för Uppsala kommuns vidkommande utan torde vara det normala inom kommuner som hade egna trafikföretag av viss storlek, t. ex. Borås, Linköping och Västerås.

Föreningen inkom därefter med yttrande över kommunstyrelsens remissvar. Föreningen bestred stadsjuristens uppfattning att innehållet i bolagets yttrande till länsstyrelsen grundats på offentliga uppgifter. Föreningen vidfogade till stöd för sin uppfattning en skrivelse från Svenska busstrafikförbundet vari förbundet anförde följande. Utifrån tillgängliga uppgifter och den erfarenhet som genom åren samlats i förbundsverksamheten stod det helt klart att uppgifter, som fanns offentligt tillgängliga i länsstyrelsernas yrkestrafikregister och i kommunala styrelsers och nämnders beslut, icke kunde läggas till grund för en preciserad bedömning av omfattningen av en busstrafikrörelses olika verksamheter.

I kompletterande yttrande från stadsjuristen anförde denna följande. Upprättande av blankett BBN 2 skulle egentligen ske av respektive trafikutövare. På grund av svårigheten att förstå och tillämpa gällande bestämmelser hade trafikutövarna hittills behövt hjälp vid blanketternas upprättande. Upprättandet av blanketten skedde således vanligtvis i samråd med en härför särskilt utsedd tjänsteman anställd hos bussbolaget. Denne tjänsteman hade till uppgift att biträda trafikutövarna och granska lämnade uppgifter. Blankett BBN 2 som i ifyllt skick var sekretesskyddad kom på grund av den handläggning som kommunen tillämpade aldrig kommunen tillhanda. Blanketten lämnades direkt från bussbolaget till länsstyrelsen. Blankett BBN 1 överlämnades däremot av bussbolaget till kommunstyrelsen som bilaga till

bolagets förslag till lokal trafikförsörjningsplan för kommande trafikår. Efter det att kommunstyrelsen beslutat antaga trafikförsörjningsplan översändes ärendet till länsstyrelsen genom kommunstyrelsens försorg.

Vidare begärdes yttrande från bussbidragsnämnden som svarade följande.

Det torde vara svårt att utan tillgång till uppgifter av föreningen själv om sammansättningen av dess trafik och intäktsfördelningen i denna göra uttalanden av den karaktär som återfinns i bolagets yttrande till länsstyrelsen och som föreningen påtalat i sin skrivelse till JO. I ärendet bestrids inte heller att bolagets uttalanden grundar sig på uppgifter av sådant ursprung.

I vad mån handlingar som innehåller uppgifterna är underkastade sekretess, när de finns i bidragsärende hos myndighet, är vanskligt att uttala sig om. Sekretesskyddet gäller ju endast om det kan vara till skada för trafikföretaget om uppgifterna offentliggörs. I detta hänseende torde det främst vara i fråga om beställningstrafiken, där konkurrensen regelmässigt är hård, som skadeverkningar kan antagas bli aktuella vid ett offentliggörande. Kännedom om konkurrenternas kostnadsläge och driftekonomi överhuvudtaget ger givetvis ett övertag i konkurrensen vid anbudsgivning, prissättning, ackvisition av uppdrag etc. inom denna sektor. Skadeverkningar av insyn kan också tänkas inom den taxebundna linjetrafiken.

I förevarande fall är fråga om två företag som åtminstone inom beställningstrafiken konkurrerar med varandra. Sannolikheten talar därför för att ett offentliggörande av föreningens uppgifter om trafiken är till men för föreningen. Sekretesskydd för handlingar med uppgifterna (blankett BBN 2) bör följaktligen ha gällt om handlingarna i bidragsärendet befunnit sig i kommunal myndighets besittning. Så synes emellertid inte ha varit fallet. Såvitt kan utläsas av handlingarna i det remitterade ärendet har föreningen lämnat upplysningarna direkt till bolaget, vilket såsom kommunägt bolag haft kommunens uppdrag att bereda dess bidragsansökan. Något åsidosättande från kommunal tjänstemans sida av skyldighet att hemlighålla sekretessbelagda handlingar skulle således ej ha ifrågakommit.

Bussbidragsnämnden vill i anledning av vad som förekommit i ärendet tillfoga att det synes nämnden i hög grad olämpligt att kommun uppdrar åt ett trafikföretag av privaträttslig karaktär, där några sekretessregler inte gäller, att samla in och bearbeta material om andra trafikföretags driftförhållanden av sådan art som dessa företag vill skydda från allmänhetens och framför allt konkurrentföretags insyn. Det ligger i sakens natur att en sådan ordning motverkar enskilda företags benägenhet att lämna så fullständiga upplysningar som krävs för att statsstödet till lokal busstrafik skall kunna utgå i enlighet med statsmakternas intentioner. Att experter utanför den kommunala förvaltningen anlitas för att utarbeta lokala trafikförsörjningsplaner ger däremot inte anledning till några betänkligheter. Här är fråga om en rent trafikteknisk analys av transportbehov och val av sätt att tillgodose dessa mot bakgrund av en redan etablerad trafikstruktur.

Den påtalade delegeringen av arbetsuppgifter, som innefattar hantering av sekretesskyddade handlingar, synes förekomma även inom andra kommuner än Uppsala, bl. a. – såvitt nämnden kunnat finna – i de av stadsjuristen i Uppsala i yttrande i ärendet 1976-06-08 angivna kommunerna Borås, Linköping och Västerås. I dessa fall berörs dock – utöver SJ busstrafik – endast någon enstaka enskild trafikutövare.

Härefter fick Svenska kommunförbundet tillfälle att inkomma med yttrande.

I remissvaret från kommunförbundet anfördes bl. a. följande. Måhända kunde göras gällande att uppgiftsöverföringen stämde mindre väl överens med de allmänna syften som låg till grund för sekretesslagstiftningens bestämmelser. Om sekretessreglernas genomslagskraft försvagades genom den av kommunen i detta ärende verkställda överföringen av uppgifter till det kommunägda företaget – vilket syntes vara ostridigt – kunde detta givetvis i framtiden komma att äventyra de berörda trafikföretagens vilja att lämna för statsbidragsgivningen erforderliga upplysningar om sin verksamhet. De synpunkter som i denna del framförts av bussbidragsnämnden var således i och för sig beaktansvärda. Emellertid kunde man vid en allsidig bedömning inte undanskymma det faktum att den nu redovisade effekten av kommunala uppgiftsöverföringar till enskilda rättssubjekt inte var något unikt i den praktiska kommunala verksamheten. Tvärtom fanns grundad anledning antaga att åtskilliga kommunägda företag i den löpande verksamheten kunde få tillgång till handlingar som om de hade inkommit till en kommunal myndighet varit att betrakta som hemliga. I sammanhanget borde påpekas att det från konkurrenssynpunkt knappast kunde föreligga någon skillnad om den kommunala verksamheten bedrevs genom ett fristående rättssubjekt eller i form av ett kommunalt verk. I bägge fallen drev ju kommunen trafik i samma omfattning. Med tanke på den reglering som fanns i fråga om yrkesmässig trafik saknades anledning antaga att uppgifterna i statsbidragsansökningarna skulle kunna användas obehörigen från konkurrenssynpunkt. Sammanfattningsvis kunde sägas att hinder från juridisk synpunkt ej torde möta mot den i Uppsala kommun tillämpade ordningen för handläggningen av statsbidragsansökningar angående kollektivtrafikfrågor.

Föreningen inkom därefter med förnyat yttrande över inhämtade remissvar.

Sedan även kommunstyrelsen beretts tillfälle avge förnyat yttrande förklarade styrelsen att den instämde i vad Svenska kommunförbundet anfört.

JO Lundvik gjorde härefter följande bedömning.

Aktiebolaget Uppsalabuss är inte någon statlig eller kommunal myndighet. Bolagets verksamhet, i vart fall den som nu är ifråga, kan heller inte anses innefatta myndighetsutövning. Bolaget och dess anställda står därför med avseende på den aktuella verksamheten inte under JO:s tillsyn, sådana som gränserna för tillsynen bestämts i gällande instruktion för JO. I den mån klagomålen riktar sig mot bolaget eller dess anställda kan de alltså inte upptagas till prövning av mig.

Föreningens klagomål bygger på vad som förekommit i ett speciellt fall där enligt föreningens mening gällande regler i sekretesslagen blivit åsidosatta. Lagen är tillämplig på vissa hos *myndighet* förvarade handlingar. I förevarande fall har uppgifterna lämnats från föreningen till bolaget och från bolaget i sin tur direkt till länsstyrelsen. Varken föreningen eller bolaget är myndigheter. Hos länsstyrelsen har handlingarna varit att anse som hemliga men det har inte påståtts och kan inte heller antagas att uppgifterna skulle ha hämtats från länsstyrelsen. Från kommunstyrelsen har uppgifterna i allt fall *inte* kunnat hämtas eftersom handlingarna i fråga aldrig passerat kommunstyrelsen. Utredningen lämnar alltså inte något stöd för antagande att brott skulle ha förekommit mot reglerna i sekretesslagen.

Om vad föreningen anfört angående det åberopade särskilda fallet sålunda inte kan föranleda något mitt ingripande, är fallet likväl en god illustration till den principiella fråga som föreningen också dragit upp, nämligen om lämpligheten av kommunens åtgärd att till bolaget överlämna uppgifter som förutsätter hantering av handlingar vilka skulle varit hemliga om de förvarats hos en myndighet. Problemet tillspetsas av det förhållandet att bolaget och föreningen driver i viss mån konkurrerande verksamhet.

Hinder möter i allmänhet icke för en kommun att till ett bolag eller annat privaträttsligt organ överlämna förvaltningsuppgift, förutsatt att uppgiften inte är förenad med myndighetsutövning. När uppgiften förutsätter hantering av handlingar som skulle varit hemliga om de förvarats hos myndighet, är det mera tveksamt om överlämnande får ske. I viss utsträckning förekommer det dock faktiskt att sådan uppgift överlämnas och exempel saknas inte på fall där åtgärden nog får anses godtagen.

Sekretesskyddet för handlingar i ärenden angående statsbidrag enligt kungörelsen om statligt stöd till lokal landsbygdstrafik får förutsättas ha till främsta syfte att förhindra obehörig insyn från konkurrenter. Jag kan därför – alldeles oavsett hur man vill se på problemet om tillbörligheten att överhuvud låta uppgifter av förevarande slag handhas av organ som inte är underkastat sekretesslagens regler – inte beteckna det som annat än betänkligt och ur principiell synpunkt olämpligt att tvinga ett trafikföretag, som önskar få ekonomiskt bidrag, att lämna uppgifter om sina affärs- och driftsförhållanden till ett kommunens bussbolag vilket konkurrerar med det enskilda trafikföretaget. Kommunförbundet menar att anledning saknas antaga att uppgifterna i bidragsansökningarna skulle kunna användas obehörigen från konkurrenssynpunkt. Jag betvivlar att det förhåller sig så. Om uppgifterna inte kan missbrukas funnes det för övrigt inte anledning att särskilt nämna dem i sekretesslagstiftning. Härtill kommer också att systemet att låta det konkurrerande kommunala bussbolaget ta hand om uppgifterna är ägnat att minska tilltron till förvaltningens opartiskhet.

Från kommunförbundets sida har ifrågasatts om det föreligger någon skillnad mellan nu berörda fall och det att kommunen själv driver trafikrörelse genom ett kommunalt verk. Enligt min mening föreligger det två vä-

sentliga skillnader. Så länge ärendet handläggs av den kommunala myndigheten, vare sig av myndighetens egna tjänstemän eller av konsulter som särskilt anlitats, kommer handlingarna att anses som förvarade hos myndigheten och därigenom att ha ställning som allmänna handlingar, vilka åtnjuter sekretesskydd i enlighet med sekretesslagens bestämmelser. Vidare kan och bör den kommunala myndigheten så länge den förfogar över ärendet meddela erforderliga föreskrifter rörande hantering av sekretesskyddad information så att denna inte kan användas på sätt som strider mot de intressen som givna bestämmelser om handlingssekretess är avsedda att skydda.

Även med beaktande av de synpunkter som kan anföras till försvar för uppgiftens överlämnande till bussbolaget kan jag således inte finna annat än att åtgärden framstår som olämplig.

Skolstyrelses befogenhet att till en person, som avgick från befattning hos kommunen, såsom minnesgåva överlåta vissa tavlor, utgörande inventarier i skolbyggnader

Skolstyrelsen i Pajala kommun beslöt den 23 juni 1976 om minnesgåva till en studierektor som skulle flytta från kommunen. Det vid ifrågavarande sammanträde förda protokollet lyder i denna del sålunda.

På förslag av ledamoten V.T. beslutar skolstyrelsen att såsom minnesgåva överlämna 10 st. tavlor från skolenheterna Kitkiöjärvi och Muodoslompolo åt studierektor K.N. i samband med att han nu avflyttar från orten efter 21 års tjänstgöring i Pajala kommun.

Uppdrages åt ledamoten V.T. att överlämna tavlorna.

I en till JO den 30 augusti 1976 inkommen skrivelse sade sig R.B. vilja att JO med avseende på nämnda beslut granskade, huruvida det kan anses rätt och riktigt att konstverk som för kommunala medel eller på annat sätt (t.ex. gåva) anskaffats för att pryda nämnda skolenheter inom Pajala kommun ges bort som avskedspresent till en privatperson som lämnar kommunen. R.B. ifrågasatte om skolstyrelsen brutit mot kommunallagen eller i övrigt gått utanför sina befogenheter.

Från skolstyrelsen infordrades upplysningar och yttrande över klagomålet. I sitt svar yttrade skolstyrelsen följande.

Skolstyrelsen i Pajala kommun har vid sammanträde 1976-06-23 beslutat överlämna minnesgåva om 10 st. tavlor. Skolstyrelsens beslut att lämna denna form av minnesgåva togs då avgående studierektor avböjt uppvaktning med blommor. Av bilagda handlingar framgår att mottagaren år 1965 som gåva lämnat bl.a. 122 st. tavlor till skolstyrelsen i gamla Pajala kommun. Genom nuvarande skolstyrelsens beslut har 10 st. av dessa tavlor återgått som gåva till tidigare donator. Med hänsyn till ärendets bakgrund

fann skolstyrelsen ledamoten V.T:s förslag till gåva vara utomordentligt gott.

Vidare vill skolstyrelsen påpeka att den 1965 erhållna gåvan icke tillskapats av kommunala medel. Detta beläggs dels med skrivelse från K. N. 16 maj 1965 till skolstyrelsen och dels med skolstyrelseprotokoll från den 22 maj 1965. Med hänvisning till upplysningar i bilagda handlingar och i denna skrivelse kort relaterade bakgrundshistoria hemställer skolstyrelsen i Pajala kommun att av herr R. B. föranstaltade krav på åtgärder avvisas.

I den av skolstyrelsen åberopade skrivelsen den 16 maj 1965 anförde K.N.

Härmed får undertecknad i egenskap av f. d. tillsynslärare vid Kitkiöjärvi skola och som ledare för Kitkiöjärvi S.I.F. inför den förestående avflyttningen vördsamt erbjuda Skolstyrelsen i Pajala kommun som gåva de olika saker som förvärvats till skolan och skolområdet enligt särskilt specificerade bilagor.

Bilaga 1. Konstverk vid Kitkiöjärvi skola
2. Konstverk att skänkas till Muodoslompolo c-skola
3. Div. materiel
4. Växter planterade på skoltomt & bostadstomt.

Ett önskemål är att Skolstyrelsen åtager sig att ta upp det som befinnes lämpligt i befintliga inventarieböcker samt åtager sig att väl vårda gåvan.

Målet har varit att göra Kitkiöjärvi skola och skoltomt så estetiskt tilltalande som möjligt och samtidigt ge eleverna en stimulerande och trivselfrämjande arbetsmiljö, som också ger en naturlig och äkta inställning till skolans estetiska fostran.

Dessutom är det av stort värde att skolan även i våra dagar ger impulser till förnyelse på olika fält i vår bygd.

Om ovanstående antydda mål och resultat i någon liten mån uppnåtts är den personliga insatsen mer än väl motiverad.

Enligt den av K.N. åsyftade bilagan nr 1 utgjordes konstverken vid Kitkiöjärvi skola dels av ett antal reproduktioner, dels av original i form av litografier och – till ett antal av 23 – akvareller, laveringar och tuschteckningar. Efter förteckningar över det nämnda uppges till slut i bilagan följande.

De flesta reproduktionerna är köpta hos Artes konstförlag, Studenternas reproduktionsimport, Nordiska Kompaniet, Kungsbokhandeln, Saietz och Skrivrit.

Ett antal akvareller, tuschteckningar och laveringar – tjugo stycken – har skänkts enligt tidigare meddelande till Skolstyrelsen av Federationen Sveriges folkskollär.förb. och utgörande originalillustrationer till barnböcker i Federationens Sagabibliotek. Två större originalakvareller har köpts av den finske konstnären Unto Eloranta.

En pastellskiss, gjord under en teckningslektion med motiv från skolans omgivning av förre inspektören William Snell har bevarats.

Stadins Glasmästeri, Boden har ombesörjt allt arbete i samband med inramningen. Den totala kostnaden enligt ovan – inklusive tavlorna till Muodoslompolo c-skola – har belöpt sig till 4.948:13 kr.

De för Muodoslompolo c-skola avsedda konstverken utgjorde enligt bilagan nr 2 av tio reproduktioner av oljemålningar.

Protokollet från skolstyrelsens sammanträde den 22 maj 1965, varvid gåvoerbjudandet anmäldes, upptar bl. a. följande.

Konstverkens anskaffningsvärde – utöver vissa gavor – utgör kr. 4.948:13 samt diverse-materielens och växternas kr. 567:60 resp. kr. 3 562:20 = sammanlagt alltihop kr. 8 077:93.

Givarens enda önskemål var, att skolstyrelsen måtte låta införa gåvoföremålen i angivna skolors inventarieförteckningar samt att väl vårda gåvan.

Skolstyrelsen beslöt att med stor tacksamhet mottaga ovan angivna gåvor till Kitkiöjärvi och Muodoslompolo skolor samt att på bästa sätt försöka förvalta desamma enligt givarens önskemål.

Till skolstyrelsens yttrande var också fogad en däri ej särskilt omnämnd till skolstyrelsen ställd och den 27 juli 1976 daterad skrivelse (i kopia) från K.N. Denne anför bl. a.

Som alla i styrelsen känner till föreslog ledamoten V.T. att skolstyrelsen skulle överräcka några små penn- och tuschteckningar till mig som minnesgåva efter mina tjugoett år i kommunen.

Jag vill ge en liten bakgrund till detta. Jag har helt naturligt haft ganska mycket med den lokale ledamoten att göra. Så ofta jag kunnat har jag lämnat information till V.T. om skolans verksamhet. Han har alltid varit till ovärderlig hjälp för vår lilla centralskola och alltid arbetat för dess bestånd. Han känner alltså mig väl och vad jag uträttat för skolan – bättre än någon annan. Mot den bakgrunden skall hans förslag om minnesgåva ses. Det var en helt personlig bedömning av mig och såsom förslag enhälligt antogs av skolstyrelsen.

Då många i skolstyrelsen inte känner till min verksamhet under tio år i Kitkiöjärvi och som avslutades med att skolstyrelsen mottog som *gåva* diverse konstverk m. m. medsänder jag för kännedom fotostatkopior på min skrivelse samt utdrag ur skolstyrelsens protokoll. Dessutom bifogar jag en förteckning, där jag förprickat de tio småtavlor jag erhållit som gåva.

Observera tavlan jag erhöll redan år 1965 av skolstyrelsen: pastellskiss av f. d. skolinspektören William Snell.

För mig betyder så klart gåvan oerhört mycket. Jag har ju själv en gång införskaffat tavlorna till skolan för medel, som jag på olika sätt tillförde vår förening. Så klart kan jag erkänna att det förefaller vara ren nostalgi. Men dessa små teckningar blir för mig en påminnelse om aktiva år uppe i Tornedalen – en bygd som jag lärde mig älska. Än en gång tackar jag skolstyrelsen för minnesgåvan och för alla år av gott samarbete.

De tavlor som K.N. angav att gåvan omfattade återfinns i den år 1965 upprättade förteckningen över original av akvareller, laveringar och tuschteckningar.

De har följande beteckningar.

L	Moe	Prinsen på trollhästen
A	Masolle	Vlademars lilla Ida
J	Nyström	Kejsaren och hovmannen
A	Sand	Rast på färden till Egypten

B	Ellström	Herden och fåren
E	Hällgren	Franska soldater landstiger
S	Kock	Johans käraste nöje
K	Aspelin	Bunden vid pålen
D	Ljungdahl	Trälen Torsten och den vise mannen
B	Ellström	Slut för dagen

R.B. yttrade sig över vad som sålunda tillförts ärendet och framhöll därvid följande. K.N. kunde inte anses vara personlig donator till de år 1965 överlämnade tavlorna. I dennes tackbrev den 27 juli 1976 stod sålunda skolan och dess förening som ägare. Medel för anskaffning hade till största delen erhållits genom insamlingar. De tjugo originalteckningar, varur de tio gåvotavlorna valts, hade enligt uppgift i bilaga 1 till K.N:s skrivelse den 16 maj 1965 skänkts av Sveriges folkskollärarförbund. R.B. ville med det anförda betona att det var fråga om skolans (kommunens) egendom.

Kommunstyrelsen anmodades att, efter hörande av skolstyrelsen i den utsträckning som kunde erfordras, inkomma med kompletterande yttrande i de avseenden som angavs i en inom ombudsmannaexpeditionen upprättad promemoria i ärendet. I denna ställdes frågor om vilket organ som förvaltade skolbyggnader och inventarier samt om kommunens praxis beträffande ordningen för utdelning av minnesgåvor och beträffande den utsträckning och den form som gåvor förekom i. Vidare frågades om tavlornas värde samt sades att kommunen borde uttala sig i frågan om skolstyrelsens åtgärd var förenlig med den kommunala kompetensen med hänsyn till det kommunalrättsliga förbudet mot att gynna enskilda personer ävensom till föreskriften att kommunens egendom bör så förvaltas att kommunens förmögenhet ej minskas.

Kommunstyrelsen svarade med att hänvisa till den förklaring som i nedan intagna skrivelse avgivits av skolstyrelsen samt med att anföra följande.

Enligt de uppgifter som lämnats av den ursprunglige ägaren av tavlorna (Federationen Sveriges Folkskollärarförbund) har de ett obetydligt värde. Gåvan måste uppfattas som en minnesgåva. Med hänsyn till det ringa värdet kan åtgärden inte anses gynna enskild person eller minska kommunens förmögenhet.

Den skolstyrelsens skrivelse till vilken kommunstyrelsen hänförde sig upptar i huvudsak följande.

Pajala skolstyrelse förvaltar i regel skolbyggnaderna och däri befintliga inventarier.

Någon uppskattning av tavlornas värde finns ej. Federationen Sveriges folkskollärarförbund som efter anhållan av K.N. skänkt dessa små tavlor till Kitkiöjärvi skola eller skol IF har kontaktats per telefon, men något

värde på tavlorna har ej erhållits. Federationens ordf. G.L. uppger dock att tavlorna repr. ett obetydligt värde.

– – –

Skolstyrelsen har anslag för minnesgåvor, blomsteruppvaktningar o. dyl. i sitt administrationskonto i budgeten. Om penningmedel hade måst tas i anspråk skulle en utanordning ha fått ske från detta konto. Något sådant var dock ej aktuellt i förevarande ärende. Ifrågavarande små tavlor har aldrig inköpts av kommunala medel.

Enligt kommunfullmäktiges beslut skall minnesgåva lämnas efter 25 års tjänstgöring i kommunen, när denna tid fullgjorts eller vid avgång med pension om befattningshavare tjänstgjort minst 20 år i kommunen. Protokollsutdrag från kommunfullmäktige § 83/74 bifogas. Minnesgåvorna består i regel av ett presentkort på fn. 600 kr. för inköp från ur- eller guldsmedsavdelning. Då befattningshavare vid avgång tjänstgjort lång tid men kortare tid än som erfordras för att få minnesgåva är det praxis hos skolstyrelsen att avtacka befattningshavaren med en blomsterkorg, till ett pris av ca 100 kr. Avsikten var från början att avtacka även K.N. med en blomsterkorg. Då han emellertid avböjde detta, ville skolstyrelsen överlämna något minne åt studierektor K.N., som hade arbetat 21 år i kommunens tjänst. Skolstyrelsen var väl medveten om, att K.N:s arbete i kommunens tjänst har varit plikttroget och väl utfört och ville som en liten uppskattning av detta lämna dessa små tavlor. Tavlorna har en gång getts till Pajala skolstyrelse av K.N. i hans egenskap av tillsynslärare vid Kitkiöjärvi skola och ledare för Kitkiöjärvi skol IF. Dessa tavlor och massor av andra tavlor och mycket annat skänktes till skolstyrelsen av K.N. i ovannämnda egenskaper år 1965 (se K.N:s skrivelse 1965-05-16). Att Kitkiöjärvi SF hade så mycket att ge bort var ett av de många synliga bevisen på K.N:s energiska arbete. Han hade under åren som lärare vid Kitkiöjärvi skola ordnat massor av tävlingar, fester, m. m. och även på föreningens och skolans vägnar bett att få gåvor från olika håll. Det var K.N:s förtjänst, att Kitkiöjärvi skol IF hade så mycket att skänka skolstyrelsen år 1965. Därför var det en ringa gengåva skolstyrelsen gav genom att ge tillbaka dessa 10 små tavlor som minne åt K.N. från Pajala-tiden. Att ge tillbaka en liten bråkdel av vad Kitkiöjärvi skol IF (K.N.) själv gett åt skolstyrelsen 11 år tidigare, anser skolstyrelsen vara en ringa gengåva och ett ringa synligt bevis på skolstyrelsens uppskattning av K.N:s arbete.

Därför anser skolstyrelsen också att denna tråkiga JO-anmälan icke skall föranleda någon åtgärd från JO:s sida. Inga kommunala medel har sålunda använts för att förvärva de små tavlorna, som återskänktes.

Kommunfullmäktiges nämnda beslut angående minnesgåvor lyder:

Kommunfullmäktige beslutar

att fastställa följande ändrade normer för avtackning av förtroendemän och anställda att gälla fr. o. m. 1974-07-01.

Minnesgåva utgår i form av presentkort till ett värde av f. n. 500 kronor, som görs värdebeständigt genom årlig uppräkning.

Följande huvudregler ska gälla som villkor för minnesgåva med möjlighet för kommunstyrelsen att om särskilda skäl föreligger göra smärre avvikelser.

Till kommunal förtroendeman, som under en tid av minst 20 år varit ledamot av kommunalfullmäktige eller kommunal nämnd eller styrelse, när uppdraget upphör.

Till anställd med minst 25 års tjänstgöring hos kommunen när sagda tid fullgjorts och med minst 20 års tjänstgöring vid avgång med pension.

Tid för förtroendeuppdrag eller anställning ska räknas för samtliga i den nybildade kommunen ingående kommunerna.

R.B. bereddes tillfälle att yttra sig över vad som sålunda ytterligare tillförts ärendet men lät sig därvid inte avhöra.

Vid ärendets avslutande den 30 september 1977 uttalade JO Uhlin följande.

Klagomålet angår förfogande över kommuns egendom. Bestämmelser härom finns i kommunallagen. (I detta mitt beslut avses härmed kommunallagen 1953:753, vilken numera upphävts genom kommunallagen 1977:180, som trädde i kraft den 1 juli 1977 och inte innehållsligt ändrar de regler som här kommer att beröras.)

Innan jag går vidare vill jag erinra om att lagligheten av skolstyrelsens påtalade beslut hade kunnat prövas i den ordning som är stadgad för s. k. kommunalbesvär [se 76 § kommunallagen jämförd med 53 § skollagen (1962:319, efter ändringar omtryckt 1970:1026)].

Beslutet har efter vad jag inhämtat inte överklagats, vilket hade bort ske om kommunmedlem önskat få lagligheten av skolstyrelsens beslut prövad av högre instans med bindande verkan. JO kan härvidlag inte ersätta ordinarie instanser och således inte upphäva ett av myndighet meddelat beslut.

Enligt den för JO gällande instruktionen skall JO vid tillsyn över kommunala myndigheter beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas. Detta leder till att JO är återhållsam när det gäller granskningen av sådana beslut av kommunala organ som ligger inom den kommunala självstyrelsen.

Vad angår förevarande fall har jag emellertid ansett det kunna vara av värde att ur rättslig synpunkt belysa de frågor som uppkommit med anledning av anmälan till JO.

Enligt 3 § kommunallagen äger kommun att själv, efter vad i samma lag närmare bestämmes, vårda "sina angelägenheter". Den på detta sätt angivna begränsningen av kommuns kompetens innebär att de kommunala åtgärderna skall tillgodose ett allmänt till kommunen knutet intresse, vilket ofta är liktydigt med att åtgärderna kommer en stor del av kommunens medlemmar till godo. I enlighet härmed har kommun i allmänhet inte rätt att lämna gåvor eller understöd till enskilda kommunmedlemmar. Kommun har dock ansetts berättigad därtill vid anställnings- eller andra rättsförhållanden och får sålunda lämna hos kommun anställd person minnesgåva, julgåva eller gratifikation. (Se Sundberg: Kommunalrätt, 1964, sid. 466–467, Kaijser: Kommunallagarna II, 1975, sid. 79 och 83, och rättsfallet RA 1955 not. I 46. Även t. ex. RA 1968 not. U 3 och 1972 not. U 28 är av intresse.)

De normer för avtackning av anställda som upplysts gälla för Pajala kommun synes i och för sig förenliga med vad som sålunda antytts om rättsläget. Klagomålet rör emellertid en situation som i några hänseenden skiljer sig från den med normerna avsedda. K.N:s anställningstid har inte uppgått till den stipulerade, varför skolstyrelsen inte haft rätt att ge sådan gåva som normerna anger. Den gåva som skett överensstämmer emellertid inte heller med skolstyrelsens praxis i liknande fall då kvalifikationstiden ej uppfyllts, nämligen att avtacka med en blomsterkorg till ett värde av c:a 100 kr. Redan med hänsyn till det nu anförda kan tvivel råda om skolstyrelsen haft befogenhet att med avvikelse från normer resp. praxis besluta om gåva på sätt som skett, särskilt om gåvans värde tages i betraktande. Kommunstyrelsen har på ett, som det förefaller mig, osäkert underlag kommit fram till att det var ringa. Ifrågavarande tio "småtavlor" utgör hälften av de år 1965 till kommunen skänkta originalillustrationerna till barnböcker i det kända Saga-Biblioteket. För min del håller jag för troligt att tavlornas värde i vart fall icke obetydligt överstiger priset på den blomsterkorg som K.N. avböjde att taga emot.

Skolstyrelsens beslut om gåva innebär inte ett utnyttjande av något för ändamålet avsett anslag utan ett omedelbart överlämnande till K.N. av kommunen tillhöriga tavlor. Härigenom berörs ytterligare en inskränkning i kommunala organs handlingsfrihet. I 50 § kommunallagen stadgas sålunda att vad kommunen tillhör i fast eller lös egendom bör så förvaltas, att kommunens förmögenhet ej minskas. Skolstyrelsens beslut medför otvivelaktigt en förmögenhetsminskning, om än av mindre omfattning. Sålunda kommer genom beslutet vissa – uppenbarligen icke värdelösa – inventarier (vilka får anses som "anläggningstillgång" enligt tredje stycket i paragrafen, se Kaijser, a. a. sid. 279) att frångå kommunen utan ersättning. Skolstyrelsen har i sitt första yttrande i klagoärendet framhållit att "den 1965 erhållna gåvan icke tillskapats av kommunala medel". Jag har svårt att tillmäta detta förhållande principiell betydelse. Denna ståndpunkt ter sig närmast självklar, om man betänker att kommunens förmögenhet, vari dess bestånd av inventarier ingår, kan bildas och ökas på olika sätt, av vilka gåvor till kommunen är ett. Vidare har skolstyrelsen i samma yttrande åberopat att tavlorna genom dess beslut "återgått som gåva till tidigare donator". En av de handlingar som skolstyrelsen hänvisat till – K.N:s skrivelse år 1965 – anger dock att ifrågavarande tavlor skänkts av "Federationen Sveriges folkskollär.förb.". I sin skrivelse 1976 säger sig K.N. visserligen ha "införskaffat tavlorna" – av sammanhanget att döma samma tavlor – "till skolan för medel, som jag på olika sätt tillförde vår förening". Dessa skiftande versioner av bakgrundsbeskrivningen har dock det gemensamt att tavlorna inte tillhört K.N. En annan sak är att denne tydligen varit verksam för att gåvor från olika håll skulle komma till stånd. Trots att R.B. i sitt yttrande påpekat dessa omständigheter, som alltså framgick av de till det första yttrandet fogade handlingarna, anförs i skolstyrelsens se-

nare yttrande att det var "en ringa gengåva skolstyrelsen gav genom att ge tillbaka" tavlorna. Jag finner detta anmärkningsvärt, även om det på andra ställen i yttrandet sägs att tavlorna givits av K.N. "i hans egenskap av" lärare och skolföreningsledare.

Gåvobeslutet kan slutligen ifrågasättas med hänsyn till att det är skolstyrelsen som har fattat det. Enligt 4 § kommunallagen utövas kommuns beslutanderätt av kommunfullmäktige, medan förvaltning och verkställighet tillkommer kommunstyrelsen och kommunens övriga nämnder. Vad särskilt angår skolstyrelsen föreskrivs i 9 § skollagen (se paragrafens lydelse enligt lagar 1975:159 och 1977:194) att den – såvitt här är av intresse – skall ombesörja de angelägenheter avseende skolväsendet i kommunen, vilka är att hänföra till förvaltning och verkställighet, i den mån sådant inte tillkommer annan enligt särskilt beslut. I förevarande fall har upplysts att skolstyrelsen i regel förvaltar skolbyggnaderna och däri befintliga inventarier. Den befogenhet för skolstyrelsen som enligt det nu sagda föreligger kan emellertid inte utan särskilt bemyndigande omfatta överlåtelse av vad som hör till kommunens förmögenhet. Beslut av sådan innebörd skall i princip fattas av kommunfullmäktige såsom utövare av kommunens beslutanderätt. (Se Sundberg, a. a., sid. 403 och 476–477 och Kaijser, a. a., sid. 121 och 124.) – Med hänsyn till att skolstyrelsen i sina yttranden genomgående skrivit att tavlorna en gång givits "till skolstyrelsen" – vilket måhända endast är ett övertagande av K.N:s uttryckssätt i skrivelsen år 1965 – vill jag tillägga att det självfallet inte finns utrymme för en skolstyrelsens egen förmögenhet skild från kommunens i stort.

Tjänstemannafrågor

Systemet med fria eller rabatterade biljetter för resor med SAS eller LIN

I

Fråga om systemets lämplighet

JO Lundvik anförde i ett den 14 september 1977 meddelat beslut följande.

I början av år 1977 förekom i massmedia uppgifter om att åtskilliga personer, däribland flera i framskjuten ställning, åtnjöt mer eller mindre omfattande förmåner i form av fria eller rabatterade resor med Scandinavian Airlines System (SAS) eller Linjeflyg Aktiebolag (LIN). Uppgifterna avsåg – förutom en del personer med anknytning till det privata näringslivet – regeringsledamöter, departementstjänstemän och andra statsanställda. Bland de senare nämndes särskilt luftfartsverkets chef och andra som ingår i verkets ledning. I den tämligen omfattande pressdebatt som blossade upp hävdades att det här rörde sig om otillbörliga förmåner som kunde påverka mottagarna i deras tjänsteutövning eller i vart fall rubba allmänhetens förtroende till deras opartiskhet. Också frågan om förmånernas behandling i skatterättsligt hänseende diskuterades.

I förevarande ärende går jag inte in på skatterättsliga frågor utan begränsar min prövning till spörsmålet om de förmåner som utgått kan anses otillbörliga eller om systemet med fria eller rabatterade resor eljest måste betecknas som olämpligt med hänsyn till angelägenheten att värna om tjänsteutövningens integritet.

Jag vill vidare framhålla, att JO:s tillsyn inte omfattar regeringens ledamöter eller personer i det privata näringslivet. Jag ingår därför inte i någon bedömning av förmåner som de kan ha mottagit. Enligt ett pressmeddelande av den 2 mars 1977 har för övrigt de medlemmar av den nuvarande regeringen, som erhållit frikort från SAS eller LIN, beslutat skicka tillbaka dem.

De personer under JO:s tillsyn som åtnjutit reseförmåner av nu åsyftat slag har – med undantag för luftfartsverkets personal – såvitt framkommit alla fått dem i egenskap av ledamöter eller suppleanter i styrelsen för SAS, LIN eller SAS:s svenska moderbolag Aktiebolaget Aerotransport (ABA) eller av ledamöter resp. suppleanter i ABA:s eller SAS:s representantskap. Ur den synvinkel jag här granskar frågan måste det anses närmast ointres-

sant i vilken form företagen ersätter styrelseledamöter o. d. för deras uppdrag. I och för sig skulle det kunna sättas i fråga om det är så lämpligt att statstjänstemän får inneha uppdrag i de berörda flygföretagen. Det är emellertid härvid att märka att SAS ägs till 3/7 av ABA, som i sin tur till 50% ägs av svenska staten. LIN, åter, ägs till hälften av SAS och till hälften av ABA. Svenska staten har alltså ett betydande intresse i företagen. Det är därför förståeligt och i överensstämmelse med praxis på andra områden att staten vill låta sig representeras i företagens organ av sina egna tjänstemän. Jag vill erinra om att de jävsfrågor som ett sådant arrangemang kan ge upphov till diskuterades under förarbetena till förvaltningslagen (se prop. 1971: 30 del 2 s. 341 och 352). Det ansågs härvid att en myndighetsperson inom förvaltningen inte borde generellt anses på grund av jäv förhindrad att ta befattning med ett ärende hos myndigheten bara på den grund att han är styrelseledamot i bolag, stiftelse eller förening som saken rör. Då jag förutsätter att jävsaspekten i förekommande fall beaktas har jag inte funnit uppgifterna i massmedia ge mig anledning till ingripande mot de berörda statsanställda i allmänhet.

Jag vill i detta sammanhang också nämna att det kommit till min kännedom att enstaka statstjänstemän, mestadels hörande till myndighets informationsenhet, deltagit i vissa av SAS anordnade s. k. invigningsflygningar. Jag har inte funnit anledning upptaga denna sak till närmare utredning.

När det gäller förmånerna till personalen i luftfartsverket har jag däremot ansett mig böra göra en undersökning. I skrivelse den 11 mars 1977 anmodade jag luftfartsverket att lämna en redogörelse för vilka förmåner verket eller dess anställda uppbar från SAS och LIN och för bakgrunden till att dessa förmåner utgick, förekomsten av eventuella avtal o. d. Jag frågade också om inte systemet med fria eller rabatterade resor lämpligen kunde avvecklas.

Luftfartsverket inkom med begärd redogörelse och yttrande.

Utredningen fullständigades sedermera bl. a. därigenom att jag vid ett besök hos luftfartsverkets centralförvaltning i Norrköping samtalade med generaldirektören Henrik Winberg och företrädare för personalorganisationerna vid verket.

Av vad som framkommit vid utredningen lämnas här följande sammanfattning.

Systemet med fria eller rabatterade resor för luftfartsverkets personal grundar sig, i vad angår resor med SAS, på en år 1951, i samband med regeringsförhandlingar om nya skandinaviska koncessioner för SAS:s danska, norska och svenska moderbolag, träffad överenskommelse mellan SAS och de skandinaviska luftfartsmyndigheterna. Överenskommelsen har kompletterats med speciella avtal av år 1958 och 1974. I vissa delar har förmånerna sedan länge inte utnyttjats. I korthet gäller numera följande.

1. *Tillsynsresor.* SAS ställer (bokade) fribiljetter till förfogande för tjänsteresor som luftfartsverkets personal företar för den i koncessionsvillkoren föreskrivna tekniska tillsynen.

II a. *Utbildningsresor.* SAS ställer (obokade) fribiljetter till förfogande för flygtrafiktjänstens personal för utbildning. I samband härmed utfärdas i allmänhet s. k. cockpit permit (tillstånd att medfölja i förarkabinen).

II b. *Koordinations- och omflyttningsresor.* Förmånen utnyttjas inte längre. Sådana resor (tjänsteresor) företas numera med fullt betalda biljetter.

II c. *Norrlandsbiljett.* Personal som är placerad på nordligare bredd än Sundsvall får efter ett års anställning uttaga en (obokad) biljett per år för resa till sydligare del av Sverige. Förmånen gäller även för make samt hemmavarande barn under 21 år (efter 10 års anställning 24 år).

III. *Verksledningens förmåner.* Generaldirektören, sex avdelningschefer, en överingenjör och styrelsens ledamöter har haft rätt att två gånger per år företaga resor på SAS:s linjer för sig, medföljande make och hemmavarande barn under 21 år (efter 10 års anställning 24 år). Sedan 1967 har endast rekvirerats s. k. obokade biljetter och sedan hösten 1976 endast i turistklass. I luftfartsverkets remissvar till mig av den 6 april 1977 upplyses, att biljetter enligt denna punkt icke längre rekvireras.

IV. *Studieresor.* SAS ställer varje år 120 (obokade) fribiljetter till luftfartsverkets förfogande för att ge personalen möjlighet att företa studieresor inom Europa för utbildningsändamål eller eljest för erhållande av önskvärd kännedom om luftfartsförhållanden. Kvoten får även tas i anspråk för en familjemedlem som medföljer på sådan resa.

V. *Rabatterade resor.* Personalen får i obegränsad omfattning köpa (obokad) biljett i SAS:s inrikes trafik med 50% rabatt. Förmånen gäller även familjemedlemmar samt den anställdes föräldrar.

Med LIN föreligger ett avtal från år 1959 med i princip samma regler om tillsynsresor, utbildningsresor för trafikledningspersonal och norrlandsbiljetter. LIN ställer årligen 50 (obokade) fribiljetter till förfogande för inrikes studieresor. Förmånen gäller den anställde och en familjemedlem. Vidare har luftfartsverkets personal möjlighet att inköpa (obokad) biljett med 50 % rabatt på LIN:s trafiknät.

I fråga om biljetter på SAS och LIN gäller vidare att rabatterad biljett inköps av resenären själv medan fribiljetter rekvireras genom luftfartsverkets centralförvaltning. För obokad biljett, som avser resa utom tjänsten, har resenären att erlägga expeditionsavgift. Resande med sådan biljett är i prioritetshänseende efterställd vanliga betalande resenärer. Vid mitt besök hos luftfartsverket framhölls från personalens sida med styrka att obokade biljetter inte kunde jämställas med fullgoda biljetter. Biljetterna kunde utnyttjas bara om plats fanns. Fall nämndes där resenärer tvingats lämna planet och ta in på hotell i flera dagar eller ta sig hem per tåg från utlandet. Till de vanliga turistmålen var det för övrigt billigare att anlita charterflyg än att resa med rabatterad biljett.

Luftfartsverket framhöll i sitt remissyttrande i ärendet, att revidering av avtalen med SAS och LIN sedan någon tid var aktuell. Verket anförde bl. a.

Luftfartsverket anser för sin del att 1951 års avtal med SAS och motsvarande avtal med LIN inte haft något inflytande på verkets och dess tjänstemäns integritet. Avtalet innehåller emellertid flera bestämmelser som från svensk synpunkt är otillfredsställande och därför helt eller delvis inte till-

lämpas. Andra bestämmelser är oklart utformade, vilket kan leda till missförstånd. Slutligen finns bestämmelser som illa överensstämmer med de affärsmässiga relationerna mellan luftfartsverket och SAS. Verket anser därför att ovannämnda revidering av avtalet bör komma till stånd snarast möjligt.

Luftfartsverket har för sin del genom skrivelse till SAS 1977-03-30 – – – uppsagt 1951 års avtal till upphörande vid den tidpunkt då nytt avtal i ämnet mellan verket och SAS kan komma att träffas och träda i kraft. Som underlag för de fortsatta förhandlingarna har verket utarbetat ett utkast till nytt avtal, innefattande de principer på vilka ett sådant enligt verkets mening bör grundas. Dessa principer kan kortfattat uttryckas så att alla resor i tjänsten – med undantag av tillsynsresor enligt § 3 koncessionsvillkoren och utbildningsresor för flygtrafiktjänstens personal – skall företas med fullt betalda biljetter medan resor utom tjänsten skall kunna inköpas till rabatterat pris på kommersiellt försvarbara grunder. Rabattsystemet med därtill hörande restriktioner bör i tillämpliga delar så nära som möjligt ansluta sig till vad som vid varje tid gäller för SAS' personal. Då det är angeläget att kommande avtal omfattar samtliga skandinaviska luftfartsmyndigheter kommer verket att vid de fortsatta förhandlingarna beakta de synpunkter som kan komma att framföras från dansk och norsk sida.

Verket har i sin skrivelse om uppsägning av 1951 års avtal meddelat SAS, att verket i avbidan på att nytt avtal träffas upphört att rekvirera fribiljetter enligt punkt III i 1951 års avtal.

Verket avser att i samband med att nytt avtal träffas med SAS ta initiativ för att uppnå en överenskommelse med LIN enligt samma principer.

JO Lundvik gjorde härefter följande bedömning.

De förmåner som det här rör sig om har – med undantag i viss mån för verksledningens förmåner – inte tilldelats individuella, namngivna tjänstemän direkt av SAS eller LIN. Förmån av fri resa har fördelats genom luftfartsverkets centralförvaltning. Rabatterade biljetter, åter, har kunnat köpas av envar bland personalen. Man kan därför se systemet som en förmån främst för verket som sådant. Tydligast kommer detta fram när det gäller tjänsteresor som eljest skolat betalas av verket. Men även när det gäller resor utom tjänsten har systemet varit till fördel för verket. Möjligheten att utnyttja fria eller rabatterade resor har befrämjat de anställdas trivsel och ingått som ett led bland andra personalvårdande åtgärder. För luftfartsverket är det av vikt att dess personal har intresse för och erfarenhet av civil luftfart. I vissa befattningar är erfarenhet från luftfart en direkt förutsättning för att vederbörande skall kunna gå i land med sina uppgifter. Men även eljest måste det vara en stimulans i arbetet att själv ha flugit och sett något av de problem man kanske sysslar med vid skrivbordet. Att personalen kunnat få gratisresor eller rabatterade resor och att dessa förmåner också utnyttjats har därför legat i verkets intresse.

Att förmånerna sålunda främst kan ses som en förmån för luftfartsverket som sådant och ej för enskilda tjänstemän – i någon mån kan ett sådant be-

traktelsesätt nog läggas även på de förmåner som utgått till verksledningen – innebär dock inte att man får bortse från integritetssynpunkten.

I den allmänna debatten har framhållits att det föreligger en motsättning mellan SAS och charterföretagen. SAS ombesörjer reguljär trafik och har ett naturligt intresse av att charterflyget inte expanderar för mycket. Om luftfartsverket får förmåner från SAS, kan verket bli benäget – menar man – att gynna SAS på charterföretagens bekostnad. Från luftfartsverkets sida hänvisar man till att det dock är regeringen som drar upp riktlinjerna och att verket för övrigt i görligaste mån försökt liberalisera bestämmelserna för charterflyg. – En annan synpunkt som kan framföras är att luftfartsverket har att öva tillsyn över SAS och LIN och att det kan vara olämpligt att en tillsynsmyndighet står i beroende till dem som skall kontrolleras.

För egen del saknar jag belägg för att systemet med reseförmåner från SAS och LIN skulle ha påverkat vare sig luftfartsverket som sådant i dess tillståndsgivning eller verksamhet i övrigt eller enskilda tjänstemän i deras arbete. Redan det förhållandet att påståenden i sådan riktning tid efter annan framförts och vunnit publicitet – den debatt som förekom i massmedia våren 1977 var inte den första – visar dock att systemet inte är invändningsfritt. Det kan i vart fall sättas i fråga om inte systemet är ägnat att rubba allmänhetens förtroende för luftfartsverket och dess tjänstemän.

Förmåner av fria resor förekommer även inom statens järnvägar (SJ) och jämförelser har gjorts mellan järnvägstjänstemännens och luftfartstjänstemännens resor. Sett ur synvinkeln av risken för tjänstemännens integritet ligger dock problemet helt annorlunda till inom SJ än inom luftfarten. SJ ger sina tjänstemän reseförmåner på det egna nätet medan det för luftfartsverkets del är fråga om förmåner som kommer utifrån och avser resor med flygföretag som är ställda under verkets tillsyn. Jag finner därför en parallell med vad som gäller inom järnvägen inte möjlig.

Luftfartsverket har, som jag redan sagt, att öva tillsyn över SAS och LIN, vilka båda har att utstå konkurrens från företag av vilka flera också står under luftfartsverkets tillsyn. Jag kan därför inte finna det annat än principiellt otillfredsställande om verket förskaffar sig eller sina tjänstemän förmåner i form av fria resor på SAS eller LIN. Det är visserligen sant att förmånerna inte motsvaras av någon motsvarande belastning för flygföretaget; platsen skulle i de flesta fallen ha stått tom om inte fribiljett utställts. Det rör sig ändock om en förmån, låt vara att biljetten i allmänhet är obokad vilket medför risker för att den inte kan utnyttjas på avsett sätt.

I stort sett är systemet med fria resor nu under avveckling. Enligt det utkast till nytt avtal som luftfartsverket utarbetat skulle systemet bibehållas endast för de s. k. tillsynsresorna och utbildningsresor för flygtrafiktjänstens personal. Tillsynsresorna intar enligt min mening en särställning. Det är resor som ingår som ett led i tillsynen över vederbörande företag. Vid vissa av dessa resor följer tjänstemannen med i förarkabinen för att se vad som där sker. Andra resor har mera karaktär av transportresor men görs

för att på ankomstorten kontrollera verkstäder och annan teknisk tjänst m. m. Jag finner det helt naturligt att kostnaden för dessa resor inte skall bäras av luftfartsverket utan åtminstone ytterst av vederbörande flygföretag. Om detta resultat vinnes genom utnyttjande av fribiljetter eller på annat sätt synes mig likgiltigt ur integritetssynpunkt. – Utbildningsresor för flygtrafiktjänstens personal företas enbart för studier ombord eller vid trafikledningsorgan på destinationsflygplatsen. Nyttan, för att inte säga nödvändigheten av sådana studier ligger i öppen dag. Någon enstaka gång har sådan resa företagits med utländskt bolag men i regel sker de med SAS eller LIN. Man kan naturligtvis diskutera varför kostnaden för dessa resor skall bäras av SAS eller LIN när nyttan av resorna, dvs. att tjänstemännen lär sig sina saker, kommer allt flyg till godo. Eftersom resorna i regel företas i förarkabinen och alltså ej under samma villkor som vanliga resor skulle det emellertid vara svårt att prissätta dem. För SAS och LIN torde de inte medföra någon nämnvärd belastning. Med betraktande härav och av det stora svenska statsintresset i SAS och LIN synes mig någon allvarligare invändning inte böra riktas mot systemets bibehållande i vad gäller dessa resor. – I övrigt finner jag det tillfredsställande om systemet med fria resor nu slopas; inte minst gäller detta resorna för personalen i luftfartsverkets ledning.

De fria resor som alltjämt förekommer skulle enligt föreliggande utkast till nytt avtal – med nyss angivna två undantag – ersättas av rabatterade resor. Sådana förekommer, som framgår av det tidigare anförda, redan nu. Ur principiell synvinkel kan vissa invändningar riktas även mot detta system. Mycket beror naturligtvis på vilken rabattsats som tillämpas. Hittills har det varit 50 %. Att en storkund – och som sådan kan man nog i detta sammanhang betrakta luftfartsverket med dess personal – utverkar viss rabatt är inget ovanligt och det behöver inte ligga något otillbörligt i det. I förevarande fall tillkommer att det i allmänhet eller uteslutande rör sig om obokade biljetter vilka medför olägenheter och risker för resenärerna. Sådana biljetter måste helt naturligt värderas lägre än vanliga biljetter. Ett system med rabatterade biljetter bör därför enligt min mening inte möta betänkligheter ur integritetssynpunkt, förutsatt att rabattsatsen inte är alltför stor, och systemet måste under alla förhållanden anses avgjort bättre än det med fribiljetter.

Vad som framkommit i ärendet ger mig, med hänsyn till att en omläggning förestår av systemet med fribiljetter, inte anledning till vidare åtgärd.

II

Den skatterättsliga frågan; en redogörelse för fakta

Den 29 december 1977 anförde JO Lundvik i ett beslut följande.

År 1951 träffades mellan Scandinavian Airlines System (SAS) och de

skandinaviska luftfartsmyndigheterna överenskommelse om att myndigheternas personal skulle få fria eller rabatterade resor med SAS enligt vissa regler. Förmåner i form av fria resor kom också att utgå till vissa regeringsledamöter, departementstjänstemän m.fl. Även Linjeflyg Aktiebolag (LIN) har lämnat sådana förmåner.

Redan tidigt uppmärksammades frågan om förmånernas skatterättsliga behandling.

I november 1956 meddelade förste taxeringsintendenten Sven Holdo vid dåvarande överståthållarämbetet på förfrågan från SAS:s sida, att uppgift tills vidare inte behövde lämnas till taxeringsmyndigheterna om fria eller rabatterade resor med SAS. Meddelandet kan rimligen inte ha grundats på annan uppfattning än den att förmånerna inte var skattepliktiga.

Under hösten 1960 förekom tidningsskriverier om statsrådens och luftfartstjänstemännens fria resor. Också skattefrågan bragtes därvid på tal. Skriverierna föranledde en enskild person att hos JO anföra klagomål mot luftfartsverket och dess personal.

Efter utredning avlät JO (justitieombudsmannen Alfred Bexelius) den 6 maj 1964 en skrivelse till Kungl. Maj:t, vari JO redogjorde för vad som framkommit och ifrågasatte om inte en radikal omprövning av friresesystemets berättigande var motiverad. Klaganden i ärendet hade också framhållit att åtskilliga av de berörda förmånerna borde vara underkastade beskattning. JO fann uppenbart att synpunkten var värd beaktande men gick inte närmare in på hithörande problem.

JO:s skrivelse remissbehandlades men blev sedan liggande i kommunikationsdepartementet till dess Kungl. Maj:t den 23 november 1973 beslöt lämna den utan åtgärd.

I början av år 1977 påtalades ånyo i massmedierna att förmåner i form av fria eller rabatterade resor med SAS och LIN utgick, förutom till personer i det privata näringslivet, till regeringsledamöter, departementstjänstemän och andra statsanställda, däribland flera i luftfartsverket. Man menade att det rörde sig om otillbörliga förmåner. Även skatteaspekter berördes.

I skrivelse till luftfartsverket den 11 mars 1977 infordrade jag en redogörelse för vilka förmåner verket eller dess anställda uppburit. Redogörelsen kompletterades sedan med annan utredning.

Jag avgjorde ärendet den 14 september 1977.[1] Jag framhöll att jag i det ärendet inte gick in på skatterättsliga frågor utan begränsade min prövning till spörsmålet om de förmåner som utgått kunde anses otillbörliga eller om systemet med fria eller rabatterade resor eljest måste betecknas som olämpligt med hänsyn till angelägenheten att värna om tjänsteutövningens integritet. Jag uttalade sammanfattningsvis att jag inte kunde finna det annat än principiellt otillfredsställande att luftfartsverket förskaffade sig eller

[1] Beslutet har i sin helhet återgivits ovan under I.

sina tjänstemän förmåner i form av fria resor på SAS eller LIN. I stort sett var systemet med fria resor dåmera under avveckling och skulle ersättas med rabatterade resor. Ur principiell synvinkel – fortsatte jag – kunde vissa invändningar riktas även mot detta system. Mycket berodde naturligtvis på vilken rabattsats som tillämpades. Att en storkund – såsom i detta fall luftfartsverket – utverkade viss rabatt var inget ovanligt och det behövde inte ligga något otillbörligt i det. I förevarande fall tillkom att det i allmänhet eller uteslutande rörde sig om s. k. obokade biljetter vilka medförde olägenheter och risker för resenärerna. Sådana biljetter måste helt naturligt värderas lägre än vanliga biljetter. Ett system med rabatterade biljetter borde därför enligt min mening inte möta betänkligheter ur integritetssynpunkt, förutsatt att rabattsatsen inte var alltför stor, och systemet måste under alla förhållanden anses avgjort bättre än det med fribiljetter. – Vad angick förmånerna till regeringsledamöter, personer i det fria näringslivet, vissa tjänstemän m. fl. konstaterade jag – under hänvisning bl. a. till reglerna för JO:s tillsynskompetens och till det förhållandet att de tjänstemän utanför luftfartsverket, som uppburit förmåner, fått dem i egenskap av ledamöter i SAS:s eller LIN:s styrelse eller annat dylikt organ – att jag inte kunde ingripa.

Under mellantiden hade skattefrågan dragits upp i flera ärenden hos JO. I vissa av dem påtalades, att skattechefen i Stockholm i mars 1977 i en promemoria rekommenderat taxeringsnämnderna att vid årets taxering inte vidtaga någon taxeringsåtgärd med anledning av åtnjutna förmåner av förevarande slag. Skattechefen handlade själv – hette det i promemorian – denna fråga och skulle låta vidtaga de åtgärder som kunde komma att bli nödvändiga. Jag framhöll i ett av dessa ärenden (1685–1977), avgjort den 15 juli 1977, att skattechefen hade tid för ordinarie besvär över 1977 års taxering intill den 2 maj 1978 och lämnade anförda klagomål utan åtgärd. Med detta hade jag dock inte släppt skattefrågan ur sikte.

Den 30 juni 1977 innehöll Expressen en artikel varav framgick bl. a. att förutvarande utrikesministern Sven Andersson av taxeringsnämnden i Oscars första distrikt i Stockholm blivit taxerad för förmån av fria resor med SAS. Det sades att Andersson med största sannolikhet skulle komma att besvära sig hos länsskatterätten. Enligt artikeln hade tidningen fått uppgifterna av byrådirektören Thorwald Arvidsson som var ledamot av taxeringsnämnden. Med anledning härav infordrades, under hänvisning till bestämmelsen i 117 § taxeringslagen om tystnadsplikt, yttrande från Arvidsson. I sitt yttrande framhöll Arvidsson att de av tidningen återgivna uppgifterna svarade mot innehållet i taxeringsnämndens underrättelse till Andersson om avvikelse från dennes deklaration och att denna underrättelse var en offentlig handling. Arvidsson gick i sitt yttrande in på frågor om deklarationens behandling och på skattechefens agerande. I mitt beslut, meddelat den 4 oktober 1977, fann jag att Arvidssons uttalanden till Expressen inte kunde föranleda något ingripande från min sida. Med an-

ledning av vad Arvidsson sagt om deklarationens behandling och skattechefens agerande tillade jag – efter att ha inhämtat att Andersson mycket riktigt anfört besvär över sin taxering och att skattechefen avsåg att personligen yttra sig över besvären – följande.

Jag har följt den skatterättsliga frågan men finner ett ställningstagande från min sida inte vara aktuellt för närvarande. När skattechefen i Stockholms län avgett yttrande över Sven Anderssons besvär, vill jag överväga frågan på nytt. I nu förevarande ärende går jag alltså inte in på skattefrågan. Ärendet avslutas därför.

Jag kan nu tillägga att min avsikt var att ta upp den skatterättsliga frågan i hela dess vidd och därvid eventuellt också göra en framställning till regeringen om lagändring för att få frågan om skatteplikt för reseförmåner klarlagd. Anmodan hade under hand utgått till skattechefen att ge mig del av hans yttrande när det förelåg.

Innan jag fått del av skattechefens yttrande vände sig Medborgarrättsrörelsen i en skrivelse av den 10 december 1977 till justitiekanslern och hemställde bl. a. att denne måtte utreda huruvida anledning fanns att vidtaga disciplinära åtgärder mot offentlig funktionär i anledning av handläggningen av frågan om beskattningen av SAS-frikort. Skrivelsen har av justitiekanslern remitterats för yttrande av riksskatteverket och skattechefen i Stockholms län.

Sedermera, den 23 december 1977, tillställde skattechefen mig kopia av sitt yttrande till länsskatterätten över Anderssons besvär. Skattechefen anför där sammanfattningsvis, att laglig grund saknas för inkomstbeskattning av Andersson för ifrågavarande förmån och att han därför tillstyrker att besvären bifalles.

Skattechefen har vidare tillställt mig kopia av en den 21 december 1977 dagtecknad skrivelse från honom till budgetdepartementet angående beskattning av förmån av fria flygresor m. m. Han ger där uttryck för den uppfattningen att de avsedda förmånerna inte i något fall är skattepliktiga. Skrivelsen avslutas med följande ord.

Det får anses naturligt att de skattskyldiga som berörs av frågan uppfattar det som orimligt om man beskattar dem för förmåner som de mottagit i den tron att de inte varit skattepliktiga. Å andra sidan är det förståeligt om den vanlige skattebetalaren finner det anstötligt att förmåner av i och för sig betydande värde inte blir beskattade hos dem som mottagit desamma.

På grund av det anförda anser jag det vara ett rimligt krav att värdet av förmån av fria resor i samtliga fall beskattas i likhet med andra förmåner av närbesläktad art.

Enligt min uppfattning kan detta beskattningsspörsmål endast bringas till en godtagbar lösning genom ändring i gällande lagstiftning.

I det läge som frågan kommit dels genom Medborgarrättsrörelsens fram-

ställning till justitiekanslern. dels genom skattechefens skrivelse till budgetdepartementet finner jag vidare utrymme saknas för någon min åtgärd. i vart fall i nuvarande läge.

Tjänstemän i statligt verk har låtit bjuda sig på förtäring av företag som verket anlitat. JO påpekar att tjänstemän bör undvika att ställa sig i tacksamhetsskuld till utomstående personer som de har att göra med i sin tjänst

I en skrivelse som inkom till JO den 2 maj 1977 ifrågasatte "Sune Jansson. Stockholm" om inte tjänstemän vid trafiksäkerhetsverket i fyra i skrivelsen närmare angivna fall fått eller försökt få otillbörliga förmåner och han begärde därför att JO skulle undersöka saken. Två av fallen var följande.

1. På kvällen den 20 oktober 1976 hade en av trafiksäkerhetsverket anlitad reklambyrå i anslutning till en då pågående kurs i Södertälje bjudit där närvarande tjänstemän från trafiksäkerhetsverket på "en omfattande måltid med en hel del dryckesvaror och därtill en egen artist". Enligt uppgift skulle reklambyrån senare ta ut pengarna av trafiksäkerhetsverket genom att erhålla attest på en räkning utan utfört arbete.

2. Vid ett tillfälle hade det arrangerats en avskedsfest på restaurang Diana i Stockholm för en av de anställda på trafiksäkerhetsverkets informationssektion och den festen hade betalats på samma sätt som tillställningen i Södertälje.

Uppgifterna i skrivelsen byggde enligt klaganden på upplysningar som han erhållit av en kontaktman i trafiksäkerhetsverket.

Med anledning av uppgifterna i klagoskrivelsen lät JO Lundvik verkställa utredning i saken, varvid bl. a. följande framkom.

1. Trafiksäkerhetsverkets kurs i Södertälje i oktober 1976

I vecka 43 1976 anordnade trafiksäkerhetsverket i samarbete med annonsbyrån Ted Bates en konferens eller kurs på Skogshöjd i Södertälje. Konferensen avsåg i första hand att informera informationssekreterare och skolkonsulenter – trafiksäkerhetsverkets fältorganisation – om verkets huvudkampanj för 1977 "Till och från arbetet". Trafiksäkerhetsverket svarade för mat- och logikostnader för sin personal. I anslutning till konferensen eller närmare bestämt på kvällen den 20 oktober arrangerade annonsbyrån en överraskning för deltagarna. Överraskningen visade sig vara en trolleriföreställning och under denna bjöds gästerna på förfriskningar – drink eller juice – samt tilltugg. Kostnaderna för arrangemanget uppgick till 1 610 kronor. Av misstag kom detta belopp sedermera att debiteras trafiksäkerhetsverket. Felet uppdagades i anslutning till JO:s utredning i

ärendet och trafiksäkerhetsverket har numera erhållit en kreditnota på beloppet.

2. Restaurang Diana

Den 19 januari 1977 bjöd annonsbyrån Ted Bates personalen på trafik- och informationsbyråns informationssektion – ett tiotal personer – på restaurang Diana i Stockholm. Annonsbyrån hade i förväg kontaktat chefen för informationssektionen Bengt Skoglund och därvid diskuterat lämpligheten av att arrangera ett informationsmöte för sektionens personal någon kväll på en restaurang, varvid Skoglund tackat ja. Enligt vad Skoglund uppgivit ville Ted Bates presentera sin byrå, som var rätt okänd för de flesta på informationssektionen, och den presentationen eller informationen kom då att förläggas till restaurang Diana. Sammankomsten på restaurangen började också med en presentation av byrån och i anslutning därtill serverades drinkar. Efter presentationens slut bjöds gästerna på en måltid bestående av förrätt, varmrätt och kaffe. Till maten serverades vin. Kostnaderna för arrangemanget betalades av Ted Bates.

Vid utredningen framkom inget som tydde på att kostnaderna sedermera skulle ha övervältrats på trafiksäkerhetsverket. Bland de inbjudna gästerna var även Skoglunds sekreterare, som dock slutat sin anställning några dagar innan. Sektionen passade då på att avtacka henne under besöket på Diana, och det är troligen förklaringen till att det i klagoskrivelsen uppgivits att det var en avskedsfest.

Beträffande de två återstående klagopunkterna framkom intet som kunde ge stöd för klagandens påståenden. Fallen förbigås därför här.

Efter remiss inkom trafiksäkerhetsverket med yttrande och anförde därvid, såvitt nu är i fråga, följande.

T.SV:s kurs i Södertälje i oktober 1976

"Janssons" påstående innebär att en av verket anlitad reklambyrå bjudit verkets tjänstemän på "en omfattande måltid med en hel del dryckesvaror" och att verket skulle få betala "på en räkning utan utfört arbete". Såvitt framgår av utredningen har ifrågavarande företag, Ted Bates, avsett att bjuda på en drink och en enklare trolleriföreställning men att kostnaden härför kommit att belasta verket, vilket framkommit till följd av utredningen. Saken har numera rättats till. Vad som framkommit framstår i och för sig som anmärkningsvärt. Å andra sidan har det enligt verkets mening inte framkommit sådana omständigheter, som ger anledning att ifrågasätta brottsligt handlande eller tjänsteförseelse av någon hos verket anställd. I övrigt kan påpekas, att initiativet till "överraskningen" togs av företrädare för Ted Bates och att ingen hos verket anställd kunde direkt förutse dess utformning. Den förmån verkets tjänstemän erhöll synes inte jämförbar med vad som kräves enligt 20 kap. 2 § brottsbalken. Ytterligare synpunkter av allmän natur lämnas nedan under avsnittet "Restaurang Diana".

Restaurang Diana

Utredningen visar att Ted Bates inbjudit informationssektionen inom trafik- och informationsbyrån – ett tiotal personer – till ett informationsmöte kvällstid på restaurang Diana. Den förmån, som tillhandahållits verkets tjänstemän, har bestått i en drink, förrätt, varmrätt och kaffe samt enligt uppgift vin till maten. Inbjudan till sammankomsten har riktats till sektionschefen Bengt Skoglund. Denne får sålunda anses i första hand ansvarig för att övrig personal på sektionen infunnit sig till mötet med företrädare för Ted Bates. Trafiksäkerhetsverket har träffat avtal den 16 juli 1976 med Ted Bates om medverkan i verkets informationsaktiviteter. Inom ramen för detta avtal och för att lösa uppgifterna är det både berättigat och nödvändigt att verkets personal finner lämpliga former för samverkan. Det är vanligt att verkets tjänstemän, i synnerhet regionalt, arbetar kvällstid i sina kontakter med organisationer, kommunala företrädare etc. Det kan också inträffa att verkets tjänstemän i sådana situationer inbjuds att deltaga i gemensamma måltider med verkets intressenter. Att därvidlag konsekvent avsvära sig alla former av samvaro skulle te sig stötande och också stå i strid med verkets målsättning inom informationsområdet. Någon genomgripande analys av förhållandet mellan verkets tjänstemän och intressenter i detta avseende har ej skett i den meningen att verket genom tjänsteföreskrifter preciserat gränserna närmare. Däremot har frågan varit uppe till muntliga överläggningar med berörda tjänstemän, varvid verket rekommenderat en restriktiv hållning till allt sådant som skulle kunna uppfattas som belöningar för tjänsteutövning. Som ytterligare bakgrund kan också framhållas att rekryteringen till trafiksäkerhetsverket sker från sinsemellan mycket olika områden. Verket sysselsätter tekniker, datapersonal, jurister, ekonomer, massmediapersonal etc. I likhet med Skoglund, som varit anställd ca ett år inom verket och hela sitt tidigare yrkesverksamma liv varit i privat tjänst som reklamman, har många anammat vanor och traditioner från sin tidigare yrkesverksamhet och naturligen medfört dem till verket. Skoglund torde, sett mot denna bakgrund, själv funnit det helt naturligt att kontakten med Ted Bates även kunnat ske i den form som här blivit fallet.

Enligt verkets uppfattning står dock Skoglunds handlande i strid mot den restriktiva hållning verkets personal skall inta ifråga om att motta förmåner. Härvid beaktas särskilt att mötet ägde rum kvällstid på en restaurang. Det står emellertid klart att Skoglund härvidlag handlat av oförstånd. Hans uppsåt har endast varit att främja samarbetet mellan Ted Bates och sektionens personal för att åstadkomma en så bra produkt som möjligt. För detta talar öppenheten i agerandet och uppgiftslämnandet till utredningsmannen. Hade Skoglund åsyftat att för egen eller annans räkning åtkomma belöningar av otillbörlig natur hade han säkert valt andra former för detta än vad som nu blivit fallet. Sett mot denna bakgrund kan förfarandet enligt verkets mening inte anses brottsligt, än mindre att Skoglund skulle ha insett detta. Verket avser emellertid att i kommande tjänsteföreskrifter belysa dessa frågor närmare och markera ytterligare den restriktiva hållningen verkets tjänstemän bör inta till frågan om att mottaga förmåner som skulle kunna tolkas som belöningar i tjänsten. I sista hand måste dock frågor av detta slag avgöras från fall till fall beroende på omständigheterna.

Vid ärendets avgörande den 5 oktober 1977 anförde JO Lundvik.

De i klagoskrivelsen gjorda påståendena om förmåner till tjänstemän vid trafiksäkerhetsverket har vid den i saken verkställda utredningen visat sig delvis riktiga. Det har således klarlagts att tjänstemän låtit sig bjudas på tillställningar dels på Skogshöjd i Södertälje, dels på restaurang Diana i Stockholm, vilka tillställningar bekostats av annonsbyrån Ted Bates.

Rent allmänt vill jag säga att tjänstemän hos staten eller kommun bör undvika att ställa sig i tacksamhetsskuld till utomstående personer som de har att göra med i sin tjänst. Mottagandet av "otillbörlig belöning" för tjänsteutövningen kan medföra straff enligt 20 kap. 2 § brottsbalken för mutbrott. Huruvida en belöning är att anse som "otillbörlig" måste bedömas från fall till fall. I propositionen 1975/76:176 med förslag till nya regler om mut- och bestickningsansvaret framhålls, att otillbörlig är varje transaktion som objektivt sett är ägnad att påverka funktionärens tjänsteutövning. Vidare anför departementschefen (s. 37) följande.

> Förmåner som faller inom ramen för vanlig artighet och uppmärksamhet i umgänget människor emellan – exempelvis blomsteruppvaktning i samband med högtidsdagar, sjukdom och representation – är givetvis i allmänhet att anse som tillbörliga. Om förmånerna utgörs av kapitalvaror eller annan dyrbarare egendom bör det för att kravet på tillbörlighet skall anses uppfyllt föreligga ett djupare vänskapsförhållande mellan givare och mottagare som inte enbart grundas på förbindelser i tjänsten. Att en förmån av mera betydande värde omfattas av s. k. allmän sedvänja eller en på visst samhällsområde accepterad kutym torde däremot inte utan vidare göra förmånen tillbörlig.

Det anförda har avseende på mutbrott, vilket ju är en straffbar gärning. En tjänsteman bör undvika att komma i närheten av gränsen för det straffbara. Även om en förmån eller belöning objektivt sett inte är "otillbörlig", kan mottagandet av en sådan lätt nog leda till ryktesspridning och medföra att tjänstemannens eller hela myndighetens anseende blir nedsatt i allmänhetens ögon. En tjänsteman gör därför klokt i att visa restriktivitet när det gäller att mottaga förmåner.

Jag återgår till det nu aktuella ärendet.

Vad då först rör annonsbyråns arrangemang på Skogshöjd framgår det av utredningen att det därvid bjöds på drinkar och underhållning i form av en trolleriföreställning. Däremot har det inte framkommit något som tyder på att annonsbyrån skulle ha bjudit på en omfattande middag. Även om bjudningen således var av betydligt blygsammare slag än vad klaganden anfört kan det diskuteras huruvida det var alldeles lämpligt att tjänstemän från trafiksäkerhetsverket deltog i den. Det är många gånger svårt att dra en bestämd gräns när det gäller vad som kan anses acceptabelt eller inte acceptabelt i dylika sammanhang. Som trafiksäkerhetsverket anfört i sitt yttrande bör stor restriktivitet tillämpas ifråga om vad som kan tillåtas. En sådan restriktivitet har möjligen inte iakttagits i detta fall. Jag anser dock

inte att de tjänstemän som del ıg i tillställningen handlat på ett sätt som skulle påkalla ett formligt ingripande från min sida.

Vad så rör tillställningen på restaurang Diana framgår det av utredningen att den tillkom efter det att chefen för informationssektionen inom trafik- och informationsbyrån Bengt Skoglund tackat ja till en av annonsbyrån Ted Bates föreslagen informationsträff med efterföljande middag. Det var således Skoglund personligen som tog ställning i frågan och får därmed, som trafiksäkerhetsverket också anfört i sitt yttrande, anses ansvarig för att övrig personal på informationssektionen – ett tiotal befattningshavare – infann sig till och deltog i informationsträffen och middagen. Jag har full förståelse för att Skoglund vid förfrågan från Ted Bates fann det angeläget att hans personal fick tillfälle att lära känna de personer på annonsbyrån som de skulle samarbeta med och samtidigt få en inblick i byråns organisation. Hans svar på inbjudningen innebar dock inte bara ett ja till informationsträffen utan också ett accepterande av att Ted Bates bjöd såväl honom själv som ett antal av hans medarbetare på restaurang. Skoglund synes inte närmare ha övervägt huruvida det verkligen var lämpligt att deltaga i den föreslagna middagen, utan accepterat arrangemanget i den form det föreslogs från annonsbyråns sida. Det förhållandet framstår som något anmärkningsvärt med tanke på att den middag det här var fråga om knappast får ses som en förmån av ringa slag. Det är möjligt att avsaknaden av närmare tjänsteföreskrifter på det här området i alltför hög grad lämnat fältet fritt för tjänstemännens egna tolkningar och att dessa tolkningar inte alltid varit så restriktiva som de bort vara. Ifråga om Skoglunds handlande, som jag således är kritisk mot, har jag dock inte funnit anledning frångå trafiksäkerhetsverkets bedömning att det skett av oförstånd och jag anser det därför inte påkallat med någon åtgärd utöver mina nu gjorda uttalanden. Jag förutsätter att trafiksäkerhetsverket snarast kommer att belysa hithörande frågor i tjänsteföreskrifter.

Vad klaganden i övrigt påtalat föranleder inte någon åtgärd från min sida.

Helmers-fallet

I en skrivelse, vilken inkom till JO den 1 juni 1977, riktade fil. lic. Reinhard Helmers kritik bl. a. mot JO och föredragande vid ombudsmannaexpeditionen för beslut som tidigare fattats av JO i anledning av klagomål från Helmers, främst mot organ och befattningshavare vid Lunds universitet. Helmers gjorde gällande att JO skulle ha fattat ett ”falskt beslut”, att JO genom sitt ställningstagande i prövade ärenden skulle ha gjort sig skyldig till skyddande av brottsling samt – med hänvisning till den uppmärksamhet Helmers sak rönt bl. a. i massmedierna – att JO:s anseende skulle kräva att en omprövning av de tidigare fattade besluten kom till stånd.

Beslut i de av Helmers åsyftade ärendena – sju till antalet – meddelades under tiden den 9 januari 1973 till den 21 september 1976. Ärendena har diarienumren 3536/72, 2668/73, 3110/73, 3271/73, 86/74, 228/75 och 1675/76.

I beslut den 2 november 1977 uttalade **JO Uhlin** inledningsvis följande.

För att så långt möjligt söka undanröja varje tvivel om att någon relevant uppgift av förbiseende ej blivit beaktad eller något sakförhållande felaktigt återgivet vid prövningen av Helmers tidigare klagomål hos JO har jag granskat hela materialet angående Helmers mångåriga tvister med universitetsmyndigheterna. Att i detalj gå in på de förhållanden som varit föremål för prövning här och de överväganden som därvid gjorts skulle emellertid föra för långt. Jag har därför inskränkt mig till att särskilt redovisa det ärende som Helmers i sin inlaga av den 1 juni 1977 omnämner som ett ``falskt beslut`` och prövat riktigheten av detta påstående. Jag redovisar också mina överväganden i frågan huruvida materialet rörande Helmers sak ger stöd för påståendet att Helmers skulle varit utsatt för en ``systematisk och avsiktlig kampanj i syfte att med rättsstridiga förfaranden skilja honom från hans tjänst``.

Genom beslut den 2 juli 1975 avgjorde ställföreträdande JO Tor Sverne ett ärende med dnr 3110/73 i anledning av klagomål från Helmers mot professorerna Richard Dahlbom och Christoffer Rappe rörande innehållet i två sakkunnigutlåtanden i ett tjänstetillsättningsärende. Beslutet återges i det följande i dess helhet.

Ställföreträdande JO Tor Sverne:

``Till en år 1972 ledigförklarad tjänst som extra universitetslektor i organisk kemi vid Lunds universitet anmälde sig som sökande, förutom Helmers, fil. doktorerna L.-O Carlsson, L. G. Gonzalez, S. Nilsson och E. Sandberg samt fil. mag. I. Wennerbeck. I ärendet avgavs yttranden av den s. k. tjänstetillsättningsnämnden vid avdelningen för organisk kemi samt kemiska sektionen. Dessutom inhämtades yttranden från två utanför universitetet stående sakkunniga, professorn vid Uppsala universitet Richard Dahlbom och professorn vid Umeå universitet Christoffer Rappe.

Konsistoriet beslöt den 12 oktober 1972 i enlighet med de avgivna yttrandena att förordna Carlsson till innehavare av tjänsten fr. o. m. den 1 november 1972 tills vidare, dock längst t. o. m. den 30 juni 1973. Ärendet har efter överklagande prövats av såväl universitetskanslersämbetet som Kungl. Maj:t, vilka genom beslut den 30 maj 1973 resp. den 7 juni 1974 ej funnit skäl ändra konsistoriets ställningstagande.

I en skrift som kom in hit den 1 november 1973 påtalade Helmers att Dahlbom och Rappe i sina sakkunnigutlåtanden dels förväxlat betygsgraderna i lärarskicklighet från de olika betygssystem som tillämpats vid lä-

rarhögskolornas ämneslärarutbildning, dels ock använt de sökandes betyg i lämplighet på lärarhögskola som enda urvalskriterium mellan sökandena.

Av utredningen i ärendet framgår att följande betygssystem tillämpats vid lärarhögskolorna såvitt gäller betyg i lämplighet på ämneslärarlinjen.

Höstterminen 1964–vårterminen 1968:

Betygsgraderna Lämplig, Mycket lämplig och Utmärkt lämplig med avsedd fördelning 10, 80 och 10 %. Enligt underhandsuppgift blev utfallet 5, 80 och 15 %.

Höstterminen 1968 och tillsvidare:

Betygsgraderna 1, 2 och 3 med avsedd fördelning 60, 25 och 15 %.

Av de i utlåtandena bedömda personer, som genomgått lärarhögskola (alla utom Sandberg), hade Nilsson och Wennerbeck bedömts enligt det äldre systemet. Båda hade erhållit betyget Mycket lämplig, vilket i det systemet utgjorde normalbetyg. Övriga hade bedömts enligt det nu gällande systemet. Carlsson och Gonzales hade båda fått betyget 2 och Helmers normalbetyget 1.

Inom respektive, dock inte helt jämförbara betygssystem, hade alltså Helmers, Nilsson och Wennerbeck tilldelats normalbetyget i lämplighet medan Carlsson och Gonzales erhållit ett högre betyg. Ingen av sökandena hade fått högsta betygsenheten.

Rappe har i sitt utlåtande förklarat, att såväl Carlsson som Nilsson har goda betyg från lärarhögskola. Vidare har Rappe kommenterat Wennerbecks betyg som bra betyg och Helmers betyg som normalbetyg. Rappe har slutligen funnit Helmers betyg anmärkningsvärt mot bakgrund av dennes mångåriga undervisningsverksamhet vid Lunds universitet.

Dahlbom har i likhet med Rappe förklarat Carlsson och Nilsson ha goda vitsord från lärarhögskolan. Dahlbom har vidare uttalat att Helmers har lägre betyg från lärarhögskolan än övriga sökande, som genomgått denna utbildning.

Dahlbom och Rappe har efter remiss avgivit yttranden i ärendet.

Beträffande den påstådda betygsförväxlingen förklarade Dahlbom att betygen enligt de två betygssystemen icke utan vidare kunde jämföras och att Helmers fått det lägsta betyget av de tre sökande, som prövats enligt det nu gällande systemet. Rappe åberopade skillnaderna i procenttal mellan de olika betygssystemen. En jämförelse visade enligt Rappe bl. a. att ingen kunde erhålla sämre betyg än Helmers i det system som gällde för honom, medan däremot 15 % av de studerande kunde få sämre betyg än Nilsson och Wennerbeck i det för dem gällande betygssystemet.

Både Dahlbom och Rappe tillbakavisade kategoriskt under hänvisning till sina utlåtanden Helmers påstående om att de använt betygssättningen på lärarhögskolan som enda urvalskriterium för rangordningen mellan de sökande.

Yttrande har även inhämtats från universitetskanslersämbetet, som däri anförde bl. a. följande:

Bakgrund

I anslutning till regleringen av statsbudgeten har Kungl. Maj:t utfärdat bestämmelser om extra tjänst som universitetslektor, se statsliggaren VIII U 1973/74 s. 125. Sådan tjänst inrättas i princip för den grundläggande utbildningens behov men vederbörande tjänstinnehavare kan dock vid flertalet fakulteter i vissa fall tjänstgöra även inom forskarutbildningen. Tjänsten inrättas och tillsätts av konsistoriet. Några befordringsgrunder för tjänsten är inte föreskrivna utan vid valet mellan flera behöriga sökande blir en avvägning av deras vetenskapliga och pedagogiska och övriga för tjänsten betydelsefulla meriter avgörande.

– – –

Betyg vid lärarhögskolorna m. m.

– – –

Rappe har i sitt yttrande jämställt Carlssons och Nilssons betyg, trots att Carlsson har högre betyg än normalbetyg och Nilsson normalbetyg. Vidare har Rappe kommenterat Wennerbecks betyg som bra betyg och Helmers betyg som normalbetyg, oaktat båda har normalbetyg. Rappe har funnit Helmers normalbetyg anmärkningsvärt mot bakgrund av dennes mångåriga undervisningsverksamhet.

Dahlbom har i likhet med Rappe jämställt Carlssons och Nilssons betyg. Dahlbom har vidare uttalat att Helmers har lägre betyg än övriga sökande, trots att både Helmers, Nilsson och Wennerbeck har normalbetyg.

Rappe har i sitt yttrande till JO som stöd för de olika värderingarna i sakkunnigutlåtandet åberopat skillnaderna i procenttal mellan de olika betygssystemen, vilket innebär att normalbetyget enligt det äldre systemet med avseende på *fördelningen* inte helt motsvaras av normalbetyget enligt det nya systemet. UKÄ kan för sin del inte finna att denna skillnad motiverar så pass skilda värderingar om de sökandes betyg som här skett. Utlåtandena tyder enligt UKÄ:s mening i stället på att de sakkunniga inte uppmärksammat att övergången till nya betygsbeteckningar vid lärarhögskolorna också inneburit en ändring av betygssystemets uppbyggnad, som gör att systemens olika betyg inte låter sig direkt jämföras.

Oavsett det ändrade systemet bör enligt UKÄ:s mening inte alltför långtgående slutsatser dras av jämförelser mellan olika lärarhögskolebetyg, då det inom varje grupp självfallet måste föreligga inte oväsentliga inbördes skillnader mellan elevernas pedagogiska skicklighet, inte minst inom den procentuellt sett stora grupp som tilldelats normalbetyget.

De sakkunnigas urvalskriterier

Dahlbom och Rappe har i sina utlåtanden redovisat de sökandes vetenskapliga och pedagogiska meriter samt gjort en sammanfattande jämförelse dem emellan. De har därvid dels berört de sökandes erfarenhet av akademisk undervisningstjänst, dels angett att de – i brist på lärarprov – beträffande övriga pedagogiska meriter till stor del varit hänvisade till lärarhögskolebetyg. Dahlbom har dessutom funnit Helmers undervisningstjänst vara direkt avgörande för en placering av denne i tredje förslagsrummet före bl. a. Gonzalez, som erhållit högre lärarhögskolebetyg än Helmers.

UKÄ kan sålunda inte finna att de sakkunniga i sina utlåtanden använt lärarhögskolebetyg som enda urvalskriterium.

UKÄ:s sammanfattande synpunkter

Som framgår av det ovan anförda anser UKÄ att de sakkunniga jämfört de sökandes lärarhögskolebetyg utan att tillräckligt beakta att betygssystemet ändrats. Det är givetvis av största vikt att de sökande bedöms efter enhetliga regler och principer. UKÄ, som i detta avseende anser att de sakkunnigas handläggning lider av vissa brister, kan å andra sidan inte finna att detta haft någon avgörande inverkan på utlåtandenas slutsatser eller på utgången av tillsättningsärendet. Sålunda har de sakkunniga som ovan nämnts vid sina bedömningar även vägt in andra omständigheter såsom vetenskapliga meriter och övriga pedagogiska meriter. Vidare har i tillsättningsärendet, vari utlåtandena åberopats, även andra yttranden avgetts. Till yttermera visso har ärendet till följd av Helmers påpekanden i sina besvär till Kungl. Maj:t slutgiltigt prövats med beaktande av de skilda betygssystemen utan att leda till ändrat ställningstagande i sakfrågan.

De aktuella sakkunnigutlåtandena har – såvitt UKÄ har sig bekant – åberopats i ytterligare ett tillsättningsärende, nämligen tillsättning av en extra universitetsadjunktstjänst i organisk kemi vid universitetet i Lund. Även i detta ärende påtalades dock frågan om betygssystemen i samband med hos Kungl. Maj:t anförda besvär.

– – –

Helmers har inkommit med ytterligare skrifter i ärendet. I dessa har han vidareutvecklat sina klagomål och även utvidgat dem till att omfatta vissa andra personer, framför allt professorn Salo Gronowitz vid Lunds universitet, från vilken förslaget att tillkalla Dahlbom och Rappe som sakkunniga i förevarande tillsättningsärende ursprungligen hade kommit.

Inledningsvis vill jag peka på det i och för sig självklara förhållandet att det inte är JO:s uppgift att i sak överpröva de sakkunnigas förslag och myndigheternas beslut i tillsättningsärenden, vilket i stället får ske i vanlig besvärsväg. Det finns nämligen ett ganska stort utrymme för olika värderingar i ärenden av detta slag, och det kan därför inte entydigt fastslås att visst förslag eller visst beslut är det enda riktiga och att alla avvikelser innebär tjänstefel. JO måste här begränsa sig till att övervaka att ärendet handlagts med tillbörlig noggrannhet och objektivitet och att i övrigt grundläggande administrativa principer och gällande bestämmelser iakttagits (jfr JO:s ämbetsberättelse 1970 s. 403). Dahlbom och Rappe har i sina utlåtanden gjort vissa, ej helt rättvisande jämförelser mellan de olika sökandes betyg i lärarskicklighet från lärarhögskola. Omständigheterna ger emellertid inte stöd för Helmers påstående att de handlat i otillbörligt syfte. Av allt att döma har de uttalanden som de gjort i dessa hänseenden berott på att betygen satts enligt olika system och att de inte uppmärksammat att dessa inte var direkt jämförbara. Med hänsyn till omständigheterna vill jag inte beteckna förevarande misstag som tjänstefel.

De obestyrkta anklagelser som Helmers i övrigt riktat i ärendet mot Dahlbom och Rappe tar jag över huvud taget inte upp till prövning.

Jag avslutar härmed ärendet med påpekande att detta har nära samband med ett antal andra klagoärenden som Helmers anhängiggjort hos JO och som jag avgör i dag samtidigt med förevarande ärende (dnr 2668 och 3271/73 samt 86/74).

JO Uhlin:

Innan jag går in i detalj på de anmärkningar Helmers framställt mot det återgivna JO-beslutet bör för sammanhangets skull här omnämnas att Helmers vid Uppsala tingsrätt väckt enskilt åtal mot Dahlbom för osant intygande under följande gärningspåstående.

Dahlbom anlitades sommaren 1972 av kemiska sektionen vid universitetet i Lund såsom sakkunnig. I sitt votum 1972-09-04 intygar Dahlbom under ämbetsansvar osant: ''Helmers har vid lärarhögskolan erhållit lägre betyg än övriga sökande . . .'' Detta osanna intygande är sedan Dahlboms utgångspunkt för sin rangordning till tjänst, vilket i sin tur lett till att målsäganden förvägrats det begärda förnyade förordnande som universitetslektor efter 6 års väl vitsordad tjänstgöring. Gärningen innebar fara i bevishänseende för den administrativa rättsskipningen och ett förfång för målsäganden. Lagrum: 15 kap 11 § brottsbalken.

Tingsrätten yttrade i dom den 5 maj 1976 bl. a. följande.

Tingsrättens bedömning

Redan av utlåtandet framgår att Dahlbom jämfört de sökande såväl med avseende på vetenskapliga meriter som pedagogisk skicklighet. Utlåtandet lämnar inte utrymme för den av Helmers påstådda tolkningen att Dahlbom skulle ha funnit de vetenskapliga meriterna jämställda och därefter enbart jämfört de sökande med avseende på pedagogisk skicklighet varvid betygen från lärarhögskola skulle ha använts som enda urvalskriterium. Som redan utretts av andra myndigheter har Dahlbom i och för sig inte beaktat skillnaderna i de båda betygssystemen. Detta har emellertid saknat betydelse såväl för förslagen i utlåtandet som i tillsättningsärendet. Då Helmers sålunda saknar fog för sin talan skall åtalet ogillas.

Helmers överklagade domen till Svea hovrätt och yrkade bifall till sin vid tingsrätten förda talan. Hovrätten fastställde den 2 februari 1977 tingsrättens dom.

I revisionsinlaga till Högsta domstolen anförde Helmers bl. a. följande angående det aktuella sakkunnigutlåtandet och JO:s prövning av detta.

När UKÄ:s befattningshavare efter JO-anmälan insåg konsekvenserna av det osanna intygandet även för eget vidkommande, företog de ett mycket grovt maskeringsförsök: I UKÄ:s remissvar 1974-06-24 till JO maskeras ansvarsrekvisitet ''fara i bevishänseende'' genom en förfalskad ordningsföljd för de beslut, som resulterat av den tilltalades tjänsteförslag. UKÄ konstruerade den falska kausalföljden, enligt vilken den tilltalades tjänsteförslag inhämtats *efter* att både nämnden och fakulteten beslutat sina tjänsteförslag, trots att dessa beslut uttryckligen är motiverade med den tilltalades tjänsteförslag. UKÄ:s remissvar till JO är ett falskt vittnesmål.

Trots påtalan lät JO sig övertygas av UKÄ:s tjänstemän, enligt vilka juni månad 1972 följer efter september 1972. Sålunda förnekade JO att det osanna intygandet innebar ''Fara i bevishänseende''. Den tilltalades tjäns-

teförslag hade enligt JO inte påverkat besluten, som redan fattats dessförinnan.

Osanningen är så grov, att var och en bör upptäcka maskeringsförsöket.

Genom beslut den 7 juli 1977 fann Högsta domstolen ej skäl meddela prövningstillstånd.

Helmers synes alltså göra gällande att JO vid prövningen av det omnämnda ärendet ej haft klart för sig i vilken ordning tjänstetillsättningsnämndens, kemiska sektionens och de sakkunnigas utlåtanden avgivits, vilket skulle ha berott på att dåvarande universitetskanslersämbetet (UKÄ) i sitt till JO avgivna remissyttrande över Helmers klagomål vilselett JO genom att omkasta den tidsföljd i vilken de förstnämnda yttrandena tillkommit. Härigenom skulle JO, med användande av Helmers terminologi, ha kommit att fatta ett "falskt beslut".

Av handlingarna i JO:s akt, bl. a. en av Helmers den 15 juli 1974 avlåten inlaga, framgår att den ifrågavarande tjänsten som extra universitetslektor ledigförklarades den 10 maj 1972. Kemiska sektionen beslöt den 16 juni 1972 att utse Rappe och Dahlbom som sakkunniga. Utlåtandena inkom från Rappe den 5 september 1972 och från Dahlbom den 8 september 1972. Tjänstetillsättningsnämnden vid avdelningen för organisk kemi avgav yttrande den 20 september 1972 och anslöt sig därvid till de sakkunnigas bedömning att annan sökande än Helmers var den för tjänsten mest förtjänte. Kemiska sektionen tillstyrkte den 28 september 1972 enhälligt framställningen från tjänstetillsättningsnämnden om förordnande för annan sökande än Helmers på tjänsten. Konsistoriet fattade beslut vid sammanträde den 12 oktober 1972.

I sitt remissyttrande till JO den 24 juni 1974 skriver UKÄ inledningsvis "I ärendet avgavs yttranden av den s. k. tjänstetillsättningsnämnden vid avdelningen för organisk kemi samt kemiska sektionen. *Vidare* (kursiverat här) inhämtades yttranden från två utanför unversitetet stående sakkunniga . . ." Under rubriken "UKÄ:s sammanfattande synpunkter" anförs:

"UKÄ, som . . . anser att de sakkunnigas handläggning lider av vissa brister kan å andra sidan inte finna att detta haft någon avgörande inverkan på utlåtandenas slutsatser eller på utgången av tillsättningsärendet. Sålunda har de sakkunniga . . . vid sina bedömningar även vägt in andra omständigheter såsom vetenskapliga meriter och övriga pedagogiska meriter. Vidare har i tillsättningsärendet, vari utlåtandena åberopats, även andra yttranden avgetts. Till yttermera visso har ärendet till följd av Helmers påpekanden i sina besvär till Kungl. Maj:t slutgiltigt prövats med beaktande av de skilda betygssystemen utan att leda till ändrat ställningstagande i sakfrågan."

Om jag förstått Helmers tankegångar rätt, inlägger Helmers i UKÄ:s ordval, att UKÄ genom användandet av ordet "vidare" velat ge JO intrycket att de sakkunnigas yttranden avgivits *efter* nämndens och sektionens

yttranden (medan det rätta förhållandet var att de avgivits *före*). Enär nämndens och sektionens yttranden enligt Helmers endast hänvisar till Rappes och Dahlboms sakkunnigutlåtanden och alltså saknar självständig betydelse var detta "falsarium" nödvändigt för att kunna leda fram till UKÄ:s slutsats att felaktigheterna ej haft någon avgörande inverkan för utgången av tillsättningsärendet. JO skulle enligt Helmers ha förletts att acceptera denna beskrivning och de bakomliggande tankegångarna genom att i reciten till JO-beslutet endast utbyta ordet vidare mot "dessutom" (s. 1 st. 2).

Alldeles oavsett om man delar Helmers uppfattning att de citerade ordvalen antyder en avsikt att ange ett kronologiskt händelseförlopp – vilket jag för min del ej kan göra – och oavsett om man tillmäter befattningshavarna i tjänstetillsättningsnämnden och kemiska sektionen förmågan till självständigt tänkande i tillsättningsärendet, lider Helmers argumentation av den enligt min mening avgörande bristen att han brutit ut ett för sina syften passande avsnitt ur sitt sammanhang. De av Helmers åberopade meningarna i UKÄ:s yttrande ingår endast som ett moment i övervägandena av vilken betydelse de sakkunnigas utlåtanden haft i ärendet. Det avgörande i UKÄ:s resonemang är uttalandet att regeringen vid sin prövning av Helmers besvär efter dennes erinringar haft det rätta förhållandet klart för sig utan att detta lett till ändrat ställningstagande i fråga om vem som skulle förordnas på tjänsten.

Helmers i olika sammanhang framförda påståenden om "ett falskt beslut enligt vilket juni kommer efter september" visar sig vid en granskning sålunda helt sakna grund. Detta så mycket mer som JO, vilket framgått av det ovan återgivna beslutet, ej alls uttalat sig i det hänseende Helmers gjort gällande, utan vid sin prövning uppehållit sig vid om Rappes och Dahlboms misstag kunnat läggas dem till last som ansvarsgrundande tjänstefel eller ej.

Jag övergår härefter till att behandla frågan om en samlad bedömning av materialet rörande Helmers sak ger stöd för den i massmedierna och i riksdagen (protokoll 1975/76 nr 64 s. 76 ff) framförda åsikten att Helmers skulle vara utsatt för en systematisk och medveten personförföljelse. För detta ändamål har jag, såsom inledningsvis framgått, genomgått samtliga här förvarade handlingar i saken. Jag har vidare tagit del av de utredningar som bedrivits av justitiekanslern (dnr AD 32/65, 306/71, 15/74, 993-75-21 och 320-77-21). Jag har härutöver granskat handlingarna till Kungl. Maj:ts (utbildningsdepartementet) beslut den 7 juni 1974 med dnr 2541/73, 4344/73 och 466/74. Slutligen har jag genomgått Lunds tingsrätts akt i mål B 394/75 samt Högsta domstolens akt B 136/77.

Jag vill först uppehålla mig vid JO:s ärende 86/74 vilket avgjordes genom beslut av ställföreträdande JO Tor Sverne den 2 juli 1975. I klagomålen gjorde Helmers gällande att professorerna Gronowitz och Eberson och

rektorsämbetet vid Lunds universitet genom en felaktig tillämpning av ett regleringsbrev om särskild tilldelning av lärarkrafter vid de filosofiska fakulteterna förorsakat att Helmers friställts från sin tjänst som universitetslektor under sex månader 1972–73.

Ställföreträdande JO Tor Sverne:

"Helmers vill göra gällande att universitetet medvetet motarbetat honom och att de olika av honom påtalade åtgärderna och besluten från universitetets sida i själva verket utgjort led i en utrensningsaktion riktad mot honom, som framstått som obekväm för universitetet bl. a. på grund av sina politiska åsikter och radikala idéer om universitetsdemokrati. Vad Helmers här anfört innefattar allvarliga beskyllningar mot tjänstemän och lärare vid universitetet för illojal maktanvändning.

Tydligt är att Helmers i flera fall blivit negativt bedömd i tillsättningsärenden och i andra liknande ärenden vid universitetet. Jag hyser därför förståelse för att Helmers känt sig motarbetad i sin verksamhet.

Utredningen ger emellertid inte stöd för Helmers påstående att han varit föremål för personförföljelse eller att mot honom riktade åtgärder och beslut av negativ innebörd dikterats av ovidkommande hänsyn eller eljest tillkommit i otillbörligt syfte. Tvärtom framgår av Gronowitz' och Ebersons yttrande den 4 oktober 1974 att deras handlande i nu förevarande ärende dikterats av en önskan att tillgodose yngre forskningsstuderandes behov av försörjningsmöjligheter under studierna. En annan sak är att deras uppfattning om att de extra lektoraten var att anse som försörjningstjänster för doktorander ej var riktig. Att de i detta hänseende hyste en felaktig uppfattning kan dock ej läggas dem till last som tjänstefel.

Icke ens om Gronowitz' och Ebersons uppfattning om de extra lektoraten varit riktig kan det enligt min mening anses tillfredsställande att helt skilja en person med en sammanlagt så långvarig tjänstetid vid universitetet som Helmers från hans anställning där. Av utredningen framgår ju att Helmers under en följd av år innehaft ett-åriga förordnanden på extra universitetslektorat vid Lunds universitet. Bruket av ett-årsförordnanden i dylika fall synes ha varit allmänt förekommande inom universitetsvärlden och i varje fall ej begränsat till Lund. Detta system tillgodoser uppenbarligen inte rimliga krav på anställningstrygghet, vilket inte minst Helmers smärtsamt fått erfara. Numera gäller emellertid reglerna om anställningsskydd även på detta område (i varje fall såvitt gäller universitetslektor med föreskriven behörighet, se SFS 1975: 386), varför jag saknar anledning att vidare uppehålla mig vid den principiella sidan av saken.

Vad därefter angår Helmers' förhållanden har han efter överklagande genom beslut av Kungl. Maj:t den 26 juli 1974 erhållit förordnande på en tjänst som universitetsadjunkt vid Lunds universitet. Han har numera i denna tjänst den anställningstrygghet, som följer av anställningsskyddslagstiftningens principer. Det är min förhoppning att detta medfört en förbättring och stabilisering av förhållandet mellan Helmers och andra företrädare för universitetet."

JO Uhlin:

Jag kan i allt väsentligt ansluta mig till de av Sverne gjorda uttalandena. Att Helmers i flera fall bedömts negativt i tillsättningsärenden är uppen-

bart, att man kan hysa förståelse för att Helmers känt sig motarbetad i sin verksamhet ligger nära till hands och att det ej är tillfredsställande att skilja en person med så lång anställningstid som Helmers från hans tjänst står fullt klart.

En annan sak är emellertid att utifrån det material, som framkommit under de talrika utredningarna, dra slutsatsen att Helmers på grund av politiska eller andra överväganden varit utsatt för en komplott med syfte att skilja honom från tjänsten. Jag för min del har inte kunnat finna att det tillgängliga materialet ger stöd för ett sådant påstående. Mot detta talar också att Helmers, för mig icke närmare kända politiska åskådning, dock ej hindrat att han upprätthåller en tjänst vid universitetet i Lund, låt vara av annat slag än den han eftersträvat, nämligen som universitetsadjunkt. Med detta är ärendet av mig slutbehandlat.

Dokumentation av muntliga upplysningar i tjänstetillsättningsärende

Genom beslut den 17 december 1975 förordnade styrelsen för televerket, i enlighet med ett av verkets centrala personaladministrativa utskott avgivet förord, driftingenjören Jan Jönsson att vara teledirektör i Fe 25 (chef för Luleå teleområde).

Över beslutet anförde bl. a. driftchefen Rune Wallin besvär hos regeringen.

Televerket yttrade sig över besvären och Wallin avgav påminnelser i anslutning till verkets remissyttrande.

I sina påminnelser anmärkte Wallin på att verket inte hade tillämpat sedvanligt remissförfarande i tillsättningsärendet ''för betygssättning och yttrande''. Han påtalade även att chefen för norra regionkontoret Nils Tell vid föredragning av tillsättningsärendet i verkets centrala personaladministrativa utskott hade tillåtits yttra sig muntligen över kandidaternas lämplighet utan att ha i förväg nedtecknat yttrandet i skrift och tillställt ledamöterna detsamma och på att yttrandet ej protokollförts hos utskottet. Han kritiserade vidare bl. a. att verket, som i remissyttrandet bekräftat att kontakter förevarit med chefer på olika nivåer, inte redovisat vilka chefer som kontaktats rörande honom. Wallin hemställde mot denna bakgrund bl. a. att regeringen måtte upphäva överklagade beslutet och återförvisa ärendet till televerket för förnyad handläggning enligt gällande rutin och praxis.

Med anledning av vad Wallin anfört remitterade kommunikationsdepartementet ärendet till televerket för förnyat yttrande.

I sitt förnyade yttrande i ärendet anförde televerket bl. a. att kandidater inom verket till tjänster på ifrågavarande höga nivå i allmänhet – och så även i detta fall – var väl kända inom verksledningen liksom av personalens företrädare och att därför något skriftligt remissförfarande rörande

kandidaterna till tjänsten ej förekommit. Televerket hävdade bestämt att verket vid tillsättningen av den aktuella tjänsten förfarit korrekt och ändamålsenligt. Verket hänvisade i fråga om bedömningen av klagandens skicklighet för befattningen till ett yttrande av Tell. I detta uttalade Tell sammanfattningsvis att hans uppfattning fortfarande var att Wallin var en förtjänt och i många avseenden skicklig tjänsteman men att han vidhöll att Jönsson sammantaget var klart före Wallin för den aktuella tjänsten. Verket framhöll även att det centrala personaladministrativa utskottet hade förordat att besvären avstyrktes.

I de påminnelser, som Wallin avgav med anledning av televerkets förnyade remissyttrande, framhöll Wallin bl. a. att i tillsättningsärendet lämnade muntliga uppgifter av betydelse för ärendets avgörande ej dokumenterats. Man visste därför enligt Wallin inte vad som legat som underlag för verkets bedömning i ärendet och ej heller hade genom senare avgivna yttranden klargjorts hur verket kommit fram till sitt ställningstagande.

Genom beslut den 24 februari 1977 lämnade regeringen besvären utan bifall.

I en skrift som kom in till JO den 21 mars 1977 hemställde Wallin om JO:s prövning huruvida televerkets handläggning av tillsättningsärendet kunde anses ha varit korrekt. Wallin hänvisade därvid till de anmärkningar han riktat mot televerkets handläggning i akten hos kommunikationsdepartementet.

Ärendet remitterades till televerkets styrelse för yttrande, efter hörande av regionchefen Tell, med anledning av Wallins klagomål mot att muntliga uppgifter rörande sökandena i tillsättningsärendet inte dokumenterats.

Televerket anförde i sitt remissyttrande bl. a. följande.

Teledirektörerna sorterar i organisatoriskt avseende direkt under generaldirektören. Vid tillsättning av tjänster på nivån omedelbart under generaldirektören, gäller generellt att antalet tjänstemän som kan komma ifråga är begränsat. Härav följer att kandidaterna nästan alltid på förhand är välkända och att ett särskilt remissförfarande därför sällan kommer till användning. Vid tillsättning av teledirektörstjänster har ett sådant förfarande tillgripits endast undantagsvis.

Upplysningsvis förtjänar nämnas att verket har befogenheter som i många fall utnyttjas att utan ledigförklarande tillsätta tjänster. Detta tillvägagångssätt har kommit till användning bl. a. i fråga om tjänster som är direkt underställda generaldirektören.

Kandidaterna inom verket till den chefstjänst varom nu är fråga var väl kända inom verket. De var även väl kända av personalorganisationerna vilka var företrädda i verkets centrala personaladministrativa utskott. Något skriftligt remissförfarande rörande kandidaterna till ifrågavarande tjänst bedömdes därför ej erforderligt och verkställdes heller inte.

Tjänst som teledirektör ställer stora krav särskilt på de personliga egenskaperna hos innehavaren. Vid jämförelse mellan kandidaterna till här ifrågavarande tjänst fann televerket att Jönsson ifråga om dessa egenskaper hade ett klart försteg framför de övriga. Vid den genomgång av de olika

kandidaterna som ägde rum i centrala personaladministrativa utskottet konstaterades sålunda enhälligt att Jönssons egenskaper satta i relation till vad som krävs för att uppehålla den ansvarsfulla och krävande befattningen som chef för Luleå teleområde, gjorde honom till den bäst skickade av de olika kandidaterna. Televerket har i sitt yttrande över Wallins besvär redovisat skälen till sitt ställningstagande i detta tillsättningsärende. Verket hävdar att Jönsson med hänsyn till förtjänst och skicklighet var den främste, att dess beslut att utnämna Jönsson var väl motiverat och att tillsättningen skett enligt grundlagens föreskrifter.

– – –

Slutligen vill televerket framhålla att i samband med att besvär anfördes över televerkets beslut att tillsätta Jönsson som chef för Luleå teleområde har skälen och de bedömningar som gjordes under den interna överläggningen inom centrala personaladministrativa utskottet redovisats.

Tell uttalade i det av televerket åberopade yttrandet bl. a.

Wallin har anmärkt på att muntliga uppgifter rörande sökandena inte dokumenterats. Han torde därvid syfta på två olika problem, nämligen dels hur uppgifter om de sökande inhämtats, dels hur denna information sammanställts.

Det material, som låg till grund för mitt förord av Jan Jönsson, baserades på egna iakttagelser och värderingar, kompletterade med synpunkter som framkommit vid samtal med olika personer, bl. a. i chefsställning. Jag vill här nämna, att jag har god egen kännedom om de flesta av de sökande.

Erfarenheten visar, att det icke är möjligt att med enbart knapphändiga skriftliga värderingar som grund få en rättvisande bild av olika sökandes förmåga i olika avseenden. Dessutom tillkommer de problem som är förknippade med att det i allmänhet är olika personer som bedömer de olika kandidaterna. Det är därför inte ovanligt att samtalen med bedömarna måste bli mycket ingående för att det skall vara möjligt att få fram så korrekta och objektiva uppgifter som möjligt. Likaså är det ofta nödvändigt att ha samtalen i etapper, allteftersom resultaten klarnar.

Jag vill understryka, att det i detta fallet gällde en av de mest betydelsefulla chefstjänsterna i vårt företag och att i sådana fall de personliga egenskaperna hos de sökande är av största betydelse.

Den primära avsikten med urvalsprocessen har naturligen varit att söka få fram vem av de sökande som kunde förväntas göra den bästa insatsen som chef för Luleå teleområde (med allt vad som ligger däri). Att det därvid är nödvändigt att noga väga olika kandidater mot varandra och ta fram och analysera skillnader i deras förmåga i olika avseenden är ofrånkomligt och behöver ej innebära, att de kandidater som ej kommer ifråga ges ”underbetyg”. Endast en kan ju få tjänsten.

– – –

Den andra frågan Wallin dragit upp, varför beslutsunderlaget ej dokumenterats skriftligt, bör väl närmast kommenteras från vår centrala administrations sida. Själv skulle jag vilja säga följande. Visst hade en skriftlig dokumentation varit fullt möjlig, tekniskt sett, men även om en sådan hade förebragts, torde den med hänsyn till frågans stora vikt ha bort kompletteras med muntliga kommentarer. – – –

JO Lundvik anförde vid ärendets avgörande den 28 oktober 1977 följande.

I ett den 8 juni 1976 avgjort ärende har jag tagit ställning i frågan om dokumentation av muntliga upplysningar i tjänstetillsättningsärenden hos tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet. Ärendet har – – – redovisats i JO:s ämbetsberättelse 1976/77 s. 268 f, som jag hänvisar till. Jag nöjer mig med att här i stora drag återge de uttalanden som jag gjorde sammanfattningsvis i det ärendet. Jag sade bl. a. att jag fann helt övervägande skäl tala för att utifrån muntligen inhämtade upplysningar i tjänstetillsättningsärende borde nedtecknas och bevaras i akten i den mån de var av betydelse för ärendets avgörande. Det sagda gällde inte bara upplysningar som inhämtades av den beslutande myndigheten direkt utan också när, som i det då aktuella fallet, ärendet bereddes av en för ändamålet särskilt tillsatt nämnd och denna lät komplettera ansökningshandlingarna med muntligen inhämtade upplysningar. Det sagda hade gällt upplysningar, inhämtade från utomstående. Frågan om också uppgifter som framkom under den interna överläggningen inom tjänsteförslagsnämnden behövde dokumenteras fann jag mer vansklig. Anteckningsskyldighet kunde enligt min mening här knappast komma i fråga annat än i vad gällde preciserade uppgifter om händelser, karaktärsdrag e. d. som påverkade nämndens ställningstagande. Beträffande uppgifter av sådan art fann jag emellertid att skäl kunde anföras för att även de borde dokumenteras. Jag rekommenderade avslutningsvis tjänsteförslagsnämnden att, i den mån dess praxis stred mot vad jag anfört i ärendet, ompröva sin inställning.

Jag vill här inskjuta att tjänsteförslagsnämnden numera följer mina rekommendationer.

Vad jag anfört rörande ärendet hos tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet gäller i lika hög grad det nu aktuella tillsättningsärendet hos televerket. De upplysningar om de olika sökandena som Tell införskaffat och presenterat i ärendet måste antagas ha varit av betydelse för avgörandet och de borde således enligt min mening ha dokumenterats. De kan också antagas att vid överläggningarna inom det centrala personaladministrativa utskottet och inom televerkets styrelse i samband med ärendets avgörande framkommit uppgifter av sådan art att de lämpligen bort dokumenteras. En genomläsning av kommunikationsdepartementets akt ger visserligen vid handen att Tell, berörda utskott och televerkets styrelse ansåg Jönsson vara överlägsen Wallin i fråga om vissa särskilt angivna, för tjänsten betydelsefulla egenskaper, men vad de därvid stödde sina omdömen på finns ej redovisat. Att så inte skett är otillfredsställande av de skäl som jag utförligt angivit i det förut åberopade ärendet.

Under hänvisning till det anförda vill jag rekommendera televerket att i fortsättningen följa de riktlinjer rörande dokumentation av muntliga upplysningar i tjänstetillsättningsärenden, som jag förordat i JO:s ämbetsberättelse 1976/77 s. 268 f.

Disciplinpåföljd får – även om tillämplig bestämmelse i lag eller avtal saknas – inte åläggas någon som ej fått tillfälle bemöta den anklagelse som riktas mot honom. Omfattningen av JO:s prövning av beslutets riktighet i sak

I en skrift som kom in till JO den 23 maj 1977 påtalade Carin B. att kyrkorådet i Tolfta församling den 6 oktober 1975 tilldelat kontoristen Inga E. en varning med anledning av hennes tillvägagångssätt i samband med bortovaro från tjänsten för deltagande i en kurs den 8–10 oktober 1975.

Efter remiss avgav kyrkorådet yttrande. Däri uttalade kyrkorådet bl. a. att man ansåg sig ha handlagt ärendet helt korrekt från alla synpunkter. Trots detta hade man emellertid, för att om möjligt undvika en för bägge parter kostsam och tidsödande process vid domstol, inlett förlikningsförhandlingar med E., vilken i dessa biträtts av advokat. Ett preliminärt förlikningsavtal hade enligt kyrkorådet upprättats och underskrivits av kyrkorådet medan E:s slutliga godkännande ännu saknades. Kyrkorådet ansåg att ett utlåtande i sak av JO på det stadium ärendet då befann sig skulle försvåra möjligheterna till en slutlig uppgörelse mellan parterna.

B. bemötte kyrkorådets yttrande.

I beslut den 25 augusti 1977 fann JO Lundvik ej skäl att för det dåvarande gå vidare i saken, varvid han hänvisade till vad som framkommit i ärendet och till vad kyrkorådet anfört i remissyttrandet. JO tillade att det stod B. och E. fritt att återkomma, om den fortsatta utvecklingen gav anledning därtill.

I en skrift som kom in den 13 september 1977 anhöll E. att JO tog upp ärendet till rättslig prövning, varvid hon framhöll att hon inte ämnade underteckna det preliminära avtal som var ett resultat av förlikningsförhandlingar.

I infordrat yttrande anförde kyrkorådet bl. a.

Enligt kyrkorådets uppfattning har ingenting nytt tillförts ärendet som skulle kunna motivera en omprövning av JO:s beslut. Visserligen har nu E. själv tillskrivit JO men några nya för JO tidigare icke kända omständigheter har därvid inte åberopats.

Kyrkorådet skall emellertid trots detta något kommentera det i och för sig riktiga påståendet om att E. inte gavs tillfälle att yttra sig innan varningen meddelades. Vid sammanträdet, då beslutet om varningen fattades, ansåg sig kyrkorådet redan ha ett tillräckligt underlag för det tilltänkta beslutet. Man gjorde sålunda den bedömningen att ett yttrande från E. inte skulle kunna komma att tillföra ärendet något nytt.

Kyrkorådet är numera på det klara med att detta förfarande ur handläggningssynpunkt var behäftat med vissa brister. Någon avtalsenlig skyldighet att ge E. tillfälle att yttra sig fanns visserligen inte eftersom parterna inte var bundna av kollektivavtal. Dock kan sägas att parter i ett avtalsförhållande som detta, trots avsaknaden av sådant avtal, normalt ändock bör

tillämpa de principer som finnas angivna i för ifrågavarande område tillämpligt kollektivavtal.

Nämnda förhållande var också en av orsakerna till att kyrkorådet ställde sig positivt till en uppgörelse i godo parterna emellan. Förlikningsförhandlingar upptogs och dessa är, som framgått av kyrkorådets tidigare yttrande till JO, ännu ej avslutade.

Vid yttrandet var fogat förslag till förlikningsavtal, vari kyrkorådet förband sig att återkalla varningen och till E. betala 5.000 kr.

Ytterligare utredning ägde rum.

Ärendet avgjordes den 20 januari 1978 av JO Lundvik, som därvid anförde.

Enligt vad som sägs i olika författnings- och kollektivavtalsbestämmelser får ingen åläggas disciplinpåföljd utan att först ha fått tillfälle att yttra sig över vad som anförs mot honom. Jag åsyftar här i första hand bestämmelserna i 14 kap. lagen om offentlig anställning och 15 § förvaltningslagen samt 10 § i det kommunala kollektivavtalet ``Allmänna bestämmelser för tjäntemän (ABT 75)``.

Det kan emellertid förekomma situationer där nyssnämnda eller andra liknande uttryckliga författnings- eller kollektivavtalsbestämmelser inte är tillämpliga och där således disciplinförfarandet är oreglerat. Men inte heller i sådana situationer får någon åläggas disciplinpåföljd utan att han haft tillfälle att bemöta den anklagelse som riktats mot honom. Detta följer av den allmänna och sedan länge erkända rättsgrundsatsen, att ingen får dömas ohörd. I detta ärende, som ju rör ett kyrkoråd, tillåter jag mig erinra om den romerska ståthållarens uttalande i Apostlagärningarna 25 kap. 16 v.: Det är icke romersk sed att prisgiva någon människa förrän den anklagade har fått stå ansikte mot ansikte med sina anklagare och haft tillfälle att försvara sig mot anklagelsen. Så gammal är alltså den av mig nu åberopade rättsgrundsatsen.

I ärendet är utrett att E. inte fick tillfälle att yttra sig innan kyrkorådet tilldelade henne en varning vid sammanträdet den 6 oktober 1975. Kyrkorådet har försvarat sig med att man vid sammanträdet ansåg sig redan ha ett tillräckligt underlag för det tilltänkta beslutet och att man alltså gjorde den bedömningen att ett yttrande från E:s sida inte skulle kunna tillföra ärendet något nytt.

Teoretiskt kan det måhända tänkas att omständigheterna kring en tjänsteförseelse i något fall är så fullständigt klarlagda att yttrande från den misstänktes sida ter sig obehövligt. Icke desto mindre bör den misstänkte få tillfälle att framlägga sin syn på saken. Ingen kan ju med säkerhet veta vad som kan komma fram i ett sådant yttrande.

I förevarande fall har omständigheterna kring E:s bortovaro från tjäns-

ten ingalunda varit fullständigt dokumenterade. Inte ens genom den utredning som gjorts senare i förevarande klagoärende har någon fullständig klarhet kunnat vinnas. Vad kyrkorådet anfört är därför ingen godtagbar ursäkt.

Jag konstaterar således att kyrkorådet handlade felaktigt, då man underlät att ge E. tillfälle att yttra sig innan man tilldelade henne varning.

Beträffande frågan om riktigheten i sak av kyrkorådets beslut att ge E. varning konstaterar jag att frågan härom kunnat dragas under domstols prövning men att man i stället inledde förlikningsförhandlingar. Under dessa förklarade sig kyrkorådet berett bl. a. att återkalla varningen och ge E. ersättning med 5.000 kr. I dessa nu angivna delar står erbjudandet, såvitt av handlingarna framgår, fortfarande fast.

Vad som i detalj förekom före och i samband med E:s bortovaro från tjänsten och vad parterna å ömse sidor insåg eller inte insåg har, som jag nyss antytt, inte blivit till fullo klarlagt i detta ärende. Jag finner det meningslöst att från min sida försöka driva utredningen vidare. Även om man skulle vilja ifrågasätta riktigheten av att ge E. en varning, har nämligen kyrkorådet genom sitt förlikningserbjudande gått E. så långt till mötes att jag inte finner utrymme för något ingripande från JO:s sida. Med anledning av vad E. anfört i ärendet hos JO vill jag tillägga att JO inte är något organ som kan sätta sig i domstols ställe. Jag vill också påpeka, att fråga inte kan uppkomma om åtal mot dem som deltagit i beslutet om varningen.

O. har på visst sätt figurerat i pressen i samband med en terroriströttegång. Denna omständighet har ansetts inte kunna åberopas som godtagbart skäl mot att återanställa henne i telefonväxeln vid ett sjukhus

I ett brev som kom in till JO den 6 september 1977 uppgav Kjell-Olof Gustafsson, att klinikföreståndaren Gunvor Lundström vid Löwenströmska sjukhuset avskedat en flicka i sjukhusets telefonväxel och nekat henne arbete där i fortsättningen, därför att hon enligt uppgifter i pressen hade bevistat den s. k. terroriströttegången och var vän till en av de tilltalade och med hänsyn härtill av Lundström betraktades som en säkerhetsrisk. Gustafsson ansåg att Lundström gjort sig skyldig till ett grovt fel och anhöll att JO måtte utreda saken.

Efter remiss yttrade sig Lundström över vad Gustafsson uttalat. Hon sade då bl. a. följande.

Onsdagen den 31 augusti 1977 besöktes jag på min expedition av en tillfälligt anställd, vid namn Eva O., som under sommaren 1977 (77-06-03–77-08-31) varit sjuk- och semestervikarie vid sjukhusets telefonväxel.

– – –

O. som efter avslutad tjänstgöring enligt egen utsago vid besöket skulle bege sig utomlands, förfrågade sig om förnyad anställning i telefonväxeln i oktober 1977 efter utlandsvistelsen. Något sådant löfte kunde jag av olika anledningar ej ge.

1. Möjlighet till sjukvikariat fanns ej längre, eftersom tidigare sjukskriven ordinarie befattningshavare återgått i tjänst.

2. Semesterperioderna för sommaren var avslutade, varför möjlighet till semestervikariat ej heller förelåg.

3. O. hade under vikariatet vid upprepade tillfällen fungerat mindre tillfredsställande, varför jag ej såg någon anledning att vid eventuellt senare återkommande vikariebehov ge henne förnyad anställning i telefonväxeln.

O. erbjöds i stället att söka arbete på vårdavdelning, vilket hon emellertid förklarade sig vara ointresserad av.

Olyckligtvis tillade jag under slutet av samtalet med O., att hennes anknytning till terroristrättegången enligt bilder och artiklar i pressen inte var särskilt lämplig för anställda i telefonväxel. Mitt yttrande var i första hand avsett som pekpinne till en något omogen anställd. – – –

Vad som sedermera i press, radio och anmälan till JO sagts och skrivits har således föga med sanningen att göra. Jag vill avslutningsvis ytterligare understryka

att O. ej blivit avskedad,

att O. i brist på arbete i telefonväxeln erbjudits annat arbete på sjukhuset, samt

att ”vad rätt jag sagt fast det var fel” måtte få vara min egen förklaring till ett obetänksamt uttalande.

Lundströms yttrande sändes över till O., som vid samtal med föredraganden av ärendet hos JO bemötte vad Lundström sagt. Vid samtalet uppgav O. inledningsvis, att hon hade tjänstgjort i växeln på Löwenströmska sjukhuset också under en tidigare period, nämligen under tiden augusti 1976–februari 1977. Hon vistades därefter i USA från slutet av februari till slutet av maj. Efter hemkomsten till Sverige fick hon återanställning i växeln, där hon som Lundström sagt arbetade fr. o. m. den 3 juni t. o. m. den 31 augusti 1977, då hennes förordnande löpte ut.

I övrigt lämnade O. vid detta och ett senare samtal uppgifter som på flera punkter stred mot Lundströms uttalanden i remissvaret. O. sade bl. a. följande.

Både vid ett telefonsamtal den 31 augusti 1977 och vid ett senare personligt sammanträffande samma dag hade Lundström på frågor av henne sagt att hon inte fick arbeta i växeln nästa sommar, såsom hon ville, och att anledningen härtill var att hon avbildats i pressen i samband med att hon bevistade terroristrättegången. På ytterligare frågor av henne hade Lundström sagt att hon inte hade några anmärkningar på sig och att hon gärna kunde få arbeta i en reception men inte i växeln, eftersom växeln var ett alltför utsatt ställe och man måste vara försiktig med dem man anställde där. Hon hade sagt till Lundström att det var klart bevisat att hon inte hade något med terroristaffären att göra, eftersom hon var i USA från slutet av februari till slutet av maj 1977. Vidare hade hon berättat för Lundström att hon hade gått för att lyssna på rättegången, när denna inleddes, och därvid

hade hon tagit med sig blommor för att ge till en av de häktade, en flicka, som varit hennes klasskamrat och goda vän, i stället för att lämna blommorna till häktet, som hon annars brukat göra, och att hon i samband därmed blivit fotograferad i tidningen Expressen.

Vid ett bandinspelat samtal med föredraganden uppgav Lundström att hon vid ett tidigare samtal med O. i mitten av augusti 1977, då O. frågat om fortsatt arbete i oktober 1977, hade svarat henne att det inte fanns några vakanser eller restsemestrar då, men att hon kunde få arbete på vårdavdelning eller eventuellt i reception. Hon hade, enligt vad hon vidare berättade, vid detta samtal med O. också påpekat för henne att arbetskamrater hade klagat på att hon bytt arbetspass med dem och att hon inte fick göra det utan att först meddela arbetsledningen. Beträffande samtalet med O. den 31 augusti 1977 medgav Lundström först att hon hade sagt åt O. att O. inte skulle räkna med att få arbete i växeln fortsättningsvis, eftersom hon hade figurerat i pressen i samband med terroriströttegången. O. hade inte nämnt något om sina relationer till en av de i rättegången inblandade. – I ett senare skriftligt yttrande uttalade Lundström emellertid att vad hon sagt under p. 1–3 i det ursprungliga remissvaret var och förblev anledningarna till att O. ej kunde få förnyad anställning i växeln (vilket f. ö. enligt Lundström gällde anställning i oktober 1977 och ej, som O. påstått, under sommaren 1978), medan allt annat – "den onödiga pekpinnen och dispyten om att O. figurerat i terroriströttegången" – var ovidkommande.

O. bemötte vad Lundström sagt vid nyssnämnda samtal.

Ärendet remitterades därefter till Stockholms läns landsting, hälso- och sjukvårdsnämnden, för yttrande i frågan, om den omständigheten att O. figurerat i pressen i samband med terroriströttegången under de förhållanden som rådde kunde anföras som ett objektivt godtagbart skäl mot att återanställa henne i telefonväxeln på Löwenströmska sjukhuset.

Till besvarande av remissen överlämnade nämnden yttranden dels från personalavdelningen, dels från sjukhusdirektören vid Nordvästra förvaltningsområdet.

Personalavdelningen anförde.

Sjukhusväxelns uppgift är att förmedla telefonsamtal inom sjukhuset. Detta innebär kontakter mellan personal, patienter, anhöriga m. fl. Dessa arbetsuppgifter är inte på något vis så specifika att de ställer särskilda krav, utöver vad som är brukligt, på de personer som tjänstgör som växeltelefonister. En anställning inom en sjukhusväxel kan för övrigt inte anses utgöra större "säkerhetsrisk" än en anställning som t. ex. sjukvårdsbiträde dvs. en sådan anställning som O. erbjudits.

Vidare är landstingets anställningspolitik sådan att man inte efterforskar vad en enskild arbetssökande har för personliga förhållanden och relationer med andra personer, utöver vad som framkommer vid referenstagningar.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts är ovan nämnda omständighet

inte ett godtagbart skäl mot att återanställa O. i telefonväxeln vid Löwenströmska sjukhuset.

Sjukhusdirektören anförde.

Förvaltningsområdesledningen finner *ej* att den omständigheten att O. figurerat i pressen i samband med terroristrättegången under de förhållanden som skedde kan anföras som ett objektivt godtagbart skäl mot att återanställa henne i telefonväxeln vid sjukhuset. Några direktiv med sådan innebörd har ej givits personalanställare inom förvaltningsområdet.

Enligt bestämmelserna i gällande kollektivavtal (LABK) § 3 mom. 2 skall "väl vitsordad föregående tjänstgöring, skicklighet och lämplighet" utgöra enda kriterier vid anställning i landstingets tjänst.

I detta sammanhang kan nämnas att hälso- och sjukvårdsförvaltningens centrala driftavdelning efter samråd med länspolischefen och ordningsavdelningen vid Stockholms polisdistrikt utarbetat bilagda PM 1977-06-29 med råd och anvisningar för sjukhuspersonalens handlande i situationer av bombhot och annat hot om våldsbrott. I promemorian anbefallda åtgärder riktar sig bl. a. till personal vid telefonväxel. Denna PM har för kännedom även tillställts klinikföreståndarna.

På grund av den stora publicitet som massmedia ägnat den aktuella rättegången och det faktum att O. figurerat i bild i samband därmed kan Lundströms reaktion ha sin förklaring även om den inneburit en helt felaktig slutsats.

Yttrandena översändes till Lundström och O. som dock inte hörde av sig.

I beslut den 24 april 1978 anförde JO Lundvik.

Av utredningen framgår att O. inte blivit avskedad eller på annat sätt tvångsentledigad, såsom antyds i Gustafssons klagoskrift. Det rätta förhållandet var i stället att ett tidsbestämt förordnande för O. såsom sjukvikarie och semestervikarie i telefonväxeln löpte ut den 31 augusti 1977 och att O. inte anhöll om omedelbar förlängning av detta men däremot hörde sig för om möjligheterna till fortsatt tjänstgöring i växeln senare, enligt Lundström, under oktober månad 1977 efter återkomst från utlandsresa men enligt O. under sommaren 1978.

Utredningen ger vidare vid handen att O. inte haft så lång sammanlagd tjänstgöringstid på Löwenströmska sjukhuset att hon hade företrädesrätt till ny anställning enligt reglerna härom i 15 och 25 §§ lagen (1974:12) om anställningsskydd. Härav följer att O. inte kunde göra gällande några på lag grundade anspråk på återanställning i telefonväxeln på Löwenströmska sjukhuset, sedan hennes förordnande upphört den 31 augusti 1977.

Om O:s förfrågan, såsom hon själv säger, gällde fortsatt tjänstgöring i telefonväxeln sommaren 1978, var Lundström knappast skyldig att på ett så

tidigt stadium som i augusti 1977 ta bestämd ställning i frågan och ge O. besked härom. Rörde det sig däremot, som Lundström påstår, om fortsatt tjänstgöring i växeln redan i oktober 1977, måste Lundström ge O. besked i god tid, så att O. kunde söka annat arbete om hon inte fick komma tillbaka till växeln. Ett sådant besked gavs också.

Vad det nu gäller är frågan vilka de reella skäl var som föranledde Lundströms besked att O. inte kunde få återanställning i telefonväxeln.

Lundström påstår, att hon vid ett samtal med O. i mitten av augusti 1977 hade hänvisat till att det inte fanns några vakanser eller semestervikariat att fylla under den aktuella tiden, om det gällde tjänstgöring i oktober 1977. Lundström hade dessutom vissa anmärkningar att åberopa mot O. Dessa anmärkningar var dock inte mera allvarliga än att Lundström kunde erbjuda O. arbete i reception eller på vårdavdelning i stället för i växeln.

O. har bestritt att Lundström åberopat någon av de nyss angivna omständigheterna som skäl mot att hon fick återanställning i växeln. I stället har O. gjort gällande att Lundström helt hade stött sig på att O. figurerat i pressen i samband med terroristrättegången. Lundström å sin sida har, såsom framgår av den tidigare redogörelsen, först förnekat att sambandet med terroristrättegången inverkat på hennes ställningstagande, därefter medgett att hon vid samtalet med O. den 31 augusti 1977 åberopat detta förhållande som skäl mot återanställning i växeln och till sist återgått till sin ursprungliga ståndpunkt.

Det har inte blivit klarlagt om och i vad mån Lundström, så som hon påstår, vid samtal med O. hänvisat till att det inte fanns ledig plats i växeln under aktuell tid och till att vissa anmärkningar förelåg. Däremot ger utredningen starkt stöd för O:s påstående att Lundström vid samtalet med henne den 31 augusti 1977 åberopade sambandet med terroristrättegången som skäl mot fortsatt tjänstgöring i växeln. I varje fall torde det knappast, som Lundström vill göra gällande, ha rört sig uteslutande om ett obetänksamt uttalande, framkastat i förbigående vid samtalet slut.

Jag delar den från företrädare för hälso- och sjukvårdsnämnden uttalade uppfattningen att den omständigheten att O. figurerat i pressen i samband med terroristrättegången under de förhållanden som rådde inte kan anföras som ett objektivt godtagbart skäl mot att återanställa henne i telefonväxeln vid sjukhuset.

Vad Lundström exakt har sagt och menat är inte helt klart. Det är möjligt att hon varit överdrivet försiktig i sin bedömning av det inträffades betydelse för arbetet i telefonväxeln, kanske av skäl som sjukhusdirektören pekat på. Något direkt ont uppsåt kan i allt fall inte påvisas. Lundström har dessutom erbjudit O. annat arbete på sjukhuset än i växeln. Med hänsyn härtill och då O., som jag sagt förut, inte kunde göra gällande några på lag grundade krav på återanställning, låter jag det stanna vid nu gjorda uttalanden.

Medbestämmandelagen och myndigheterna. En redogörelse för justitieombudsmännens iakttagelser från lagens första giltighetstid

Lagen (1976: 580) om medbestämmande i arbetslivet trädde i kraft den 1 januari 1977. Justitieombudsmännen kan i sin verksamhet i viss utsträckning följa lagens tillämpning hos statliga och kommunala myndigheter. Särskilt JO Lundvik, som bland ombudsmännen närmast har tillsynen över myndigheternas personaladministration, har vid inspektioner sökt bilda sig en uppfattning om hur lagen förts ut i praktiken hos myndigheterna. Här skall redovisas vissa iakttagelser som gjorts vid dessa inspektioner. Några ord skall också sägas om vad som vid prövning av klagomål framkommit rörande myndigheternas tillämpning av medbestämmandelagen.

Iakttagelser vid inspektioner

Tillämpningen av medbestämmandelagen granskades av JO Lundvik vid besök hos datainspektionen i april 1977, länsstyrelsen i Kalmar län i december 1977, kronofogdemyndigheten i Stockholms distrikt i januari 1978 och kronofogdemyndigheten i Täby distrikt i maj 1978. JO Ekberg studerade frågan bl. a. vid sin inspektion av länsstyrelsen i Älvsborgs län i februari 1978. Härutöver har JO Wigelius och JO Uhlin vid inspektioner förhört sig om medbestämmandelagens tillämpning.

Vid JO:s besök hos *datainspektionen* i april 1977 hade medbestämmandelagen nyligen trätt i kraft. Trots det hade flera lokala förhandlingar mellan arbetsgivare och fackliga arbetstagarrepresentanter hunnit hållas. Det hade bl. a. förekommit förhandlingar enligt 11 § medbestämmandelagen rörande framställning till regeringen om förordnande av ställföreträdare för generaldirektören, engagerande av konsulter för visst metodutvecklingsarbete under begränsad tid, bestämmelser om delegering av beslutanderätt, vikariat, framtagande av personalrapport ur System S inför det årets planerings- och petitaarbete samt planeringssamtal. Fortlöpande information enligt 19 § medbestämmandelagen hade lämnats till de fackliga representanterna. Från arbetsgivarhåll sades att medbestämmandelagen dittills inte vållat några särskilda problem. Tvärtom ansågs att det nya systemet med förhandlingar och information var välkommet för myndigheten, eftersom det gav ytterligare stadga åt verksamheten.

Enligt vad som uppgavs vid inspektionen av *länsstyrelsen i Kalmar län* i december 1977 hade de lokala avdelningarna av SF, SACO-SR och ST utsett representanter som företrädde dem vid lokala förhandlingar enligt medbestämmandelagen och som tog emot information enligt lagen. Förhandlingar hölls på den nivå hos länsstyrelsen där beslutanderätten låg, dvs. hos vederbörande enhetschef, men chefen för administrativa enheten hade en övergripande funktion för att se till att lösningarna blev enhetliga. Också informationen enligt medbestämmandelagen lämnades på den nivå, där beslutet fattades. I sådana frågor där länsstyrelsens styrelse beslutade

ansågs informationsskyldigheten fullgjord i och med att de personalrepresentanter, som ingick såsom ledamöter i styrelsen, fick det material som sändes ut före varje styrelsesammanträde.

Primära förhandlingar enligt 11 § medbestämmandelagen hade påkallats av länsstyrelsen bl. a. när det gällde antagandet av ny arbetsordning, organisationsändringar, nya lokaler och enskild tjänstemans byte av arbetsplats och arbetsuppgifter, när bytet avsågs bli bestående. Som exempel nämndes dessutom förhandlingsverksamheten i samband med pågående förberedelser för upprättandet av en ransoneringsavdelning: det hade då först varit förhandlingar om själva organisationen, därefter hade diskuterats vilka individer som skulle ingå i avdelningen, varvid varje enhetschef först talat med vederbörande för att få dennes personliga reaktion, varefter åter förhandlingar hållits med facket enligt 11 § medbestämmandelagen.

Facket hade enligt uppgift i vissa fall begärt förhandlingar enligt 12 § medbestämmandelagen, bl. a. i tjänstetillsättningsärenden, då myndigheten velat frångå det förslag som en särskild, fackligt sammansatt förordsgrupp lagt fram.

I ett par fall hade vidare förekommit förhandlingar enligt 38 § medbestämmandelagen. Det hade då gällt anlitande av konsult på datasidan och på planenheten under vissa kortare tider.

Fortlöpande information enligt 19 § medbestämmandelagen hade bl. a. lämnats i olika etapper av petitaarbetet.

Arbetsgivarpartens allmänna omdöme om den nya lagstiftningen var att förhandlingarna och informationen fungerade bra på det hela taget och att samarbetet med facket i stort sett var gott. Ännu hade man dock inte funnit någon riktigt bra förhandlingsordning. Förhandlings- och informationsarbetet ansågs vara mycket tidskrävande. Det förekom enligt uppgift ibland att personalföreträdare i länsstyrelsens styrelse vid behandling av något ärende invände att ärendet inte behandlats i enlighet med medbestämmandelagen och begärde att saken skulle bli föremål för förhandlingar. Ärendet fick då bordläggas i avvaktan på resultatet av dessa. Den förlängda proceduren kunde i viss mån verka tyngande och besvärande, särskilt i vad gällde avgivande av remissvar till departement och myndigheter. Vid utsättande av remisstider tog departement och myndigheter inte hänsyn till att förhandlingar eventuellt kunde behövas.

Vid inspektionen av *kronofogdemyndigheten i Stockholms distrikt* i januari 1978 framkom att informationsskyldigheten enligt 19 § medbestämmandelagen fullgjordes i myndighetens lokala företagsnämnd. Vid sidan härav hade kronodirektören regelbundna informationsträffar med de lokala personalföreträdarna som utsetts av facket att förhandla med arbetsgivaren. Någon primär förhandling enligt 11 § medbestämmandelagen hade dittills inte hållits på det lokala planet. Huvudanledningen härtill var enligt uppgifter från arbetsgivarsidan att en stor del av personalfrågorna avgjor-

des centralt och att förhandlingar på central nivå också förekommit. En ytterligare förklaring var att många frågor löstes under hand i olika partssammansatta arbetsgrupper under företagsnämnden och vid de nyssnämnda informationsträffarna. Däremot hade facket påkallat förhandling enligt 12 § ett par gånger.

Från fackligt håll hävdade man att det också fanns en annan orsak till den låga lokala förhandlingsaktiviteten vid kronofogdemyndigheten, nämligen en viss ovilja hos myndigheten mot förhandlingar. Som exempel nämndes att myndigheten i enstaka fall tagit ut personal till utbildning utan föregående förhandlingar med facket. De fackliga personalföreträdarna hade inte fått tillfälle att påverka valet av maskiner till nya dataterminaler. Nyinrättade tjänster för handläggning av s.k. A-mål rörande parkeringsavgifter hade inte utlysts, vilket medfört att facket begärt förhandling enligt 12 § medbestämmandelagen. Myndigheten hade avgett remissyttranden till riksskatteverket över betänkanden innefattande förslag som påverkat personalens arbete utan att facket fått tillfälle att i förväg lägga sina synpunkter på förslagen. Informationen hade här kommit i efterhand i företagsnämnden, när remissyttrandena väl var avgivna. Som exempel nämndes en departementspromemoria rörande "Summarisk process" (Ds Ju 1977: 5).

Sammanfattningsvis framhölls dock från facklig sida att samarbetet arbetsgivaren – facket i stort sett fungerade tillfredsställande. Det påpekades att myndigheten var mitt uppe i ett mycket omfattande och tidskrävande omorganisations- och flyttningsarbete, vilket ansågs förklara en del av de förhandlings- och informationsmissar som påstods ha förekommit.

Kronodirektören uppgav, sedan han konfronterats med dessa uppgifter från facket, att man från myndighetens sida på intet sätt var negativt inställd till förhandlingar men att man hittills utan förhandlingar enligt 11 § medbestämmandelagen kunnat komma överens med facket.

Hos *länsstyrelsen i Älvsborgs län* hade, enligt vad som framkom vid inspektionen i februari 1978, de där verksamma avdelningarna av SF, SACO-SR och ST utsett representanter som företrädde dem vid lokala förhandlingar med arbetsgivaren enligt medbestämmandelagen.

Information enligt 19 § medbestämmandelagen lämnades till ett partsammansatt råd, "Info-rådet", som efterträtt företagsnämnden, när informationen gällde frågor som var gemensamma för hela länsstyrelsen. Information som endast berörde en enhet lämnades till särskilda av de fackliga organisationerna utsedda informationsmottagare. Informationsskyldigheten fick i undantagsfall anses fullgjord om informationen gavs till ordföranden eller annan företrädare för den lokala arbetstagarorganisationen och denne samtyckte till det. Info-rådet hade sammanträtt fyra gånger under år 1977. I övrigt hade informationen getts till fackordförandena.

Myndigheten och facket hade inte kunnat enas om någon förhandlingsordning. Facket ville förhandla med den som beslutade i ärendet. Detta ha-

de avvisats av myndigheten som ville utse sin förhandlingsrepresentant från fall till fall.

Arbetsgivaren och arbetstagarrepresentanterna hade också olika uppfattning i vissa hänseenden om omfattningen av arbetsgivarens förhandlingsskyldighet. Statens förhandlingsråd hade sagt att myndigheterna inte hade någon primär förhandlingsskyldighet enligt 11 § medbestämmandelagen i fråga om innehållet i remissyttranden. Dock förelåg enligt rådet informationsskyldighet, och myndigheten var också enligt rådet skyldig att förhandla enligt 12 § på fackets begäran om innehållet i remissyttranden. Länsstyrelsen hade följt förhandlingsrådets linje. Facket däremot hade hävdat att förhandlingsskyldighet enligt 11 § förelåg för myndigheten. Detta hade lett till att arbetstagarorganisation i ett fall påkallat förhandling enligt 12 § i fråga, som myndigheten enligt organisationens uppfattning borde ha tagit upp självmant vid förhandling enligt 11 §. Det fall som åsyftades gällde länsstyrelsens remissyttrande över länsdomstolskommitténs betänkande "Länsdomstolarna" (SOU 1977:80). I detta hade länsstyrelsen enligt uppgift från den fackliga sidan till på köpet ifrågasatt om inte länsdomstolen borde förläggas till Borås, utan att ändå anse primär förhandlingsskyldighet föreligga.

Det hade enligt fackets mening inte varit så många förhandlingar enligt 11 § medbestämmandelagen som var önskvärt, vilket ansågs bero bl. a. på myndighetens restriktiva inställning. Det kunde röra sig om 5–7. Antalet förhandlingar enligt 12 § hade uppgått till 12–15.

Länsstyrelsen hade enligt vad som uttalades från dess sida ännu inte funnit den bästa vägen när det gällde den praktiska tillämpningen av medbestämmandelagen. Som exempel nämndes att det ibland kunde vara svårt att genast se om ett betänkande, som kom på remiss, innehöll frågor som berörde personalen på ett sådant sätt att information enligt 19 § borde lämnas och förhandling hållas på begäran av facket enligt 12 §. Föredragandena hade uppmanats att ge akt på detta.

Framför allt hade emellertid enligt myndighetens uppfattning medbestämmandelagen gjort arbetet mycket tyngre än förr. Landshövdingen hävdade att den nya arbetsrättsliga lagstiftningen minskat länsstyrelsens effektivitet med 10–15%. Han anförde till stöd för sin uppfattning att information och förhandlingar förlängde beredningen av ärenden. Till detta kom att arbetstagarnas fackliga representanter verkade mycket aktivt vid tillämpningen av medbestämmandelagen och att det också i vissa fall förelåg delade meningar om lagens rätta gränsdragning. Genom den minskade effektiviteten hade det enligt landshövdingen inte gått att undvika att vissa balanser uppstått, och svårigheter förelåg att arbeta bort dessa. Utan personalförstärkning torde det knappast gå att komma till rätta med förekommande balanser. Enligt vad landshövdingen avslutningsvis uttalade krävde de fackliga organisationerna att nya tjänster inrättades och motsatte sig tillfällig förstärkning t. ex. i form av beredskapsarbete som lösning på problemet.

Vad till sist gäller förhållandena vid *kronofogdemyndigheten i Täby distrikt* uppgavs vid inspektionen där i maj 1978 att företagsnämnden i början av 1977 ersattes med den s. k. MBL-gruppen. Denna bestod av fackliga företrädare på arbetsplatsen, varav det stora flertalet utsetts av ST. Det var denna grupp som myndigheten förhandlade med enligt 11 och 12 §§ medbestämmandelagen och som var mottagare av information enligt 19 §. Myndigheten hade i samråd med MBL-gruppen gjort upp en lista på frågor, som man alltid borde informera eller förhandla om. Listan tog upp drygt 20 punkter. Bland dem kan nämnas frågor om rekrytering, förord, omplacering, frånvaro och ledighet, semesterplanering, arbetstidens förläggning, vikariat, lokaler, inventarieköp, lokalvård, avstängning och disciplinstraff, petita, jämställdhet, energisparande, organisation, miljö, skydd, utbildning och arbetsrutiner.

De förhandlingar enligt 11 § medbestämmandelagen som förekommit hade huvudsakligen gällt förord till tjänster, omplaceringar, frågor om beviljande av deltidstjänstgöring, vikariat och anslagsfrågor.

Från myndighetens sida uppgavs att det varit ett mycket bra förhållande mellan chef och personal före medbestämmandelagen och att någon förändring därvidlag inte skett efter lagens tillkomst. Endast några gånger hade det blivit lite kritik från personalhåll och det hade då gällt att myndigheten sett ut korttidsvikarie utan föregående information eller förhandling enligt medbestämmandelagen.

MBL-gruppen bekräftade att samarbetet med arbetsgivaren enligt medbestämmandelagen i stort sett gått bra. Gruppen hade aldrig begärt förhandling enligt 12 §.

Klagoärenden

Under den tid som denna redogörelse omspänner har det inte kommit in några klagomål till JO som direkt gällt myndigheternas tillämpning av medbestämmandelagen. Förhållandet får ses mot bakgrund av att det främst är fackföreningarna som har intressen att bevaka på området och att en fackförening, som är missnöjd med en myndighet, t. ex. därför att den åsidosatt sin förhandlingsskyldighet, har andra och kanske mer verksamma medel till sitt förfogande än en JO-anmälan.

De klagomål som mottagits från enskilda personer har stundom rört myndighets åtgärd eller beslut i personalärende, t. ex. beslut om omplacering av personal. Den utredning som dessa klagomål föranlett har också gett en inblick i hur myndigheterna tillämpat bestämmelserna i medbestämmandelagen. Därvid har hittills inte framkommit att en myndighet skulle ha åsidosatt lagens regler.

När enskild arbetstagare hos stat eller kommun är missnöjd med myndighets beslut som rör honom, har JO stundom rått vederbörande att vända sig till sin fackförening. I ett ärende av denna art anförde exempelvis JO Lundvik i beslut den 19 januari 1978.

För lösande av tvister om kollektivavtal och andra tvister rörande förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare finns anvisad en särskild ordning, nämligen fackliga förhandlingar och, i sista hand, rättegång enligt reglerna i lagen (1974:371, omtryckt 1977:530) om rättegången i arbetstvister. JO är ett extraordinärt organ, vars ingripande inte normalt kan påräknas i arbetstvister. JO:s tillsyn sträcker sig inte till den privata arbetsmarknaden men även inom den offentliga sektorn måste JO:s ingripande i en arbetstvist bli något sällan förekommande. Redan mängden av offentliga myndigheter av olika slag och tänkbara konfliktanledningar gör en sådan begränsning ofrånkomlig. Endast om förhållandena i det enskilda fallet är speciellt anmärkningsvärda eller om eljest alldeles särskilda omständigheter föreligger bör JO ingripa.

Medan facklig förhandling eller rättegång i arbetstvist pågår ingriper JO överhuvudtaget inte, om inte alldeles exceptionella omständigheter skulle föranleda till annat.

När enskild arbetstagare kan få stöd av sin fackförening föreligger alltså normalt inte anledning för JO att ingripa. Men det kan hända att fackföreningen inte kan eller vill ge sådant stöd. Situationen kan exempelvis vara den att myndigheten måste omplacera en av flera arbetstagare, som alla tillhör samma fackförening, och att fackföreningen accepterat myndighetens val, att A skall omplaceras och inte B. Eller klagomålen kommer från en medlem av SACO-SR och gäller ett beslut som fattats av tjänstemän som tillhör samma organisation. Om organisationen inte anser sig kunna ingripa, uppfattar medlemmen ofta detta som om han lämnats i sticket.

Den arbetstagare som fått både arbetsgivaren och fackföreningen emot sig har en vansklig ställning. I samma underläge befinner sig en arbetstagare som inte är ansluten till någon fackförening. Fall har förekommit hos JO både när den enskilde påstår sig vara lämnad utan stöd från sin fackförening och när den enskilde varit oorganiserad. Klagomålen har då tagits upp till prövning ehuru JO iakttagit en viss restriktivitet. Hittills har det för övrigt inte framkommit i något fall att myndigheten skulle ha handlat felaktigt.

JO Lundvik har i visst sammanhang gjort det principiella uttalandet att organiserade tjänstemäns intressen kan och bör tillvaratagas av fackföreningarna och att JO därför kan ha anledning att låta "den normala ordningen" få verka. Vad angår de oorganiserade framhöll JO Lundvik, att skäl kunde anföras för att JO inte borde bli någon "fackförening" för dem; å andra sidan måste JO vaka över att de inte blev alltför illa behandlade.

Byggnads- och planväsendet

Länsstyrelses åtgärder (lagakraftbevis eller besvärshänvisning) i samband med sådana beslut om fastställelse av plan som enligt länsstyrelsens mening träffas av det särskilda fullföljdsförbudet i 150 § byggnadslagen

I 150 § tredje stycket byggnadslagen stadgas: Har länsstyrelse till alla delar fastställt av kommunfullmäktige eller byggnadsnämnd antaget eller eljest i vederbörlig ordning handlagt förslag rörande generalplan, stadsplan, byggnadsplan eller tomtindelning, må klagan föras allenast av sakägare som i ärendet framställt yrkande vilket helt eller delvis lämnats utan bifall.

Vid JO Uhlins inspektion av länsstyrelsen i Uppsala län den 21–24 februari 1977 antecknades i protokollet följande beträffande två planärenden.

11.082–2479–75. I beslut den 18 november 1976 om fastställelse av stadsplan för Brunnby industriområde, Östuna och Knivsta socknar, Uppsala kommun, anförde länsstyrelsen bl. a.

> I anmärkning mot planförslaget anför Barbro von Rosen att den föreslagna nya sträckningen av väg 1053 skulle komma alltför nära den av henne disponerade tomtplatsen.
>
> Tomtplatsen ifråga är belägen inom fastigheten Brunnby 1:1 som ägs av kommunen. Avståndet mellan bostadshuset på tomtplatsen och den nya sträckningen av vägen skulle bli ca 18 meter. I planförslaget föreslås tomtplatsen utlagd som parkmark. Med hänsyn härtill och till att Barbro von Rosen inte är att anse som sakägare i byggnadslagens mening bör anmärkningen inte hindra fastställelse av förslaget.
>
> ---
>
> Med stöd av 26 § byggnadslagen fastställer länsstyrelsen stadsplaneförslaget.
>
> Enligt 150 § tredje stycket byggnadslagen får talan inte föras mot länsstyrelsens beslut.

11.082–343–75. Länsstyrelsen fastställde den 16 juni 1976 ett förslag till byggnadsplan, varemot vissa föreningar framställt erinringar. I beslutet sades att enligt 150 § tredje stycket byggnadslagen talan inte fick föras mot länsstyrelsens beslut.

JO beslöt inhämta yttrande från länsstyrelsen om skälen till att besvärshänvisning inte meddelats i dessa fall. Enligt 150 § tredje stycket bygg-

nadslagen fick visserligen, i det fall länsstyrelse till alla delar fastställt förslag till bl. a. stadsplan eller byggnadsplan, klagan föras endast av sakägare som i ärendet framställt yrkande vilket helt eller delvis lämnats utan bifall. Men kunde inte länsstyrelsens ställningstagande i frågan om viss person var att anse som sakägare omprövas av regeringen efter besvär (enligt 150 § andra stycket andra punkten byggnadslagen)?

Länsstyrelsen yttrade.

Enligt 21 § andra stycket byggnadsstadgan skall länsstyrelsen utfärda bevis om att beslut rörande fastställelse av generalplan, stadsplan och byggnadsplan på grund av stadgandet i 150 § tredje stycket byggnadslagen vunnit laga kraft. Det ankommer sålunda på länsstyrelsen att avgöra om klagoberättigad person finns.

I de aktuella ärendena har länsstyrelsen bedömt det uppenbart att såväl de föreningar som den person, som framställt erinringar mot planförslagen, inte är att anse som sakägare i byggnadslagens mening.

Yttrande inhämtades därefter från statens planverk, som anförde.

Länsstyrelsen i Uppsala län har 16 juni 1976 och 18 november 1976 till alla delar fastställt en byggnads- resp. en stadsplan. Anmärkningar har framställts mot båda förslagen. I fastställelsebesluten har länsstyrelsen hävdat att anmärkningarna inte har framställts av sakägare, varför talan mot besluten enligt 150 § tredje st. byggnadslagen inte kan föras. Någon besvärshänvisning har inte meddelats.

Vem som får anföra besvär över ett av länsstyrelsen till alla delar fastställt planförslag är exklusivt reglerat i 150 § tredje stycket byggnadslagen. Av lagrummet framgår att endast sakägare som i ärendet framställt yrkande vilket helt eller delvis lämnats utan bifall är besvärsberättigad.

Som framgår av Bexelius m. fl. kommentar till byggnadslagstiftningen avses med sakägare alla markägare samt de övriga som enligt byggnadsstadgan skall underrättas om utställningen.

Enligt planverkets erfarenhet kan det ibland vara vanskligt att avgöra var gränsen för underrättelseskyldighet (17 § 4 mom. byggnadsstadgan) skall dras. Den fastighetsförteckning (15 § byggnadsstadgan) som ligger till grund för underrättelseförfarandet kan även på grund av detta gränsdragningsproblem vara ofullständig.

Fastställelsemyndigheten kan självfallet ställas inför samma gränsdragningsproblem, som inte enbart kan gälla fastighetens belägenhet i förhållande till planområdet utan även andra behörighetsfrågor.

Byggnadslagens 150 § tredje stycket har tillkommit för att främja en snabbare handläggning av planärenden. Detta talar dock knappast för att länsstyrelsen skulle vara sista instans när det gäller dessa många gånger svårbedömda behörighetsfrågor. Enligt planverkets mening väger rättssäkerhetskravet tyngre. Besvärshänvisning bör alltså meddelas även om länsstyrelsen finner det uppenbart att saklegitimation inte föreligger.

JO Uhlin uttalade följande i beslut den 20 december 1977.

Som länsstyrelsen framhållit skall enligt 21 § andra stycket byggnadsstadgan länsstyrelsen med ledning av stadgandet i 150 § tredje stycket byggnadslagen utfärda bevis att beslut om fastställelse av plan vunnit laga kraft. Det innebär att det ifrågavarande fullföljdsförbudet får omedelbar praktisk betydelse för länsstyrelsen – beslutsmyndigheten – och inte endast för den myndighet, regeringen, där besvär anförs.

I sitt remissvar synes länsstyrelsen göra gällande att länsstyrelsen anförtrotts att slutligt avgöra om besvärsberättigad person finns, även om, såsom i de vid inspektionen iakttagna fallen, någon fört talan i ärendet och hans yrkande inte bifallits. Enligt min mening är befogenheten inte så vittgående.

I vad 150 § tredje stycket byggnadslagen endast anger att klagan över länsstyrelsens fastställelsebeslut inte får föras av annan än sakägare, utsägs inte mer än vad som enligt allmänna regler kan sägas gälla vid förvaltningsbesvär (jämför 11 § förvaltningslagen). Man kan därför hävda att lagrummets självständiga betydelse enbart ligger i den inskränkande bestämning som är knuten till begreppet sakägare. Enligt de allmänna reglerna är det uteslutande besvärsmyndigheten som avgör besvärsrätten. I den förevarande ärendetypen anföres besvär hos regeringen.

Med hänsyn till de av planverket belysta rättssäkerhetsaspekterna synes det mot ovan angiven bakgrund befogat att kräva uttryckliga belägg för att 150 § tredje stycket byggnadslagen jämfört med 21 § andra stycket andra punkten byggnadsstadgan av lagstiftaren avsetts innebära ett så långtgående undantag från vad som i allmänhet gäller att regeringen skulle kunna undandragas prövningen av besvärsrätten även i fall då det i ärendet framställts yrkande vilket helt eller delvis lämnats utan bifall. Besvärsrättsprövningen i dessa fall avser ju uteslutande den yrkandes egenskap av sakägare. Härvidlag kan, såsom planverket anfört, svårbedömda frågor uppkomma. De fall, däremot, som i övrigt anges i fullföljdsförbudet torde sällan eller aldrig erbjuda några motsvarande bedömningssvårigheter. Sålunda får länsstyrelsen anses med lätthet kunna konstatera, huruvida någon överhuvudtaget framställt yrkande i ärendet och, om så är fallet, i vad mån yrkandet lämnats utan bifall.

Förarbetena till den ändring av 75 § stadsplanelagen (1931: 142) och 21 § byggnadsstadgan (1931: 364), varigenom de aktuella bestämmelserna infördes i byggnadslagstiftningen, tar endast upp de sist nämnda lättbedömda fallen. Utan erinran eller tillägg av föredragande departementschefen eller av riksdagen anförde sålunda stadsplaneutredningen att den ansåg det ``rimligt att den, som icke senast hos Konungens befallningshavande framställt erinringar, icke därefter skulle ha rätt att göra sådana gällande``. (Prop. 1943:153 s. 38. Se även Bexelius m. fl.: Byggnadslagstiftningen, 5:e uppl., s. 332.) I ett senare skede av lagstiftningsarbetet anförde nämnda utredning i motsvarande hänseende bl. a.: ``Begränsas besvärsrätten på sätt

nyss angivits, vinner länsstyrelsens beslut omedelbart laga kraft, därest såsom mången gång är fallet ingen erinran framställts mot förslaget. Samma blir förhållandet, om invändning visserligen framställts men denna beaktats vid byggnadsplanens fastställande. Begränsningen av besvärsrätten möjliggör för länsstyrelsen att i dessa fall genast teckna lagakraftbevis på byggnadsplanekartan." (SOU 1945: 15 s. 452.) Särskilt det sist citerade tyder ju på att de åsyftade fallen beskrivits fullständigt.

Av intresse för tillämpningen av den aktuella föreskriften i byggnadsstadgan är vidare det sammanhang vari den är infogad. Första punkten i 21 § andra stycket lyder sålunda: "När länsstyrelsen meddelat beslut om fastställelse beträffande generalplan, stadsplan eller byggnadsplan, skall länsstyrelsen samma dag översända underrättelse därom till envar som i ärendet framställt yrkande, vilket genom beslutet helt eller delvis lämnats utan bifall." Ändamålet kan sägas vara att de som har rätt att klaga över länsstyrelsens beslut genom underrättelse därom skall ges praktisk möjlighet att göra det (se prop. 1959: 168 s. 225 f.). Underrättelseskyldigheten är som synes inte uttryckligen begränsad till att avse sakägare utan underrättelse anges skola sändas till "envar" etc. (I Bexelius a. a. s. 415 sägs också på denna punkt att krav på saklegitimation inte torde kunna uppställas.) Det förefaller då inte följdriktigt att tillämpa den efterföljande, i förevarande ärende närmast aktuella, punkten ("Får beslutet på grund av stadgandet i 150 § tredje stycket byggnadslagen ej överklagas, skall länsstyrelsen utfärda bevis att beslutet på grund därav vunnit laga kraft.") så, att bevis om laga kraft utfärdas, trots att yrkande (som ej bifallits) framställts och således enbart på den grunden att länsstyrelsen ansett den eller dem som framställt yrkande sakna egenskapen av sakägare.

Vad ovan anförts leder mig till slutsatsen att länsstyrelsen bör avgöra frågan om lagakraftbevis omedelbart skall utfärdas utan att stödja sig på sin bedömning av om någon är sakägare. Det avgörande bör endast vara förhållandet huruvida yrkande framställts som inte helt bifallits. Om så är fallet, följer av 18 § förvaltningslagen att besvärshänvisning skall lämnas.

Utgångspunkten för beräkning av besvärstid vid klagan över nybyggnadsförbud

Vid inspektion av länsstyrelsen i Kalmar län i december 1977 iakttog JO Lundvik att länsstyrelsen i visst fall med stöd av 109 § byggnadslagen meddelat förnyat förbud mot nybyggnad på vissa fastigheter och sagt att besvär över beslutet fick föras inom tre veckor från den dag då beslutet tillkännagavs.

JO beslöt inhämta yttrande från länsstyrelsen om anledningen till att besvärstiden beräknades på angivet sätt och inte, enligt huvudregeln i 12 § förvaltningslagen, från den dag då klaganden fick del av beslutet.

Länsstyrelsen svarade.

Enligt 24 § 1 mom. byggnadsstadgan skall länsstyrelsen när förordnande meddelas innefattande förbud mot nybyggnad enligt ... 109 § byggnadslagen, underrätta markägarna därom genom kungörelse i den eller de tidningar, i vilka kommunala meddelanden för orten intagas, eller "på annat lämpligt sätt" (vid beslutstidpunkten gällande lydelse).

Såvida fråga ej är om nybyggnadsförbud för område med endast ett fåtal markägare, underrättar länsstyrelsen markägarna endast genom kungörelse i angivna tidningar. Personliga underrättelser utsändes inte. Någon skyldighet för länsstyrelsen att med tillämpning av bestämmelsen i 18 § första stycket första punkten förvaltningslagen underrätta markägarna om innehållet i beslutet torde inte föreligga, eftersom förvaltningslagens regler inte gäller om det i lag eller annan författning meddelats bestämmelser som avviker från lagen. De regler om underrättelse som meddelats i 24 § 1 mom. första stycket byggnadsstadgan tar sålunda över bestämmelse i 18 § första stycket första punkten förvaltningslagen om underrättelseskyldighet.

Enligt 12 § förvaltningslagen skall besvärstid beträffande andra beslut än sådana, som avser föreskrift till allmän efterrättelse och som ej delges, vara tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet.

Nybyggnadsförbud kan visserligen inte anses avse uteslutande föreskrift till allmän efterrättelse, men enligt byggnadslagstiftningen behöver, som tidigare anförts, sådant förbud dock inte personligen delgivas utan endast kungöras i tidning. I sådant fall måste besvärstiden räknas från kungörelsedagen, då av förordnandet berörd får anses ha erhållit del av beslutet. Att i besvärshänvisning ange att besvärstiden räknas från delfåendet skulle emellertid, enligt länsstyrelsens mening, kunna ge anledning till missförstånd, medan däremot kungörelsedagen är en klar och otvetydig utgångspunkt för besvärstidens beräknande.

Länsstyrelsen, som således anser i aktuella beslutet angiven utgångspunkt för beräkning av besvärstid vara riktig, finner emellertid rättsläget vad gäller delgivning för aktuell typ av beslut, vilka intar en mellanställning mellan normbeslut och individuella beslut, vara något oklart och i behov av närmare klarläggande.

I beslut den 26 april 1978 anförde JO Lundvik.

Såsom länsstyrelsen framhållit kan förordnande om nybyggnadsförbud inte anses avse uteslutande föreskrift till allmän efterättelse. Härav följer att de bestämmelser som i 12 § förvaltningslagen meddelas för normbeslut, som ej delges, (tre veckor från den dag då beslutet tillkännagavs) ej är tillämpliga beträffande beslut om nybyggnadsförbud, utan besvärstiden skall i enlighet med huvudregeln i lagrummet räknas från den dag då klaganden fick del av beslutet. Men att beslutet viss dag kungjorts i tidning är inte lik-

tydigt med att klaganden då fick del av beslutet. Att beräkna besvärstiden med utgångspunkt från den dag då kungörelse skett enligt 24 § 1 mom. första stycket byggnadsstadgan kan därför enligt min mening ej vara riktigt.

Jag delar länsstyrelsens uppfattning att det beträffande beslut av hithörande slag är betydelsefullt att man får en klar och otvetydig utgångspunkt för besvärstidens beräknande. Jag vill i detta sammanhang peka på att det enligt 3 § kungörelsen (1947: 921) om expediering av beslut angående ändring i rikets indelning m. m. åligger länsstyrelsen att så snart beslut enligt bl. a. 109 § byggnadslagen vunnit laga kraft ombesörja vissa expedieringsbestyr.

Mot bakgrund av det anförda framstår det som nödvändigt att beslut varom här är fråga bringas till markägarnas kännedom genom delgivning. Jag vill därför något beröra frågan om det finns formella förutsättningar för att i hithörande ärenden anlita sådant förfarande.

Enligt 1 § delgivningslagen gäller som huvudregel att denna lag är tillämplig endast när särskild föreskrift om delgivning meddelats i lag eller annan författning. Även om sådan föreskrift ej meddelats äger emellertid delgivningslagen tillämpning i fråga om bestämmelse som avser kallelse, föreläggande eller annan underrättelse, om det med hänsyn till syftet med bestämmelsen framgår att delgivning bör ske (se övergångsbestämmelserna till delgivningslagen).

Byggnadsstadgan saknar föreskrift att underrättelse om förordnande, som avses i 24 § 1 mom. första stycket, får ske genom delgivning. Eftersom författningsrummet utsäger att underrättelse skall ske, är det dock tänkbart att delgivningslagen bör anses tillämplig enligt det nyss berörda stadgandet i övergångsbestämmelserna. Saken är dock tveksam, eftersom syftet med bestämmelsen i byggnadsstadgan inte torde vara att skapa utgångspunkt för en besvärstid.

Delgivningslagen kan vidare bli tillämplig på grund av regeln i 18 § förvaltningslagen att underrättelse som där avses får ske genom delgivning. Eftersom – såsom länsstyrelsen framhållit i sitt yttrande – regeln i 18 § förvaltningslagen om beslutsunderrättelse ej är tillämplig här, är det dock tveksamt om man kan använda sig av den i lagrummet gjorda hänvisningen till delgivningslagen.

Även om det sålunda kan diskuteras om formellt utrymme finns för att vid underrättelse enligt 24 § 1 mom. första stycket byggnadsstadgan tillämpa delgivningslagen finner jag det försvarligt om länsstyrelsen använder sig av delgivningsförfarande. Härigenom fullgöres – oavsett om kungörelsedelgivning eller personlig delgivning användes – den länsstyrelsen i 24 § byggnadsstadgan ålagda skyldigheten att underrätta markägarna varjämte en klar utgångspunkt erhålles för beräkning av besvärstid. Enligt vad jag inhämtat brukar också länsstyrelsen i Stockholms län tillkännage nybyggnadsförbud som berör en större personkrets genom kungörelsedelgivning.

Häremot har jag inte riktat någon erinran.

Jag vill avslutningsvis nämna att jag den 24 oktober 1975 avlåtit en framställning till regeringen om översyn av reglerna angående kungörande och delgivning av beslut som rör en större persongrupp och att jag därvid påtalat bl. a. problemen kring lagakraftvinnandet av förordnande om nybyggnadsförbud (JO:s ämbetsberättelse 1975/76, s. 468 ff).

Vissa övriga ärenden

Beslut, som innefattar såväl planfastställelse som förordnande om upphävande av strandskydd, omfattas ej av fullföljdsförbudet i 150 § byggnadslagen i vad beslutet avser strandskyddet. Avskrift av sådant beslut bör tillställas naturvårdsverket.

Vid inspektion av en länsstyrelse framkom följande.

Vid fastställelse (i januari 1976) av en stadsplan förordnade länsstyrelsen med stöd av 15 § tredje stycket naturvårdslagen att i planen ingående strandområde ej skulle omfattas av strandskydd. I den gemensamma beslutshandlingen hette det avslutningsvis: "Jämlikt 150 § byggnadslagen får klagan över detta beslut inte föras." I inspektionsprotokollet anfördes att den sista meningen föreföll oförenlig med besvärsbestämmelserna i 40 § naturvårdslagen, enligt vilka naturvårdsverket utan inskränkning äger föra talan mot beslut enligt samma lag.

Vidare framkom att avgift (kopia) av beslutet inte sänts till naturvårdsverket. Härom anfördes i protokollet att förhållandet visserligen inte syntes strida mot uttryckliga bestämmelser i ämnet – se 15 § numera upphävda naturvårdskungörelsen (1974:1028) och 21 § naturvårdsförordningen (1976:484) – men likväl framstod som en brist, såvida inte naturvårdsverket på annat sätt fick del av innehållet i beslutet.

Länsstyrelsen förklarade i infordrat yttrande att man numera beträffande beslut av ifrågavarande slag meddelade särskild besvärshänvisning till den del av beslutet som innefattade upphävande av strandskydd och att man avsåg att fortsättningsvis i planärenden, som innehöll beslut om upphävande av strandskydd, översända kopior av besluten till naturvårdsverket, något som dittills inte skett.

Vid ärendets avgörande den 19 oktober 1977 uttalade JO Uhlin att den ordning som länsstyrelsen enligt yttrandet numera tillämpade i de förevarande hänseendena syntes korrekt och ändamålsenlig med hänsyn till naturvårdsverkets besvärsrätt.

Länsstyrelses handläggning av ärende som rör besvär över tidsbegränsat byggnadslov

Den 9 september 1976 meddelade en byggnadsnämnd byggnadslov för visst byggnadsföretag, vilket lov skulle gälla till och med den 30 april 1977. I skrivelse till länsstyrelsen den 8 november 1976 anförde en person B. besvär över byggnadsnämndens beslut. Länsstyrelsen avgjorde ärendet den 20 juli 1977 och yttrade därvid bl. a. att besvären ej föranledde någon vidare åtgärd från länsstyrelsens sida enär tiden för byggnadslovet utlöpt.

I klagomål hos JO ifrågasatte B. om länsstyrelsen handlat riktigt då man låtit ärendet vila till dess det var för sent att göra någonting åt det. Möjligheterna att genom överklagande få rättelse i ett beslut av byggnadsnämnden var i så fall illusoriska.

Länsstyrelsen anförde i infordrat yttrande bl. a. att man bedömt prövningen av byggnadslovsärendet vara avhängig av utgången i ett ärende rörande stadsplaneändring och att besvärsärendet därför avgjordes först efter det att länsstyrelsen den 14 juni 1977 fastställt ändringen av stadsplanen.

Vid ärendets avgörande den 19 januari 1978 anförde *JO Uhlin* bl. a.

Enligt min mening ligger det i sakens natur att ett ärende som rör besvär över tidsbegränsat byggnadslov bör, där så är möjligt, handläggas med sådan skyndsamhet att beslut kan meddelas innan lovets giltighetstid gått till ända. Annars kan ju, såsom B. framhållit, besvärsrätten te sig illusorisk.

Då länsstyrelsen i förevarande fall ansåg det lämpligt att prövningen av besvärsärendet skulle anstå till dess att beslut förelåg i planärendet – vilket jag i och för sig har förståelse för – borde man ha sökt påskynda handläggningen av planärendet så att beslut i båda ärendena kunnat meddelas innan byggnadslovet upphört att gälla. Om nu detta var ogörligt med hänsyn till rådande arbetsbelastning anser jag att länsstyrelsen borde ha valt att avgöra besvärsärendet utan att avvakta beslut i planärendet. Det kan i detta sammanhang anmärkas att den omständigheten att tillfällig byggnad strider mot stadsplan ej utgör hinder mot byggnadslov med mindre företaget prövas avsevärt motverka det med planen avsedda syftet (56§ 2 mom. andra stycket byggnadsstadgan). Jag vill vidare peka på att det förhållandet att tiden för överklagat byggnadslov gått till ända ej behöver utesluta att besvärsmyndigheten uttalar sig i sakfrågan (jfr RÅ 1970 not C 127).

Skolärenden

Skyldigheten för skolstyrelse och barnavårdsnämnd att samarbeta och ingripa när ordningen i skola blir störd av elever och andra ungdomar

Gunillaskolan i Malmberget är en gymnasieskola med cirka 600 elever. Under hösten 1976 uppstod problem med våld och skadegörelse i skolan. Personalen vid skolan klagade framför allt över att ej skolpliktiga ungdomar tog sig in på skolan och där hotade personal och elever samt att en grupp på åtta utpekade elever försvårade undervisningen, trakasserade lärare och annan personal och förstörde skolans inventarier. Den 18 oktober 1976 stängdes skolan av skyddsombuden. Den öppnades åter några dagar senare, sedan yrkesinspektionen tagit ställning till de uppgivna hälsoriskerna för personalen.

Med anledning av tidningsuppgifter i saken upptog JO Ekberg på eget initiativ ett ärende i saken. Remiss skedde bl. a. till länsskolnämnden i Norrbottens län, som hörde skolstyrelsen i Gällivare kommun, och till sociala centralnämnden i kommunen.

Vid ärendets avgörande den 28 april 1978 anförde JO Ekberg bl. a. följande.

Länsskolnämndens och rektors beskrivningar av Gunillaskolan och dess miljö i vid bemärkelse understryker att skolstyrelsen haft en krävande uppgift när det gällt att få till stånd tillfredsställande förhållanden vid skolan för eleverna och personalen. Om det nu inte gått – av kommunalekonomiska eller andra skäl av motsvarande beskaffenhet – att minska antalet elever vid skolan eller differentiera elevernas åldersmässiga sammansättning och därigenom förbättra arbetssituationen, har skolstyrelsen haft ett oeftergivligt krav på sig att på annat sätt tillse att verksamheten vid skolan fortgick enligt gällande föreskrifter (9 § b) skollagen). Häri ligger bl. a. skyldigheten att tillse att varje elev får tillgång till den lagstadgade undervisning han är berättigad till.

Om ordnings- och disciplinsvårigheter uppstår av så allvarlig karaktär att dessa kan äventyra hela undervisningen uppkommer ett läge som inte kan accepteras och som kräver särskilda åtgärder från skolmyndigheternas sida. Det är därför nödvändigt att en skolstyrelse och för den delen även länsskolnämnden fortlöpande håller sig informerad om situationen i skolorna och, om dylika svårigheter uppstår, snabbt vidtar åtgärder så att svårigheterna löses. Om det finns anledning befara, kanske redan på grund av

elevantalet och de allmänna miljöförhållandena, att utvecklingen i en skola kan bli negativ, föreligger skäl för skolstyrelsen att söka företa lämpliga åtgärder, så att den befarade situationen kan förebyggas. Behövs därvid resurser utifrån – stöd från föräldrarna och åtgärder från andra organ, t. ex. barnavårdsnämnd, fritidsnämnd och polisväsendet – skall dessa anlitas. Generella åtgärder av sådant slag torde för det mesta kunna ske inom ramen för det i cirkuläret den 14 augusti 1970 (1970: 513) rekommenderade intensifierade samarbetet mellan barnavårdsnämnd, polis och skola. Inom skolan är det väsentligt att erforderlig tillgång finns till t. ex. skolvärdinnor, skolsköterskor, skolläkare, lärarassistenter, resurslärare, skolkuratorer, skolpsykologer, yrkesvalslärare och fritidsledare. Det är också väsentligt att eleverna själva understöds i ordnade aktiviteter. Ytterligare exempel på sådana åtgärder och på åtgärder som kan initieras av lärarpersonalen vid en skola har i ärendet beskrivits i en diskussionspromemoria, som utarbetats av den arbetsgrupp vid länsskolnämnden, som under några dagar i slutet av oktober 1976 besökte Gunillaskolan.

Det är mig väl bekant att några patentlösningar inte finns när det gäller vidtagandet av generella åtgärder av nu berört slag för att motverka uppkomsten av ordningsstörningar inom skolan. Problemen har också dryftats i många olika sammanhang, t. ex. i betänkandet (SOU 1974: 53) av Utredningen om skolans inre arbete och i betänkandet (SOU 1976: 46) Skolhälsovård. Senast har offentliggjorts att statsrådet Britt Mogård den 21 april 1978 tillsatt en arbetsgrupp kring normbildning och normöverföring i skolan. Gruppens arbete torde avse bl. a. sådant som har beröring med ordningsproblemen i skolorna.

Om det visar sig att det är vissa elever som är allvarligt ordningsstörande och deras aktivitet inte kan bromsas av de generella åtgärder, som skolan vidtagit, måste uppenbarligen individrelaterade insatser göras. I första hand kommer naturligtvis i fråga att ordna undervisningen för dem på lämpligt sätt, t. ex. i specialklass. Stundom torde svårigheterna emellertid vara av den art att de inte kan tänkas få en tillfredsställande lösning med åtgärder endast inom skolan. Enligt 2 kap 2 § skolförordningen har skolstyrelsen att i viktiga frågor om elevernas uppförande och ordning samarbeta med barnavårdsnämnden. Skolmyndighet är vidare enligt 93 § barnavårdslagen förpliktad att ofördröjligen till barnavårdsnämnd anmäla sådant som den i sin verksamhet erhållit kännedom om av beskaffenhet att föranleda nämndens ingripande. Detta stadgande kan bli aktuellt i fall, när elever på grund av eget beteende kan bli föremål för åtgärd av barnavårdsnämnd (jämför 25 § b) barnavårdslagen). Det kan erinras om att stadgandet i 25 § b) barnavårdslagen enligt lagens förarbeten avser socialt missanpassade ungdomar och bland dem "de ordningsstörande elementen, ligisterna, vilka även i stor utsträckning realiter är kriminella" (prop. 1960: 10 s. 252). Det bör dock samtidigt framhållas, att det i första hand är skolans myndigheter och befattningshavare som har att söka komma till rätta med

problem som hänför sig helt eller i allt väsentligt till skolarbetet. Barnavårdsnämnd bör därför endast ingripa om det visar sig att eleven icke kan tillrättaföras genom skolans olika anordningar. I rena nödsituationer kan man också tänka sig att skolan vänder sig till polis.

När det gäller skolstyrelsens i Gällivare ställningstagande till förhållandena vid Gunillaskolan framgår av skolstyrelsens yttrande till länsskolnämnden i förevarande ärende att skolstyrelsen alltsedan läsåret 1973 begärt medel för anställande av lärarassistent, resurslärare, skolkuratorer och fritidsledare i syfte att komplettera befintliga elevvårdslag. Av yttrandet framgår också att framställningar från rektorer om inrättandet av skoldaghem behandlades av skolstyrelsen såväl 1975 som 1976. Vidare framgår av den till skolstyrelsens yttrande fogade redogörelsen av rektorn att man under den senaste femårsperioden uppmärksammat en attitydförändring i Gunillaskolan, som tagit sig uttryck i, förutom skolk och arbetsovilja, vandalisering och från vårterminen 1976 också handgripligheter mot skolans personal. Enligt redogörelsen försämrades arbetssituationen ytterligare under hösten 1976, då de störande eleverna övergick till att också muntligen hota personal och andra elever. Vidare förekom övergrepp mot elever och kättingar och knivar kom med i bilden. Det framgår också av det material som skolstyrelsen tillställt länsskolnämnden och som från nämnden inkommit hit att rektorn i en skrivelse till skolstyrelsen den 29 juni 1976 anfört att behovet av särskilda åtgärder för eleverna på Gunillaskolan var stort. Än vidare framgår att skolstyrelsen den 11 maj 1976 behandlade en skrivelse från skyddskommittén med uppgifter att lärare vid bl. a. Gunillaskolan rapporterat speciella arbetsmiljöproblem på grund av vissa svåranpassade elevers beteende. Under våren 1976 kom också andra skrivelser skolstyrelsen tillhanda som berörde arbetssituationen vid Gunillaskolan. Det framgår även att det i mars 1976 förekom flera artiklar i lokalpressen, som handlade om lärarna och eleverna vid Gunillaskolan.

Det får således anses klarlagt att skolstyrelsen sedan lång tid på olika sätt fått uppmärksamheten riktad på problemen med störande elever på Gunillaskolan. Utredningen i ärendet visar emellertid inte att skolstyrelsen angripit problemen särskilt aktivt. Det framgår visserligen att skolstyrelsen gjort de nämnda anslagsframställningarna till skolöverstyrelsen och hos denna också ansökt om medel för delning av tungarbetade teckningsklasser, men i övrigt endast att skolstyrelsen hade under utredning en skrivelse från teckningslärarna om arbetssituationen och en, tidigare en gång avslagen, framställning om inrättande av ett skoldaghem. Dessutom framgår att skolstyrelsen med anledning av skyddskommitténs nämnda skrivelse hade beslutat att överlämna denna till skolstyrelsens utskott i en ny skyddsorganisation, som enligt beslut i februari 1976 höll på att organiseras. Enligt uppgift konstituerades organet emellertid först i oktober 1976.

Utredningen visar inte heller att skolstyrelsen etablerat något samarbete med barnavårdsnämnden. Sociala centralnämnden har i sitt yttrande hit

uppgivit att nämnden före den 14 oktober 1976 inte varit medveten om att det fanns svårigheter av den grad, som senare framkom, ehuru gemensamt behandlingsarbete dock förekom mellan skolkurator och distriktsassistenter rörande några enskilda elever. Av centralnämndens yttrande framgår vidare att nämnden efter stängningen av skolan gått in i behandlingsarbete avseende de elever, som upplevdes som besvärliga, och att dessa i en del fall ej tidigare var kända samt att det i dessa ärenden insatts kvalificerade stödåtgärder, t. ex. sociala stödarbetare i hemmet under heltid i flera veckors tid.

Av vad sålunda framkommit anser jag mig ha visst fog för bedömningen att skolstyrelsen tagit alltför lätt på sina skyldigheter att vidta åtgärder till förbättrande av den alarmerande utvecklingen vid Gunillaskolan. Jag kan inte frigöra mig från intrycket att man – uppenbarligen med öppna ögon – låtit vissa elever fortsätta och till synes öka sitt ordningsstörande beteende utan att man – också för deras egen skull – tillgripit erforderliga åtgärder för att säkerställa undervisningen och tillfredsställande arbetsförhållanden för lärarna och övrig personal. Av en tidningsartikel framgår visserligen att skolan anordnat lägervistelse för somliga av skolans bråkiga elever under början av 1976 och den uppgiften synes mig positiv. Enligt min mening borde emellertid skolstyrelsen långt tidigare än som skedde ha inlett ett aktivt samarbete på bred bas med sociala centralnämnden för behandlingen av eleverna. I efterhand kan ju konstateras att skäl för åtgärder, både generella och individuella, från nämndens sida förelåg i stor utsträckning och jag kan knappast föreställa mig annat än att detta hade kunnat konstateras också innan skolan stängdes.

Om behandlingsarbete enligt barnavårdslagen kommit i gång långt tidigare är det antagligt att detta varit till gagn inte bara för berörda elever och deras föräldrar utan också för förhållandena i övrigt vid Gunillaskolan. Härigenom hade också kunnat undvikas den offentliga publicitet kring dessa ungdomar, som knappast kan ha varit till gagn för dem. Om skolstyrelsen dessutom låtit vidta åtminstone några av de generella åtgärder, som länsskolnämndens arbetsgrupp sedermera föreslagit, hade skolstyrelsen bättre uppfyllt sina förpliktelser enligt skollagen. Om skolstyrelsen haft svårigheter att finna ut vad som bort göras hade samråd med länsskolnämnden varit påkallat.

Den bild man nu får av skolstyrelsens insatser är i stället att skolstyrelsen mer eller mindre dragit sig undan från problemen, bortsett från någon punktinsats – t. ex. lägret – och den mera rutinmässiga handläggningen vid framställningarna om anslag för tjänster. Även med beaktande av att det material, som skolstyrelsen tillfört JO-ärendet, måhända inte helt detaljerat redovisar allt vad skolstyrelsen gjort är dock mitt bestående intryck av vad som framkommit att skolstyrelsen inte i tid gjort vad den bort i syfte att tillse att verksamheten vid Gunillaskolan kunnat fortgå helt enligt gällande föreskrifter och samtliga elever således kunnat få den under-

visning som de var berättigade till.

Länsskolnämnden har inte blivit inkopplad på problemen vid Gunillaskolan genom skolstyrelsens försorg förrän stängningen av skolan var ett faktum. Nämnden har inte heller på annat sätt blivit uppmärksammad på den allvarliga situationen där. I sitt remissvar hit har nämnden beklagat att kontakterna med Gunillaskolan inte fungerat tillfredsställande och själv till en del tagit på sig ansvaret härför. Det är givetvis beklagligt om denna bristande information i sin tur lett till att kraftfulla åtgärder inte sattes in i tid för att hejda den besvärliga utvecklingen vid Gunillaskolan. Jag anser emellertid att man inte kan lasta länsskolnämnden för detta. Det inträffade ger måhända anledning till vissa överväganden hur man skall kunna förbättra informationsutbytet mellan nämnden och länets olika skolstyrelser.

De åtgärder som länsskolnämnden vidtog i samband med och efter stängningen av Gunillaskolan anser jag i stort sett föredömliga.

Vad härefter gäller sociala centralnämnden, anser jag det anmärkningsvärt att nämnden först den 14 oktober 1976 blev medveten om problemen för vissa elever vid Gunillaskolan. Till en del kan detta naturligtvis förklaras med att skolstyrelsen inte gjort någon anmälan i saken. Rapportering borde dock ha inkommit från BPS-organet (= samarbetsorganet för barnavårdsnämnd, polis och skola), som ju den 31 mars 1976 behandlade frågan om lärarnas arbetsmiljö. Centralnämnden har i sitt yttrande hit anfört att ärendet då ej avsåg Gunillaskolan. Den uppgiften motsägs emellertid av innehållet i skyddskommitténs framställan och av de tidningsartiklar som torde ha åsyftats vid föredragningen av ärendet i BPS-organet. Exakt vad som dryftades vid BPS-organets nämnda sammanträde framgår dock ej av sammanträdesprotokollet. Oavsett hur det förhöll sig härmed borde dock redan den omständigheten att det vid en annan högstadieskola rådde en besvärlig situation, som påkallade ett intensifierat samarbete mellan socialförvaltningen och elevvårdsteamet vid den skolan, ha föranlett socialförvaltningen och sociala centralnämnden att ställa sig frågan hur situationen var vid den andra högstadieskolan – Gunillaskolan. Det är ju också litet märkligt om den offentliga diskussionen i tidningspressen i slutet av mars 1976 skulle ha undgått envar på den sociala sektorn.

Jag ställer mig därför frågande till varför sociala centralnämnden först i samband med Gunillaskolans stängning fann anledning att företa något påtagligt i saken. De knapphändiga upplysningarna i centralnämndens remissvar om vidtagna individuella åtgärder ger stöd för bedömningen att skäl förelegat för nämnden att långt tidigare ha ingripit. Enligt 3 § barnavårdslagen har barnavårdsnämnd bl. a. att göra sig väl förtrogen med barns och ungdoms levnadsförhållanden samt därvid särskilt uppmärksamma sådana underåriga som med hänsyn till bl. a. själslig hälsa och utrustning, hem- och familjeförhållanden samt omständigheterna i övrigt kan anses vara särskilt utsatta för risk att utvecklas ogynnsamt. I förevarande fall har sociala centralnämnden i Gällivare onekligen varit dåligt uppmärksam.

Social centralnämnd har också det yttersta ansvaret för att erforderliga åtgärder och anordningar vidtas till främjande av goda uppväxtförhållanden för ungdomen. Nämnden har sålunda att tillse att vad som bör göras för ungdomen också blir gjort, antingen genom att stimulera andra kommunala organ att vidta åtgärder eller genom att göra det själv. I vad mån sociala centralnämnden i Gällivare i detta hänseende fullgjort vad på nämnden ankommit kan ej bedömas på grundval av det yttrande som nämnden avgivit hit. Jag utgår emellertid ifrån att händelserna vid Gunillaskolan givit särskild anledning för nämnden att fortlöpande pröva om ytterligare åtgärder och anordningar behöver vidtas för att främja goda uppväxtförhållanden för ungdomen. Saken föranleder i detta hänseende ej något ytterligare från min sida.

Visitation av elevskåp

I ett ärende anfördes klagomål över att en rektor vid en centralskola med hjälp av huvudnyckel öppnat ett elevskåp och beslagtagit öl, som förvarades i skåpet. Detta disponerades av en elev, som uppträtt ölpåverkad. Eleven hade vägrat låta lärarna titta i skåpet. Sedan eleven skickats hem hade skåpet öppnats med huvudnyckeln. Efter remiss avgav länsskolnämnden och skolöverstyrelsen yttranden i ärendet.

JO Ekberg anförde följande vid ärendets avgörande den 20 mars 1978.

Inom en skola finns ofta slutna förvaringsutrymmen som upplåts för elevernas disposition, t. ex. klädskåp i omklädningsrum för gymnastik och skåp för förvaring av läroböcker och annan skolmateriel. Den omständigheten att skåpen kan låsas och att eleverna i skåpen får förvara också personliga tillhörigheter kan inte anses betaga skolan rätt att öppna skåpen som ett led i sin uppgift att förhindra att ordningen i skolan störs. Självfallet får undersökningen av innehållet i skolskåp inte göras mer ingående än som är nödvändigt med hänsyn till undersökningens syfte att säkerställa ordningen i skolan. De i regeringsformen intagna bestämmelserna om skydd för varje medborgare mot husrannsakan och annat liknande intrång kan inte anses tillämpliga på undersökningar av förevarande slag. En viss parallell kan här, som remissinstanserna framhållit, dras till det militära området, där skåpsvisitation har ansetts tillåten även om uttryckligt lagstöd härför inte föreligger.

Jag finner således att rektorn för centralskolan såsom ansvarig för ordningens upprätthållande i skolan i princip haft rätt att företa undersökning av de vid skolan upplåtna elevskåpen. Med hänsyn till de befogade misstankar som förelåg mot den aktuella eleven att han på ett allvarligt sätt

överträtt skolans ordningsföreskrifter genom att medföra öl till skolan finner jag att rektorn också haft fog för att begagna sig av sin rätt i det förevarande fallet. Då eleven först bereddes tillfälle att själv öppna skåpet och då jämte rektor annan lärare deltog i undersökningen kan inte heller det sätt på vilket undersökningen genomfördes bli föremål för någon kritik.

Avslutningsvis vill jag framhålla att elevs egendom som omhändertagits givetvis måste återlämnas. Om egendomen kan vara till skada för eleven torde återlämnandet böra ske till elevens föräldrar.

Skyldigheten enligt förvaltningslagen att lämna sökande vägledning om komplettering av ofullständiga handlingar gäller också i massärenden hos intagningsnämnd när bristen kan avhjälpas på ett enkelt sätt

I ett ärende anfördes klagomål över att en intagningsnämnd vid behandlingen av ansökningar till fritidspedagogutbildning inte berett sökandena tillfälle att avhjälpa brister i ansökningshandlingarna. Sålunda hade en kvinna, som åberopat vård av egna barn som en merit, inte fått tillträde till utbildningen på grund av att nämnden inte beaktat uppgiften. Den till hennes ansökan fogade skrivelsen med uppgift om att hon under viss tidsperiod vårdat eget barn var nämligen inte bevittnad.

JO Ekberg anförde vid ärendets avgörande den 28 oktober 1977 bl. a. följande.

Enligt 8 § förvaltningslagen (1971:290), vilken bestämmelse gäller i intagningsärenden hos intagningsnämnden, skall myndigheten, om ansökningshandling är ofullständig och bristen kan avhjälpas på ett enkelt sätt, vägleda sökanden om det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt.

Den arbetsgrupp inom justititedepartementet som i betänkandet SOU 1968:27 lade fram förslag till förvaltningslag framhöll (s. 110) att det på områden där ansökningshandlingar kom in i stora mängder kunde vara omöjligt att i praktiken upprätthålla även en så begränsad anvisningsskyldighet som den föreslagna utan att en allmän fördröjning av ej önskvärt slag uppkom. Förfarandeekonomiska avvägningar borde därför tas. I arbetsgruppens lagförslag angavs till följd därav att vägledning fick underlåtas om det krävdes av hänsyn till arbetets behöriga gång och intet väsentligt partsintresse eftersattes därigenom. I prop. 1971: 30 följdes inte detta förslag (s. 375). Eftersom vägledningsplikten var begränsad till fall då en brist i en handling kunde avhjälpas på ett enkelt sätt, ansågs det mindre lämpligt att medge undantag härifrån i den utsträckning som följde av arbetsgruppens förslag. Enbart den omständigheten att ansökningar av samma slag förekom i stor mängd hos en myndighet borde inte vara tillräcklig

anledning att underlåta att lämna upplysning om brister som uppdagades i någon eller några av ansökningarna, framhölls det.

Av det anförda följer att, om sökanden behöver få upplysning om att viss komplettering krävs för att han skall kunna ta till vara sin rätt i visst avseende, myndigheten har skyldighet att oavsett ärendefrekvensen upplysa honom härom, såvida bristen kan avhjälpas på ett enkelt sätt. Att förse intyg med bevittning är en sådan enkel komplettering som avses i stadgandet. Intagningsnämnden kan därför inte undgå kritik för att den underlät att upplysa sökanden om att ansökningshandlingarna behövde kompletteras. Med hänsyn till att hon sedermera antogs till önskad utbildning finner jag inte skäl till ytterligare åtgärd.

Övrigt

Frågor om bankinspektionens befogenheter vid tillsyn över fondkommissionärer och banker m. m.

Genom skrivelse som den 16 augusti 1976 inkom till JO framförde professorn Lars A. E. Hjerner klagomål i flera olika hänseenden mot bankinspektionen och dess chef, generaldirektören Sten Walberg. Gemensamt för de flesta av de anmärkningar som framställdes var att de enligt Hjerners mening utvisade en benägenhet hos Walberg att utvidga sin och bankinspektionens tillsyn till områden och personkretsar som rätteligen inte kunde anses underställda sådan tillsyn samt att, där bestämda gränser för verksamheten icke angivits i lag, ingripa utan laga grund eller på grunder som framstod som godtyckliga.

Som utgångspunkt för sin kritik tog Hjerner ett beslut av justitiekanslern den 9 oktober 1973 (AD 218/73).

I ärendet hos justitiekanslern hade påtalats att Walberg – sedan han vid inspektion hos en fondkommissionär fått kännedom om en aktietransaktion som utförts av en redaktör och börskommentator hos tidskriften Veckans Affärer – underrättat tidskriftens chefredaktör om den ifrågavarande aktietransaktionen. Justitiekanslern fann det stå utom all fråga att börskommentator inte var underkastad tillsyn av bankinspektionen och konstaterade också att enligt 48 § i 1919 års lag om fondkommissionsrörelse och fondbörsverksamhet företrädare för bankinspektionen icke ägde obehörigen yppa vad han i denna sin egenskap fått sig bekant om någons affärsförhållanden. I sitt beslut fann justitiekanslern att Walberg genom hänvändelsen till börskommentatorns arbetsgivare överträtt sin befogenhet och eftersatt den tystnadsplikt som ålegat honom. Av olika skäl, bl. a. att Walbergs avsikt med åtgärden uppenbarligen varit att motverka missbruk av förtrolig företagsinformation, ansåg sig dock justitiekanslern kunna låta bero vid den erinran som innefattades i hans uttalanden.

Hjerner åberopade vidare en av Walberg undertecknad, den 19 oktober 1973 dagtecknad framställning, vari bankinspektionen begärde ändring av 38 § lagen om fondkommissionsrörelse och fondbörsverksamhet. Inspektionen gjorde därvid gällande att justitiekanslerns i nyssnämnda beslut uttalade uppfattning inte var riktig. Mot bakgrund av justitiekanslerns tolkning hemställde emellertid inspektionen om en lagändring i syfte att närmare precisera inspektionens skyldigheter och befogenheter i fråga om övervakningen av fondhandeln.

Av nämnda skrivelse och av andra uttalanden av Walberg (se Svensk Juristtidning 1974 s. 117 f) föreföll det Hjerner som om Walberg ansåg inspektionen ha befogenheter att ingripa under hänvisning helt allmänt till "etik"

eller "samhällsansvar". I ett rättssamhälle som vårt krävde dock – som justitiekanslern understrukit i sitt beslut – intrång i den enskildes rättssfär uttryckliga författningsregler. Hjerner ville genom sin skrivelse fästa JO:s uppmärksamhet på förhållanden av likartat slag som de i justitiekanslerns beslut påtalade för vederbörligt beivrande därav.

Det må här inskjutas, att bankinspektionens av Hjerner åberopade framställning till regeringen i januari 1974 överlämnades till fondbörsutredningen att tagas i beaktande vid fullgörandet av dess återstående utredningsuppdrag. Utredningen framlade sedermera betänkandet "Om fondkommissionsrörelse m. m." med förslag till bl. a. fondkommissionslag (SOU 1976: 54).

Med anledning av klagomålen företog JO Lundvik den 22–26 november 1976 inspektion av bankinspektionen.

Walberg, som den 3 december 1976 anmanats yttra sig över Hjerners anmälan, avgav den 15 i samma månad skriftligt yttrande. Sedan Hjerner fått del av Walbergs yttrande och protokollet från inspektionen, inkom Hjerner den 7 mars 1977 med en skrivelse vari han vidhöll sina klagomål och framställde vissa andra anmärkningar mot bankinspektionen. Härefter ägde ytterligare skriftväxling rum. En skrift inkom också från direktören Jan Ponsbach.

Vid ärendets beredning hos JO medverkade hovrättslagmannen Anders Litzén och kanslichefen Ulf Hagström.

JO Lundvik avgjorde ärendet den 22 juli 1977 och anförde då.

Inledning

Enligt sin instruktion (1970: 538) har bankinspektionen som central förvaltningsmyndighet till uppgift att utöva tillsyn över bl. a. bankaktiebolag och fondkommissionärer. Närmare bestämmelser om denna tillsyn meddelas, såvitt avser bankaktiebolag, i 147–162 §§ lagen (1955: 183) om bankrörelse samt, såvitt gäller fondkommissionärer, i 22–25 §§ samt 38 § lagen (1919: 240) om fondkommissionsrörelse och fondbörsverksamhet. I ärendet har åberopats de bestämmelser i sistnämnda lag, 15 och 17 §§, som reglerar möjligheterna att återkalla tillstånd att idka fondkommissionsrörelse.

Bankinspektionen ledes av en styrelse. Styrelsen består av en generaldirektör, som är chef för inspektionen tillika styrelsens ordförande, samt sex övriga ledamöter. Av styrelsen avgöres bl. a. frågor om tillstånd, förbud, föreläggande, föreskrift eller annan åtgärd i den mån åtgärden kan anses ha särskild betydelse för inrättning, över vilken inspektionen har tillsyn, eller för person, som beröres av tillsynen. Ärende, som icke skall avgöras av styrelsen, avgöres av generaldirektören ensam. Ärende avgöres efter föredragning.

Enligt 20 § instruktionen för JO bör ombudsman ej till utredning upptaga förhållande, som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om det ej är från allmän synpunkt väsentligt att saken utreds. De åtgärder från bankinspektionens och Walbergs sida som Hjerner påtalat ligger, med något undantag, mer än två år tillbaka i tiden.

Hjerner synes göra gällande att vissa av de av honom påtalade åtgärderna i och för sig skulle kunna vara att bedöma som vårdslös myndighetsutövning enligt 20 kap. 1 § första stycket brottsbalken, brott mot tystnadsplikt enligt 3 § samma lag eller överträdelse av 18 § lagen (1937: 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (sekretesslagen). I vilketdera fallet preskriberas påföljden efter två år enligt 35 kap. 1 § brottsbalken. Även disciplinpåföljd för tjänsteförseelse bortfaller om inte arbetstagaren inom två år skriftligen anmanats att yttra sig (lagen 1976: 600 om offentlig anställning 14 kap. 5 §). Den anmodan att yttra sig över Hjerners klagomål som tillställts Walberg den 3 december 1976, utgör en vanlig remiss och kan ej betraktas som en sådan anmaning som enligt sistnämnda lagrum har preskriptionsavbrytande verkan (jfr SOU 1975: 23, s. 161).

Trots att preskription sålunda mellankommit på de flesta punkterna har jag funnit mig böra upptaga samtliga punkter till granskning. Enligt Hjerners uppfattning utgör åtgärderna sammantagna tecken på den allmänna inställning hos bankinspektionen och Walberg som Hjerner vill påtala. Vidare skulle – såsom Walberg anmärkt – den kritik som Hjerner i ärendet framfört till följd av hans ställning som juris professor kunna uppfattas som auktoritativ och därmed skada inspektionen och Walberg. Av dessa skäl har jag ansett det från allmän synpunkt väsentligt att saken utreds.

De olika anmärkningarna behandlas i det följande var för sig. Med hänsyn till materialets vidlyftighet redovisas händelseförloppen och Hjerners resp. Walbergs argumentation endast i sina huvuddrag.

1. Ingripande mot fondkommissionärs börsombud på grund av aktieinnehav i bank

Enligt 15 § fondkommissionslagen kan tillstånd att idka fondkommissionsrörelse i vissa fall återkallas, om innehavaren av tillståndet genom överträdande av denna lag eller uppenbart åsidosättande av sina uppdragsgivares intresse eller annorledes visat sig olämplig att utöva sådan rörelse eller om rörelsen prövas vara till skada för det allmänna.

I 17 § fondkommissionslagen stadgas vidare:

> Finnes emellan företag, vars innehavare förvärvat tillstånd att idka fondkommissionsrörelse, och annat företag, som har till ändamål att för egen räkning köpa och sälja fondpapper eller att utlåna penningar mot säkerhet av fondpapper och som icke är underkastat tillsyn enligt bestämmelserna i denna lag, ett närmare samband antingen så till vida, att båda företagen ledas av samma eller i huvudsak samma personer, eller ock så till vida, att den vinst, som må uppkomma av de båda

företagen, är avsedd att helt och hållet eller till avsevärd del direkt eller indirekt tillfalla samma eller i huvudsak samma personer, må det innehavaren av förstnämnda företag meddelade tillståndet återkallas, där fråga är om bankaktiebolag, av regeringen, men eljest av tillsynsmyndigheten, såframt ej antagas kan, att menliga verkningar icke skola på grund av nämnda samband uppkomma för företagets kunder eller för det allmänna.

I 147 § banklagen åläggs bankinspektionen bl. a. att med uppmärksamhet följa bankbolagens verksamhet i den mån så erfordras för kännedom om de förhållanden som kan inverka på bolags säkerhet eller eljest är av betydelse för en sund utveckling av bankverksamheten. Enligt 154 § samma lag äger tillsynsmyndigheten meddela de erinringar i fråga om bankaktiebolags verksamhet, som myndigheten kan finna påkallade. Kan verksamheten till följd av allvarliga missförhållanden beträffande bolagets ledning befaras komma att bliva till skada för det allmänna, må myndigheten förelägga bolagets styrelse att vidtaga för ändamålet erforderliga åtgärder.

Av handlingarna i ärendet framgår i förevarande avsnitt i huvudsak följande.

Under år 1972 förvärvade en person – i det följande kallad A. – som var anställd hos en privat fondkommissionärsfirma och bl. a. fungerade som börsombud åt firman, för egen räkning en större post aktier i Skaraborgsbanken, c: a 10 % av bankens aktiekapital. Vid ett samtal den 4 september 1972 till vilket Walberg kallat fondkommissionärsfirmans chef och varvid från bankinspektionens sida utöver Walberg deltog ytterligare fyra av styrelsens ledamöter, togs bl. a. nämnda förhållande upp till diskussion. Enligt vid samtalet förda anteckningar uppgav fondkommissionärsfirmans chef att han bett A. sälja den ifrågavarande aktieposten och att han välkomnade att bankinspektionen bad honom att vidtaga åtgärder så att han kunde sätta större kraft bakom orden. Härefter bad Walberg honom att meddela A. att engagemanget borde avvecklas så snart som möjligt. Walberg framhöll enligt anteckningarna att bankinspektionen ej kunde neka A. att äga bankaktier men däremot majoriteten i en bank samt att 5 % av aktiekapitalet borde vara maximum. På egen begäran fick A. därefter den 11 september 1972 ett samtal med bankinspektionen, företrädd av Walberg och tre andra styrelseledamöter, varvid enligt förda anteckningar Walberg redogjorde för hur han såg på ärendet och hänvisade till 17 § fondkommissionslagen samt banklagen. Walberg framhöll att aktierna i banken hade stor spridning och att ett sådant innehav som A:s i praktiken gav ett mycket stort inflytande: man kunde säga att intressegemenskap rådde mellan banken och fondkommissionsfirman, något som kunde bli en fara för banken och till skada för det allmänna. A. medgav att även om han formellt inte hade några befogenheter i firman så hade han det reellt. Samtalet avslutades med att A. berättade att han sålt samtliga sina aktier i banken.

Hjerner anförde i sin anmälan: Att motsätta sig Walbergs önskemål torde

ha förefallit A. alltför oklokt med hänsyn till hans beroende av bankinspektionen i sin yrkesverksamhet liksom till den ogynnsamma kursutveckling som kunde bli följden av att Walbergs påtryckningar till framkallande av försäljning av en så stor post aktier blev kända i börskretsar. – Fondkommissionärsfirmorna stod visserligen i vissa avseenden under bankinspektionens tillsyn, men icke de anställda i dessa vad gällde förvaltningen av deras privata förmögenhet, där konflikt inte kunde uppstå mellan deras egna och kundernas intressen. Och aktieägare i bank stod ej under inspektionens tillsyn. – Walbergs ingripande kunde därför icke bedömas såsom annat än ett befogenhetsöverskridande.

Walberg hävdade i sitt yttrande att det icke rört sig om annat än förfrågningar och påpekanden, inte om något förbud eller annat förpliktande beslut. Han hänvisade vidare till 17 § fondkommissionslagen, som förutsåg en analog situation, nämligen att en fondkommissionär ägde eller hade intressegemenskap med ett sidoföretag, där affärer kunde göras som var förbjudna för fondkommissionären i denna hans egenskap. Särskilt framhöll Walberg ett uttalande i 1918 års betänkande (s. 94), som låg till grund för fondkommissionslagen, varav framgick att ingripande, t. o. m. återkallelse av tillstånd, kunde ske i den åsyftade situationen redan med stöd av 15 §, nämligen om en fondkommissionär på grund av sina transaktioner med ett dylikt sidoföretag blev att betrakta såsom olämplig för yrket. Walberg citerade vidare följande uttalande i betänkandet (s. 82): "När två eller flera personer är intresserade i en fondkommissionsrörelse, torde det nämligen ofta kunna bliva svårt att avgöra, huruvida en affär avslutats för den gemensamma rörelsen eller för någon av de däri intresserades privata räkning--."

I sin den 7 mars 1977 inkomna skrivelse anförde Hjerner bl. a.: Det fick måhända accepteras att generaldirektören eller annan företrädare för tillsynsmyndigheten i samband med förrättning lämnade råd eller anvisningar samtalsvis av icke förpliktande karaktär. Då inspektionen eller dess chef i ett särskilt ärende som detta vände sig till en person med påpekanden, vilka tydligen var av det överlagda slag att minnesanteckningar därom fördes, måste myndigheten göra klart för sig grunden för dess ingripande och fatta beslut därom i föreskrivna former. Det senare, dvs. kravet på föredragning, erbjöd viss garanti för att beslutet fattades efter moget övervägande. Eftersom mer eller mindre informella förfrågningar och påpekanden av de under tillsyn ställda lätt uppfattades som likvärdigt med förbud eller förpliktande beslut fanns anledning för inspektionen att iakttaga försiktighet vid sådana framträdanden. Av Walbergs redogörelse framgick dock inte att något beslut i saken fattats efter vederbörlig föredragning vid vilken den föredragande fått tillfälle att anmäla eventuellt avvikande mening.

Walberg uppgav med anledning härav att ärendet beretts genom överläggning med bankinspektören Torkel Stern och byrådirektören Kjell Thuresson, varvid full enighet förelåg om de åtgärder som sedan vidtogs.

JO:s bedömning

Vad först angår ärendets formella handläggning har ärendet enligt vad Walberg uppgivit beretts inom bankinspektionen genom överläggning med två tjänstemän. Vidare har vid samtalet med fondkommissionsfirmans chef tre bankinspektörer och en byråchef i bankinspektionen varit närvarande. Eftersom det gällde i första hand ett samtal, varvid – beroende på vad därvid framkom – påpekanden, råd och anvisningar av olika slag kunde komma att aktualiseras, framstår det som naturligt att något formellt beslut, föregånget av föredragning, icke kom att fattas. Frågan om A:s aktieinnehav ställdes heller aldrig på sin spets, eftersom denne vid sitt samtal med bankinspektionen uppgav att han redan sålt aktierna. Sistnämnda förhållande belyser å andra sidan vilken betydelse ett uttalande av tillsynsmyndighetens företrädare och särskilt av dess chef tillmätes av dem som står under myndighetens tillsyn eller eljest i sin yrkesutövning är beroende av dess ställningstaganden, och detta även om uttalandet framförts samtalsvis och formellt endast haft karaktären av icke förbindande råd eller påpekande.

När det gäller sakfrågan avser både 17 § fondkommissionslagen och det uttalande i 1918 års betänkande, s. 94, som Walberg åberopat, samröre med företag som *icke* är underkastat tillsyn. Men även i sådana fall skall återkallelse av tillståndet icke ifrågakomma om det kan antagas att menliga verkningar på grund av sambandet icke skall uppkomma för företagets kunder eller för det allmänna (slutet av 17 §). I betänkandet (s. 95) anges som ett sätt att häva eventuella betänkligheter att inspektionen beredes tillfälle att granska det med fondkommissionsrörelsen samarbetande företagets böcker och övriga handlingar. I fondbörsutredningens redogörelse för gällande rätt (SOU 1976: 54, s. 51) anges att denna möjlighet, enligt vad utredningen inhämtat, också i praktiken utnyttjats i fall då fondkommissionsrörelsen drivits i nära samband med annan finansiell verksamhet men av organisatoriska skäl förlagts till ett särskilt juridiskt fristående företag. I sådana fall har tillsynsmyndigheten beretts full insyn även i närstående företags verksamhet. I förevarande fall stod ju emellertid banken redan under inspektionens tillsyn både som bank och som fondkommissionär och tillfälle till granskning av böckerna fanns därför redan.

Det av Walberg analogivis åberopade stadgandet i 17 § fondkommissionslagen tar sikte på sådana fall där ledningen eller ägareintressena i de båda företagen ligger i huvudsakligen samma hand. Här gällde det en anställd hos en fondkommissionsfirma, som varken tillhörde företagets ledning eller, såvitt framkommit, hade några ägareintressen i företaget. Även om han – som han själv uppgivit till bankinspektionen – hade ett visst reellt inflytande över företagets verksamhet kan detta icke jämställas med att leda företaget i den mening som 17 § torde åsyfta. Ej heller har framskymtat någon avsikt hos A. att genom sitt aktieinnehav inverka på ledningen av bankrörelsen. Men skulle så ha skett, på något sätt som varit ägnat att leda

till skada för det allmänna, hade inspektionen kunnat ingripa med stöd av banklagen (§ 154). Varken när det gäller fondkommissionärsrörelsen eller banken synes situationen ha kunnat bli den att vinsten av båda företagen helt eller till avsevärd del var avsedd att tillfalla i huvudsak samma person eller personer. Redan vad nu sagts utvisar att 17 § fondkommissionslagen eller grunderna för detta stadgande icke utgjorde något hållbart stöd för bankinspektionens ingripande.

Det av Walberg citerade uttalandet i betänkandet (s. 82) om svårigheten att avgöra för vems räkning en affär avslutats, återfinnes i ett sammanhang där det gäller att dra upp en gräns mellan enskild person som fondkommissionär och som delägare i ett fondkommissionärsbolag. Det åsyftar icke förhållandet mellan ägaren av en fondkommissionsfirma och en anställd hos firman.

Ej heller banklagstiftningen ger bankinspektionen någon befogenhet att inskrida mot enskild person i hans egenskap av aktieägare i ett bankbolag eller överhuvudtaget rätt att påverka aktieägareförhållandena i bank genom förfrågningar eller påpekanden.

Bankinspektionen och Walberg har sålunda enligt min mening överskridit sina befogenheter när man i förevarande ärende velat draga upp gränser för A:s aktieinnehav. Något formligt beslut i denna riktning har dock som nämnts icke fattats.

Det kan här vara anledning att upptaga till granskning A:s aktieförvärv även från en annan synpunkt. A. var börsombud åt fondkommissionsfirman. Frågan om börsombuds rätt att handla för egen räkning har sedermera behandlats av fondbörsutredningen. I sitt betänkande Om fondkommissionsrörelse m. m. (SOU 1976: 54) föreslog utredningen en regel om förbud för bl. a. börsombud att för egen räkning genom köp, byte eller därmed jämförligt fång förvärva värdepapper annat än för långsiktig förmögenhetsförvaltning. Vad i förevarande ärende förekommit tyder närmast på att A:s förvärv av bankaktierna utgjorde ett led i en mera långsiktig förmögenhetsförvaltning och sålunda från denna synpunkt ej ens enligt de senare föreslagna reglerna varit ägnat att väcka invändningar.

2. Ingripande mot aktieägare som nominerats till styrelseledamot i bank

Enligt 83 § jämförd med 52 § andra och tredje styckena banklagen får styrelse ej förfoga över banks tillgångar eller ikläda banken förpliktelser eller eljest vidtaga åtgärd för ändamål som uppenbarligen är främmande för föremålet för bankens verksamhet eller för verksamhetens syfte, eller som innebär att uppenbar fördel beredes vissa aktieägare till nackdel för bolaget eller övriga aktieägare. Styrelseledamot som åsidosätter dessa bestämmelser kan bli skadeståndsskyldig såväl i förhållande till banken som i förhållande till tredje man (Westerlind, Banklagen, s. 279).

Tillsynsmyndigheten skall enligt 147 § övervaka att bankerna i sin verksamhet ställer sig till efterrättelse bl. a. banklagens bestämmelser. Det ålig-

ger vidare tillsynsmyndigheten att jämväl i övrigt med uppmärksamhet följa bankbolagens verksamhet i den mån så erfordras för kännedom om de förhållanden som kan inverka på bolags säkerhet eller eljest är av betydelse för en sund utveckling av bankverksamheten. Den sista punkten tillfogades under departementsbearbetningen av lagförslaget. Som motivering anfördes bl. a. att tillsynsfunktionen knappast kunde karaktäriseras såsom en uppsikt enbart över solvens- och likviditetsförhållandena i inskränkt mening. Det erinrades om att inom bankrörelsen fanns verksamhetsgrenar som utan att äga omedelbar betydelse för solvens och likviditet var ägnade att indirekt kunna influera på bankernas säkerhet. Ett exempel härpå var den verksamhet som bestod i mottagandet av värdehandlingar till förvaring och förvaltning. Uppläggningen av notariattjänsten och det för densamma tillämpade kontrollsystemet borde sålunda inte vara undandragna tillsynsmyndighetens insyn.

Enligt 150 § andra stycket äger representant för tillsynsmyndigheten närvara vid bolagsstämma och deltaga i överläggningarna.

I 153 § behandlas det fall att styrelse eller bolagsstämma fattat beslut vilket står i strid med lag eller bolagsordningen. Härefter stadgas i 154 § första stycket: ”Ändå att avvikelse från lag eller bolagsordningen icke skett, äger tillsynsmyndigheten meddela de erinringar i fråga om bankaktiebolags verksamhet, som myndigheten kan finna påkallade.”

Enligt andra stycket i 154 § kan tillsynsmyndigheten förelägga bolagets styrelse att vidtaga åtgärder, om verksamheten till följd av allvarliga missförhållanden beträffande bolagets ledning kan befaras komma att bli till skada för det allmänna.

I detta avsnitt utvisar handlingarna följande.

Den under 1. nämnda aktieposten kom sedermera i B:s ägo. Vid Skaraborgsbankens ordinarie bolagsstämma år 1973 nominerades B. till en styrelsepost i banken. Walberg, som var närvarande vid stämman, begärde därvid ordet. I ett anförande som bilades stämmoprotokollet förklarade Walberg att en utredning som bankinspektionen företagit utvisade att B. icke kunde anses åtnjuta det särskilda förtroende som erfordrades för att inneha en beslutsfunktion i eller öva inflytande på ledningen i en bank. Som motivering för denna inställning yttrade Walberg i anförandet bl. a.

Bakom (bank-)lagstiftningen ligger insikten om att en bank förfogar över så stora ekonomiska resurser, att det är ett oavvisligt samhällsintresse att rörelsen bedrives så att den blir, som lagen säger, nyttig för det allmänna. Det ställs också av gammalt högre krav på bankerna i affärsetiskt och samhällsetiskt hänseende än på andra näringsföretag. Bankinspektionen har att övervaka att alla dessa krav blir uppfyllda. Det räcker således inte att tillse, att banken är säker från insättarnas synpunkt och att den iakttager gällande bestämmelser. Inspektionen måste också förvissa sig om att rörelsens utveckling är sund och att rörelsen motsvarar högt ställda affärsetiska och samhällsetiska krav. I denna övervakning måste ingå att inskrida, om någon funktionär i en bank inte kan åtnjuta förtroende, dvs. att man inte

kan lita på att han kommer att fullgöra sina uppgifter på sådant sätt att bankens verksamhet i allo motsvarar de förut angivna kraven. Det rör sig alltså här om ett särskilt förtroende som inte behöver ha med eventuella lagöverträdelser eller dylikt att göra. För Bankinspektionen är det i förekommande fall en tung plikt att tillkännage att en bankfunktionär – tjänsteman, -styrelseledamot eller revisor – enligt inspektionens mening inte längre åtnjuter det särskilda förtroende som bankrörelsen förutsätter. Detsamma kan bli fallet beträffande den som genom nominering eller på annat sätt kommer ifråga till beslutsfunktion i en bank. Avser ingripandet en sittande funktionär, kan utredningen få en mer eller mindre förvaltningsprocessliknande karaktär med förhör av den det gäller. Beträffande den som inte tillhör banken men som ifrågasättes till en beslutsfunktion i denna, kan ett sådant förfarande icke anordnas. Inspektionen är hänvisad till att på andra vägar göra en så omsorgsfull utredning som möjligt. – När det blev bekant för Bankinspektionen att B. förvärvat en så stor post av aktier i Skaraborgsbanken att han kunde tänkas göra anspråk på inflytande i banken var han inte helt okänd för oss. De data som var kända kompletterades med andra, varjämte underhandsförfrågningar gjordes på olika håll. Resultatet av utredningen var entydigt.

Walberg tillade att personer som nominerats av B. och som kunde förväntas företräda hans intressen inte heller kunde åtnjuta det erforderliga förtroendet.

B. blev härefter icke invald i bankens styrelse.

Hjerner anmärkte i detta avsnitt *dels* att bankinspektionens befogenheter såsom tillsynsmyndighet för bankerna och bankverksamheten icke kunde anses gå så långt som Walberg här gjort anspråk på, *dels* att ärendet handlagts formellt otillfredsställande i det att bl. a. legalitetsgrundsatsen, den ackusatoriska principen och kommunikationsregeln åsidosatts varjämte den skada ingripandet åstadkom genom att det genast blev offentligt inte kunde repareras, *dels* att Walberg efter ingripandet på bolagsstämman i pressen redovisat det material som låg till grund för beslutet att stoppa B:s inval i styrelsen och därmed brutit sin sekretessplikt enligt 192§ banklagen och *dels* att uppgifterna i pressmeddelandet på flera punkter torde vara ovederhäftiga.

a) Bankinspektionens befogenheter

I denna del anförde Hjerner i sina klagomål: Det framgick av tillsynsreglerna i banklagen att det var bankens *verksamhet*, dvs. själva bankrörelsen, och bankens säkerhet som var föremål för tillsyn och eventuella förelägganden. Även den lindrigare formen av ingripande, s. k. erinran, var begränsad till vad som föranleddes av bankens "verksamhet". Det var också för nu angivna ändamål som företrädare för bankinspektionen ägde närvara vid bolagsstämma. – Det framgick vidare av de återgivna stadgandena att inspektionens möjligheter att verka genomgående var så begränsade, att den hade att förmå styrelsen resp. bolagsstämman att vidta de erforderliga åtgärderna beträffande bankens verksamhet. Att tillsynsmyndighe-

ten skulle äga träda i styrelsens ställe eller vid bolagsstämma lägga sig i valet av styrelseledamöter – vilket ju gällde bankens och aktieägarnas interna förhållanden och icke hade med "verksamheten" att göra – hade ingenstädes förutsatts eller ens satts ifråga. Eftersom styrelsen bestod av ett stort antal styrelseledamöter, däribland även av Kungl. Maj:t utsedda, kunde ju icke befaras att, om en större aktieägare tog plats i styrelsen för att utöva sin i lag förutsatta rätt att förvalta sin egendom, denne ensam skulle kunna leda bankens verksamhet in på olagligheter eller sådana allvarliga missförhållanden som kunde ge tillsynsmyndigheten anledning ingripa. Allra minst kunde någon risk ha förelegat att Skaraborgsbankens styrelse, som Walberg förklarade ha bankinspektionens odelade förtroende, skulle, förledd därtill av B. "börja med tvivelaktiga transaktioner i utkanterna av brottsbalkens eller banklagarnas domäner" (såsom situationen beskrevs av Walberg i SvJt 1974 s. 180). Än orimligare var Walbergs ståndpunkt att en person, mot vilken eljest inga anmärkningar förelåg, skulle vara diskriminerad som styrelseledamot därför att han nominerats eller hans kandidatur understöddes av en aktieägare som Walberg ansåg icke borde sitta i styrelsen.

Walberg hänvisade i sitt yttrande till ett av JO i början av år 1975 avgjort ärende (dnr 3524/73), som rörde inspektionens medverkan i avlägsnandet av verkställande direktörens ställföreträdare, tillika rörelsechef i en sparbank. JO hade i sitt beslut godtagit inspektionens ståndpunkt att det av gammalt varit en grannlaga uppgift för inspektionen att tillse, att olämpliga personer inte tjänstgjorde på poster i bank, där de kunde utgöra en fara för bankens säkerhet eller sunda utveckling. Walberg anförde vidare: Om det alltså stod klart att inspektionen kunde ta initiativ till eller eljest medverka vid avlägsnandet av en olämplig person från en post som denne redan innehade, följde därav att inspektionen kunde ingripa när en sådan person nominerades till en viktig post i en bank. I det av Hjerner åberopade fallet ägde vederbörande samma post om ca 10 % av aktierna i banken som var aktuell under 1. ovan och kunde på grund härav väntas få särskilt stort inflytande om han också, direkt eller indirekt, kunde agera från en plats i styrelsen.

Beträffande de materiella skälen för ingripandet tillade Walberg: Enligt uppgift i en tidningsintervju hade B. efteråt förklarat att han köpt aktierna för att kunna skaffa pengar i banken för att "slippa beroendet av andra som kunde styra mig" (Aftonbladet 26/3 1973), dvs. att kunna ta ut krediter i banken utan att behöva underkasta sig vanlig kreditprövning.

I en senare skrivelse androg Hjerner: Tillsynsverksamhet torde innefatta rätt till insyn, rätt att råda och stödja samt ingripa i anledning av missförhållanden, men icke att, utan särskilt lagstöd, söka dirigera verksamheten med mindre grund därför föreligger i aktuella missförhållanden. Det är stor skillnad på att avlägsna en person från en viktig post på grund av brister denne ådagalagt just i denna sin verksamhet och att på förhand ingripa mot

en person som i den verksamhet det är fråga om icke ådagalagt någon olämplighet och vars olämplighet grundas på bedömningar och värderingar.

Tillfrågad huruvida det – förutom i detta fall – vid något tillfälle förekommit att bankinspektionen ingripit på bolagsstämma för att avråda från inval i styrelsen av därtill föreslagen person anförde Walberg: Ingripanden på banks bolagsstämma hade förekommit åtskilliga gånger under inspektionens historia – under senare år mera sällan än tidigare – dock icke, såvitt Walberg visste, för att avråda från inval i styrelsen av därtill föreslagen person. Inspektionen hade också ingripit i personfrågor i andra sammanhang än på bolagsstämmor såväl i fråga om personer som ifrågasatts för viss post som i fråga om personer som förverkat förtroendet i post som de innehaft. Situationen i fråga om Skaraborgsbanken hade varit unik. Inspektionen hade då färsk erfarenhet från utlandet, bl. a. Danmark, om de faror som hotar en bank, om dess ledning rönte inflytande av det slag som inspektionen med ledning av sitt material och entydiga uttalanden från omdömesgilla bankmän hade grundad anledning att befara. Walberg och hans medarbetare hyste allvarlig oro för det inflytande som vederbörande kunde komma att utöva i banken och önskade stödja bankens styrelse och verkställande ledning i deras strävanden att värna om bankens integritet.

b) Ärendets handläggning

Hjerner anförde härom i sin anmälan: ''Förlust av medborgerligt förtroende'' hade som bekant för länge sedan utmönstrats ur det svenska påföljdssystemet. Walberg ville emellertid, såsom framgick av hans uttalanden vid bolagsstämman (till vilka han återkommit i ett flertal offentliga föredrag – se t. ex. SvJT 1974 s. 177) återinföra en sådan påföljd inom området för bankinspektionens tillsynsverksamhet. – Det var icke blott så att förutsättningarna för påföljdens inträde var så obestämt angivna som att vederbörande inte ''motsvarar högt ställda affärsetiska och samhällsetiska krav'', utan Walberg och bankinspektionen uppträdde därvid såsom utredare, åklagare, domare och högsta uttolkare av denna etik, allt i en person. – Det föll tydligen inte Walberg in att också legalitetsgrundsatsen, den ackusatoriska principen och kommunikationsregeln (audiatur et altera pars) har en etisk valör kanske t. o. m. högre än Walbergs bevekelsegrunder för sina ingripanden. – Även om visst fog för kritik mot B. skulle ha förelegat – varom Hjerner inte kunde uttala sig – gick Walberg och bankinspektionens ingripande längre än dess befogenheter som tillsynsmyndighet sträckte sig. Befogenhetsöverskridandet framstod också som allvarligt därför att angreppet mot B. tydligen kom helt oväntat för denne utan att han haft tillfälle att ta del av Walbergs utredning och yttra sig över denna, att någon besvärsmöjlighet inte fanns och att den skada ingripandet åstadkom genom att det genast blev offentligt inte kunde repareras.

Walberg invände i sitt yttrande: Självfallet hade det varken i detta eller

andra fall varit fråga om någon påföljd motsvarande förlust av medborgerligt förtroende, såsom Hjerner ville göra gällande. Walberg hade sin plikt likmätigt vidtagit en åtgärd till skydd för bankens sunda utveckling när denna bedömdes vara i fara. En sådan åtgärd kunde jämföras med en körkortsindragning som inte behövde baseras på visad misskötsamhet utan t. ex. kunde bero på i och för sig helt ursäktliga omständigheter. – Ett särskilt problem vid ingripanden av det diskuterade slaget var, att innan vederbörande nominerats, befogenhet torde ha saknats för inspektionen att i förväg sätta sig i förbindelse med honom och lämna en redogörelse för det material som inspektionen hade mot honom och infordra hans yttrande. Walberg var emellertid beredd att på hans begäran lämna en sådan redogörelse vid bolagsstämman och gjorde det senare vid ett sammanträde på inspektionen. Före bolagsstämman hade Walberg dessutom på verderbörandes förfrågan upplyst honom om att inspektionen skulle komma att motsätta sig hans kandidatur. Även då var Walberg beredd att på hans begäran framlägga materialet.

Hjerner anmärkte än vidare: Walberg upplyste inte om i vilken ordning inspektionens beslut om ingripande på bolagsstämman fattades. Det var ju icke fråga om blott infordrande av upplysning (som kunde ske utan föredragning) utan om en åtgärd, om vilken beslutet borde fattas om icke i styrelsen så dock efter vederbörlig föredragning. I realiteten var ju saken av den vikt och så unik att beslutet borde ha fattats i en vidare krets.

Walberg uppgav härefter att tiden inte tillåtit behandling av frågan i styrelsen men att ingripandet föregåtts av överläggningar med dåvarande bankinspektörerna Torkel Stern och Sven-Georg Vernerson. Enighet hade därvid, uppgav Walberg vidare, förelegat såväl i fråga om ingripandet som sådant som beträffande lydelsen av det anförande som Walberg sedermera höll på stämman. Ingripandet skulle endast ske om det befanns nödvändigt och avgörandet därvidlag skulle träffas av Walberg själv vid stämman.

c) Brott mot sekretessplikt

Hjerner anmärkte i denna del att det inte var nödvändigt för Walberg eller inspektionen för fullgörande av sin uppgift att i pressen försvara ingripandet på bolagsstämman; uppgiften var ju redan fullgjord genom att valet förhindrats.

Walberg invände att redovisningen i pressen av det material som låg till grund för ingripandet skett sedan B. förklarat sig önska detta och således löst inspektionen från sekretessplikten.

Sedan jag hemställt om en närmare redogörelse för när och hur nämnda önskemål framställts, anförde Walberg: Någon dag efter stämman ringde redaktören fil.lic. Sven-Ivan Sundqvist i Dagens Nyheter och bad att Walberg skulle offentliggöra det material som låg till grund för ingripandet. Walberg avböjde och hänvisade till gällande sekretessbestämmelser. Sundqvist återkom emellertid någon vecka senare och framförde på veder-

börandes uppdrag en begäran om publicering för att möjliggöra ett bemötande. Eftersom Sundqvist, enligt vad det visade sig vid samtalet, var väl insatt i frågan och då Walberg från tidigare kontakter visste att han kunde lita på Sundqvist, sammanställde Walberg och överlämnade den redogörelse som sedermera publicerades.

JO:s bedömning

De i ärendet åberopade stadgandena i banklagen ger bankinspektionen möjlighet till ingripande i olika hänseenden i anledning av banks verksamhet. Val av styrelse på bolagsstämma kan knappast hänföras till banks verksamhet och något stadgande i lagen som uttryckligen ger bankinspektionen rätt att söka påverka styrelseval finns inte. Enligt 150 § andra stycket banklagen äger emellertid, som förut nämnts, representant för inspektionen närvara vid bolagsstämma och deltaga i överläggningarna. Något undantag görs inte för överläggningar vid styrelseval. Jag drar därav den slutsatsen att representant för bankinspektionen i princip äger taga till orda också vid styrelseval och då ge uttryck åt inspektionens uppfattning om olika kandidater. En parallell kan för övrigt här dragas med vad som ansetts gälla vid tillsynen över fondkommissionärsbolag. I 1918 års betänkande s. 92 förutsattes, att tillsynsmyndigheten äger kräva avlägsnande av en styrelseledamot vilken väntas komma att intaga en ledande ställning i bolaget men på grund av föregående verksamhet måste anses olämplig härtill. Det vore föga rimligt om ingripande måste anstå till dess valet ägt rum.

Om jag sålunda anser att bankinspektionen i princip har rätt att ingripa på här angivet sätt vid ett styrelseval, är jag samtidigt angelägen understryka, att befogenheten rimligen inte bör utnyttjas annat än i mycket särpräglade fall, där bankens verksamhet löper allvarlig fara att komma helt på sned. Särskilt kan ett ingripande vara motiverat om situationen är sådan att majoriteten inom styrelsen kan befaras komma i händerna på klart olämpliga personer. Ett ingripande av avsett slag är en ytterst allvarlig åtgärd som kan få långtgående verkningar för den eller dem som berörs därav. Ingripandet kan, som Walberg framhållit, inte ske under förvaltningsprocessliknande betryggande former. Det kan inte undvikas att ingripandet omedelbart blir offentligt och möjlighet saknas att genom överklagande söka ändring. Allt detta talar för att ett ingripande från bankinspektionens sida för att stoppa viss persons eller vissa personers inval i banks styrelse inte bör komma i fråga annat än när mycket tungt vägande skäl talar därför.

I förevarande fall gällde ingripandet det föreslagna invalet av *en* person i bankens styrelse, som bestod av flera personer. Till försvar för sin åtgärd har Walberg särskilt åberopat att hans farhågor rörande B:s syfte med sitt aktieförvärv och sin strävan efter styrelseposten, nämligen att kunna få krediter till sina företag utan att underkasta sig vanlig kreditprövning, bekräftats genom uttalanden av B, såväl i en tidningsintervju som under det

samtal med B. på bankinspektionen som ägt rum den 30 mars 1973.

Även om B:s syfte varit det angivna – något uttalande härom har icke antecknats i protokollet från samtalet den 30 mars 1973 – har bestämmelserna om kreditjäv i 58 och 80 §§ banklagen lagt hinder i vägen för B. både att såsom styrelseledamot deltaga i beslut om kredit till sig själv eller närstående företag och att erhålla kredit utan fullgod säkerhet. Med stöd av sina befogenheter enligt banklagen hade bankinspektionen haft möjlighet att noga följa bankens verksamhet och att ingripa så snart några tecken visade sig på olämplig kreditgivning till B. eller honom närstående företag.

Det av Walberg särskilt åberopade skälet för ingripande kan därför knappast anses tillräckligt. Därutöver har emellertid Walberg, som framgår av handlingarna, haft även annat att lägga till grund för sin åtgärd. Jag ingår inte i någon granskning punkt för punkt av vad som andragits mot B. Sammanfattningsvis konstaterar jag emellertid att åtskilliga omständigheter framkommit som Walberg inte utan fog kunnat anse tala emot B: s lämplighet som ledamot av en banks styrelse.

Som jag redan sagt menar jag att ett ingripande av förevarande slag från bankinspektionens sida inte bör komma i fråga annat än när mycket tungt vägande skäl talar därför. Olika meningar kan hysas i frågan, om Walberg haft tillräckligt tungt vägande skäl för sitt ingripande i förevarande fall. För egen del har jag stannat för att jag inte bör kritisera Walberg för den avvägning han gjorde.

När det gäller påståendet att publiceringen i pressen av det material, som legat till grund för inspektionens ingripande, inneburit en överträdelse av det förbud som 192 § banklagen stadgar mot yppande i oträngt mål av enskildas förhållande till bankaktiebolag har Walberg invänt, att B. dessförinnan löst inspektionen från tystnadsplikten. Även om det kunde synas önskvärt att detta ställningstagande från B:s sida blivit klarare belagt än vad här skett, har likväl B. själv icke reagerat mot publiceringen. Enligt min mening föreligger ej skäl till kritik mot bankinspektionen eller Walberg i detta hänseende.

3. Ingripande mot bankirfirma, tillika fondkommissionär, för lämnande av kredit mot för högt vederlag

I 22 § fondkommissionslagen stadgas, att tillsynsmyndigheten har att övervaka att fondkommissionär efterlever denna lag samt att i övrigt ägna fondkommissionärs verksamhet den tillsyn vartill de i lagen meddelade bestämmelserna föranleder. Enligt lagens förarbeten åligger det i sistnämnda hänseende tillsynsmyndigheten bl. a. att vaka över att icke beträffande fondkommissionär sådana omständigheter är för handen, att det icke längre bör tillåtas honom att fortsätta sin rörelse. Bland omständigheter som kan föranleda indragning av tillståndet nämns att innehavaren av tillståndet visat sig olämplig att utöva fondkommissionärsrörelse.

I 48 § fondkommissionslagen stadgas straff för den som obehörigen yp-

par vad han såsom företrädare för eller innehavare av befattning hos tillsynsmyndigheten fått sig bekant om fondkommissionärs eller annans affärsförhållanden. Åtal får dock ske allenast efter angivelse av målsäganden.

Enligt 18 § sekretesslagen (1937: 249) får handlingar som inkommit till eller upprättats hos tillsynsmyndigheten över fondkommissionsrörelse och fondbörsverksamhet, i vad de rör vederbörande yrkesutövares enskilda affärer eller andra personers ekonomiska förhållanden, icke utlämnas tidigare än tjugo år efter handlingens datum, därest icke tillsynsmyndigheten för fullgörande av sin uppgift så prövar nödigt.

I detta avsnitt framgår av handlingarna i ärendet i huvudsak följande.

En fondkommissionärsfirma, som tillika drev bankirrörelse, lämnade i augusti 1972 en enskild person ett tremånaders lån å 370000 kr. mot 10 % ränta, varjämte firman debiterade låntagaren ett belopp å 40000 kr. för provision eller förväntade kostnader i samband med kreditgivningen eller kreditens indrivande. Lånet avsåg genomförande av en fastighetsaffär. Som säkerhet för lånet pantförskrev låntagaren två inteckningar. Härjämte ställdes borgen för lånet.

Sedan en av borgensmännen anmält affären till bankinspektionen företog denna utredning, varvid både skriftliga yttranden avgavs och muntligt förhör hölls.

Under hänvisning till 22 § fondkommissionslagen avgjorde bankinspektionen ärendet genom beslut den 16 december 1974 och anförde därvid bl. a. följande.

> Utredningen ger inte tillräcklig grund att antaga att låntagaren befunnit sig i sådana svårigheter att dessa kan karakteriseras som trångmål. Den ifrågavarande kreditgivningen kan emellertid i andra avseenden göras till föremål för allvarlig kritik. I första hand gäller detta storleken av den ersättning för krediten som avtalats i form av ränta och provision. Denna ersättning motsvarar, om hänsyn tas till avtalad amortering, en årsränta av minst 67 %. Oavsett låntagarens förtjänstmöjligheter och de med krediten förbundna riskerna står denna ersättning i uppenbart missförhållande till bankirfirmans prestation. Även om en fondkommissionsfirma inte är skyldig att tillämpa samma ränte- och provisionssatser som bankerna, är det uppenbart att bankirfirman, genom att avtala om den ifrågavarande ersättningen, allvarligt åsidosatt sina skyldigheter såsom en av det allmänna auktoriserad fondkommissionär. I den mån bankirfirman inte ansett sig kunna bevilja krediten mot vanliga villkor, hade den självfallet inte bort lämnas.
>
> Vad som förevarit i fråga om provisionen finner inspektionen så allvarligt att inspektionen övervägt att återkalla bankirfirmans tillstånd som fondkommissionär. Emellertid har låntagaren inte hos inspektionen framfört erinringar mot bankirfirman i ärendet. Såsom i viss mån förmildrande kan också anses, att kreditgivningen ligger vid sidan om den egentliga verksamheten som fondkommissionär.
>
> Inspektionen låter därför bero vid en allvarlig erinran till bankirfirman att för framtiden bättre iakttaga de skyldigheter som följer av ställningen

som fondkommissionär och det därmed visade förtroendet från det allmännas sida.

Mot bakgrund av den allvarliga innebörden av de nu framförda erinringarna mot bankirfirman samt frågans betydelse från allmän synpunkt finner inspektionen, under hänvisning jämväl till 48 § fondkommissionslagen och 18 § sekretesslagen, nödigt att offentliggöra sitt beslut i ärendet.

Det tillkännagavs att talan mot beslutet fick av bankirfirman föras hos Kungl. Maj:t genom besvär.

Hjerner kritiserade såväl beslutet som dess offentliggörande. I förstnämnda hänseende anförde han i sin anmälan bl. a. följande: Bankinspektionens befogenheter enligt fondkommissionslagen var avsevärt mer begränsade än enligt banklagen. Enligt 22 § i lagen skulle tillsynsmyndigheten dels övervaka att fondkommissionär efterlevde lagen, dvs. inte överträdde något av lagens fåtaliga förbud, dels i övrigt ägna fondkommissionärernas verksamhet den tillsyn vartill lagens bestämmelser kunde föranleda. Med det senare åsyftades huvudsakligen uppmärksammande av att tillståndet icke förfallit på grund av någon av de i lagen uppställda angivna omständigheterna, såsom förlust av en betydande del av det för rörelsen anmälda kapitalet. Till skillnad från förhållandena enligt banklagen ägde inspektionen icke förelägga fondkommissionär att vidtaga viss åtgärd. Inte heller förutsattes, såsom i banklagen, att "erinringar" skulle kunna ges. I stället underströks i motiven att tillsynsmyndigheten endast fick följa rörelsens gång men inte lägga sig i ledningen av denna. Inspektionen ägde endast under vissa i lagen angivna förutsättningar återkalla tillståndet, men för detta förutsattes lagbrott, trolöshet mot uppdragsgivare eller andra svåra missförhållanden. – Inspektionens möjlighet att återkalla tillståndet att bedriva fondkommissionsrörelse i händelse av "missförhållanden" medförde dock icke någon rätt för inspektionen att utfärda föreskrifter hur fondkommissionären skulle bedriva sin verksamhet. Det senare gällde naturligtvis med särskild styrka, när fondkommissionär i samma företag som fondkommissionärsrörelsen bedrev annan verksamhet, såsom bankirrörelse (penningrörelse och låneverksamhet). Den senare var alltså alls icke underställd bankinspektionens tillsyn, ehuru inspektionen kunde ha anledning uppmärksamma förhållandena i denna så att icke kreditgivning uppmuntrar till osund spekulation i fondpapper men också för bedömningen av företagets säkerhet, dvs. att icke väsentlig del (1/3) av företagets kapital gått förlorat.

I anslutning till vad sålunda anförts gjorde Hjerner gällande att inspektionen med sina i beslutet den 16 december 1974 angivna åtgärder överskridit sina befogenheter på liknande sätt som i det av justitiekanslern prövade, inledningsvis anmärkta ärendet. Hjerner fortsatte: Fondkommissionsrörelsen stod visserligen under inspektionens tillsyn – men icke annan rörelse såsom i detta fall bankirrörelse. Den nu ifrågavarande krediten låg, såsom konstaterades i inspektionens beslut, "vid sidan av den egentliga verksamheten som fondkommissionär". Låntagaren torde inte ens ha varit

kund i fondkommissionsrörelsen. – Den besvärshänvisning som inspektionen lämnat firman i anledning av sitt beslut och inte minst offentliggörandet av beslutet visade att inspektionen betraktat sin "erinran" till firman såsom en påföljd. Någon sådan disciplinär jurisdiktion hade emellertid inte tillerkänts inspektionen, inte ens då det gällde förhållanden i den fondkommissionsrörelse som står under dess tillsyn.

Walberg anförde i sitt genmäle bl. a. följande allmänna synpunkter: Gemensamt för flertalet av de punkter som upptogs i Hjerners JO-anmälan var att denna riktade sig mot åtgärder av Walberg och bankinspektionen som syftade till att motverka osunda företeelser inom inspektionens tillsynsområde. När Walberg betecknade företeelserna i fråga som osunda var det inte fråga om bedömningar enbart från inspektionen och dess chef utan om en allmänt vedertagen uppfattning som klart kommit till uttryck på olika sätt, bl. a. vid diskussioner med ledande bankmän. Det rörde sig om företeelser, som inte bara stod i strid med den allmänna opinionens och statsmakternas önskemål utan även var skadliga för näringslivet självt, i det att de snedvred konkurrensförhållandena och minskade förtroendet för detta; de utlöste krav på generella lagstiftningsåtgärder som visserligen tillgodosåg sitt huvudsyfte men också försvårade sådan affärsverksamhet som inte var osund. Inspektionens åtgärder grundade sig på lagrum, t. ex. 147 § banklagen och 15 § lagen om fondkommissionsrörelse, som delvis var av gammalt datum och mycket allmänt utformade och på den praxis som utformats vid lagrummens tillämpning.

Walberg tillbakavisade Hjerners påstående att om en fondkommissionär i samma företag som fondkommissionsrörelsen bedrev annan verksamhet, såsom bankirrörelse, den senare inte skulle vara underställd bankinspektionens tillsyn. Walberg anförde vidare i denna del: För att under tillsynens gång kunna förvissa sig om kommissionärens lämplighet måste inspektionen kunna gå in i rörelsen i dess helhet och kunde enligt 17 § komma att utsträcka tillsynen även till närstående företag. Att kommissionärens handlande i de delar, som enligt Hjerner skulle vara undandragna tillsyn, i själva verket omfattades av denna framgår både av lämplighetskriteriet som sådant som av olika uttalanden i förarbeten och kommentarer. Nämnas kunde, att inspektionen 1972 återkallade tillståndet för en fondkommissionär på grund av affärer som låg helt utanför fondkommissionsrörelsen (förvärv av bolag med det förvärvade bolagets egna medel). Kungl. Maj:t, hos vilken beslutet överklagades, gjorde inte ändring i inspektionens beslut. Även långt tidigare har ingripanden mot fondkommissionärer grundats på förhållanden inom bankirrörelsen.

Walberg tillade: Den fondkommissionsfirma som var i fråga och dess föregångare med samma huvudintressent hade länge berett inspektionen bekymmer genom överträdelser av olika slag och genom bristande ordning i bokföring och valvsvård. Inspektionen såg mycket allvarligt på den nu ifrågavarande krediten. Låntagaren hade befunnit sig i en brydsam situa-

tion. Hjerners uppgifter kunde kompletteras med att av kreditbeloppet 100 000 kr. skulle avbetalas redan efter en månad och ytterligare 100 000 kr. efter två månader. Ersättningen stod enligt inspektionens uppfattning i uppenbart missförhållande till vederlaget, dvs. krediten. I den mån beloppet å 40 000 kr. skulle vara avsett till förväntade kostnader i samband med kreditens indrivande, kunde påpekas att det inte var fråga om någon deposition utan om ett belopp som definitivt skulle tillfalla firman, även om krediten löstes avtalsenligt. I den mån särskilda kostnader uppkomme för indrivning, var fondkommissionsfirman berättigad att uttaga ersättning härför av gäldenären utan avräkning på provisionsbeloppet. Firmans handlingssätt stod en ockersituation nära och innebar en grov överträdelse av de affärsetiska regler som en av det allmänna auktoriserad fondkommissionär har att iakttaga. – Inspektionen övervägde allvarligt att återkalla tillståndet. Emellertid fann inspektionen, att ännu ett försök borde göras att föra firman till rätta.

Under ärendets handläggning hos JO uppgav Walberg på fråga att bankinspektionen icke i något tidigare fall beslutat om en erinran till en fondkommissionsfirma liknande den här avhandlade. Walberg framhöll att, såvitt han känner till, detta var den enda gång som en fondkommissionsfirma förfarit på detta sätt. I en bank skulle en sådan företeelse vara helt otänkbar. I samband med ingripandet mot fondkommissionsfirman gjorde inspektionen undersökningar hos andra fondkommissionsfirmor för att utröna om där förekommit motsvarande missbruk. Resultatet blev negativt. Kreditvillkoren var överallt helt normala.

Även offentliggörandet av beslutet den 16 december 1974 innefattade enligt Hjerners mening ett befogenhetsöverskridande eller ett missbruk av de i 18 § sekretesslagen och 48 § fondkommissionslagen inrymda befogenheterna. Hjerner anförde härom i sin anmälan: Ingen hade begärt att denna handling skulle "utlämnas"; den skulle inte tillställas annan myndighet som underlag för framställning, statistik eller dylikt. Utlämnandet och än mindre offentliggörandet i de former som skedde var alltså icke nödigt för inspektionens fullgörande av sin uppgift som tillsynsmyndighet. – Enda skälet till det offentliggörande som skedde – inspektionen torde t. o. m. ha utfärdat en särskild presskommuniké och cirkulärskrivelse i anslutning därtill – måste vara att inspektionen ansåg ett dylikt offentligt skamstraff vara en lämplig disciplinär påföljd. – Eftersom någon sådan disciplinär myndighet inte tillkommer inspektionen fanns det anledning till samma bedömning av detta Walbergs och inspektionens handlande som det förut omnämnda ärendet angående börskommentatorn, där justitiekanslern uttalade att "inte heller krävde, som Walberg gjort gällande, tjänstens fullgörande att (H:s aktieaffär) på förevarande sätt offentliggjordes".

Walberg invände att något stöd för den av Hjerner hävdade, med ordalagen föga förenliga tolkningen av 18 § sekretesslagen inte fanns utan att ett studium av förarbetena tvärtom gav direkt stöd för inspektionens stånd-

punkt. Walberg fortsatte: Inspektionens sekretessplikt hade aldrig varit ovillkorlig, se uttrycket "obehörigen" i 48 § fondkommissionslagen och "i oträngt mål" i 192 § banklagen. Det var även en genomgående princip i fråga om sekretess – oberoende av särskilda stadganden härom – att sekretess fick brytas när det var erforderligt med hänsyn till andra intressen. Sålunda fick sekretessbelagda förhållanden omtalas i inlagor till domstolar och andra myndigheter och avhandlas i domar och andra beslut, alltså i offentliga handlingar. – Uttrycklig rätt för inspektionen att utlämna hemlig handling infördes först genom 1937 års sekretesslag. I prop. 1932: 196 s. 12 hänvisas till uttalanden dels i 1912 års betänkande med förslag till tryckfrihetsförordning, dels till SOU 1927: 2. I 1912 års betänkande anfördes på s. 247: "Skulle det emellertid, för fullgörande av bankinspektionens uppgift, under särskilda omständigheter, t. ex. vid skrivelse enligt 83 § i lagen angående solidariska bankbolag och 76 § i lagen angående bankaktiebolag eller för vinnande i särskilda fall av behövliga faktiska upplysningar, vara nödvändigt att bringa till en större eller mindre allmänhets kännedom något som faller under sekretessbestämmelserna, torde avgörandet härutinnan lämpligast överlämnas åt bankinspektionen själv." – I SOU 1927: 2, s. 226, anmärktes att upplysningar, som fanns i hemliga handlingar, torde kunna av myndigheten själv utan hinder av tryckfrihetsförordningen offentliggöras. "Då emellertid möjlighet kan behöva beredas att utlämna själva de hemliga handlingarna, torde förbehållet kunna vara av viss betydelse och har därför upptagits i förslaget." – I prop. 1932: 196 s. 12 uttalar departementschefen: "I likhet med vad som föreslagits i betänkandena 1912 och 1927 har jag funnit lämpligt att stadgande införes därom, att meddelad sekretessbestämmelse icke utgör hinder för respektive tillsynsmyndighet att offentliggöra handlingar, därest myndigheten för fullgörande av sin uppgift så prövar nödigt."

Vad gäller offentliggörandet av det nu ifrågavarande beslutet anförde Walberg: Mot bakgrund av att firman tidigare visat en markant ovillighet att ta rättelse av inspektionens erinringar fann inspektionen nödvändigt att med begagnande av sin befogenhet därtill häva hemligstämpeln och offentliggöra sitt beslut. Endast därigenom kunde firman enligt inspektionens förhoppning, för att använda ordalagen i 1918 års betänkande, bibringas en riktigare uppfattning om sina skyldigheter. Beslutet fattades enhälligt i plenum.

JO:s bedömning

Vad först gäller frågan huruvida och i vad mån den av fondkommissionären i förevarande fall vid sidan av fondkommissionsrörelsen bedrivna bankirverksamheten stod under bankinspektionens tillsyn gör jag följande bedömning. Tillsynen är i första hand inriktad på fondkommissionärsrörelsen. Enligt 15 § fondkommissionslagen kan emellertid tillstånd till sådan rörelse återkallas inte endast vid överträdelse av lagen eller uppenbart åsi-

dosättande av uppdragsgivarnas intressen utan även om innehavaren av tillståndet ”annorledes visat sig olämplig att utöva sådan rörelse”. Härav måste följa att sådan olämplighet kan visas även genom åtgärder i verksamhet som ligger vid sidan av fondkommissionärsrörelsen. Som Walberg framhållit har också bankinspektionen år 1972 återkallat tillståndet för en fondkommissionär på grund av affärer som låg helt utanför fondkommissionsrörelsen utan att Kungl. Maj:t, hos vilken beslutet överklagades, fann anledning att göra ändring däri.

Den rätt till tillsyn över eller snarare insyn i annan finansiell verksamhet, vilken ligger vid sidan av fondkommissionsrörelsen, som sålunda tillkommer bankinspektionen, måste emellertid anses inskränkt genom det angivna syftet, att kontrollera att en innehavare av tillstånd att bedriva fondkommissionsrörelse icke i sidoliggande verksamhet uppträder så att anledning föreligger att återkalla tillståndet. Härvidlag bör i första hand uppmärksammas transaktioner som är ägnade att äventyra företagets ekonomiska ställning och därmed fondkommissionskundernas säkerhet. Men även sådana åtgärder som kan inverka på bedömningen av tillståndshavarens personliga lämplighet måste enligt min mening tagas i betraktande (jfr SOU 1976:54, s. 48, 77 ff, 153).

Utan att ingå närmare på en bedömning av den i bankinspektionens beslut avsedda lånetransaktionen anser jag att denna var av så uppseendeväckande natur att inspektionen hade anledning att uppmärksamma den från nu nämnda synpunkter. I enlighet härmed får den anses ha i och för sig legat inom bankinspektionens tillsynssfär.

Vad härefter beträffar de åtgärder bankinspektionen vidtagit framgår det av förarbetena till fondkommissionslagen att inspektionen, om den finner en fondkommissionär ha gjort sig skyldig till ett otillfredsställande handlingssätt, i första hand skall ”göra kommissionären föreställningar och söka bibringa honom en riktigare uppfattning om hans skyldigheter” (1918 års betänkande, s. 92 f). Det ligger också i sakens natur att i bankinspektionens tillsyn ingår befogenheten att meddela en fondkommissionär råd och anvisningar hur han skall handla för att undvika att komma i en sådan situation att inspektionen måhända finner sig föranlåten att återkalla hans tillstånd. I prop. 1919:114 (s. 51) talade också dåvarande departementschefen om ”varningar” från tillsynsmyndigheten i fråga om vissa såsom otillåtna betraktade affärsmetoder.

I uttrycken råd, anvisningar, föreställningar och varningar kan emellertid inte anses ligga någon rätt för bankinspektionen att vidtaga formliga disciplinära åtgärder mot någon som är underställd dess tillsyn. Möjligheterna till åtgärder mot fondkommissionärer har i lagen noga angivits till innehåll och förutsättningar och där saknas bestämmelser om disciplinära befogenheter. Ingripanden med disciplinära åtgärder utgör ett intrång i den enskildes rättssfär som i ett rättssamhälle som vårt kräver uttryckliga författningsregler.

Det beslut, som bankinspektionen under åberopande av den allmänna tillsynsbestämmelsen i 22 § fondkommissionslagen meddelade, innebär att fondkommissionsfirman, som ett alternativ till återkallelse av tillståndet, tilldelades en "allvarlig erinran". Beslutet försågs med besvärshänvisning. Genom sin utformning framstår beslutet som en disciplinär tillrättavisning. Någon författningsenlig befogenhet att tilldela fondkommissionär sådan tillrättavisning har emellertid bankinspektionen icke, som redan påpekats.

Även om det, som Walberg framhållit, ankommer på bankinspektionen att själv avgöra om en handling trots gällande sekretessbestämmelser får offentliggöras, skall skälet för ett sådant offentliggörande vara att myndigheten för fullgörande av sin uppgift så prövar nödigt. Som framgår av det föregående inskränkte sig tillsynsuppgiften i förevarande fall – om man icke avsåg att återkalla fondkommissionärens tillstånd – rätteligen till att genom erinringar och föreställningar varna den ifrågavarande fondkommissionären för liknande affärstransaktioner som den påtalade. Någon anledning för bankinspektionen att för sådant ändamål offentliggöra sitt uttalande har icke förelegat, särskilt som en av inspektionen i sammanhanget gjord undersökning givit vid handen att några motsvarande företeelser icke förekom hos andra fondkommissionsfirmor.

Enligt min mening har sålunda bankinspektionen genom att ge sitt beslut formen av en disciplinär tillrättavisning som dessutom offentliggjordes handlat felaktigt.

4. Allmänna föreskrifter för de privata fondkommissionärerna angående belåningsvärden, kapitaltäckning m. m. samt enhandskrediter

I skrivelse den *12 januari 1973* till samtliga fondkommissionsfirmor erinrade bankinspektionen om en år 1937 under inspektionens medverkan träffad överenskommelse mellan fondhandlareföreningens medlemmar angående normerna för aktiebelåning. Denna angavs innebära bl. a. att man vid nybelåning skulle i huvudsak hålla av Bankföreningen fastställda belåningskurser, samt att undantag fick ske allenast när i särskilda fall omständigheterna därtill föranledde. I skrivelsen konstaterade inspektionen att det under senare tid visat sig att man i vissa fall belånat börsnoterade aktier till kurser väsentligt överstigande de av Svenska Bankföreningen fastställda belåningskurserna. Inspektionen framhöll att denna kreditgivning måste anses stå i strid mot vad som uttryckligen angivits i motiven till gällande lagstiftning. Man hänvisade därvid till ett i prop. 1919:114, s. 51, återgivet yttrande av vederbörande departementschef av innebörd att högbelåning av fondpapper inte fick användas såsom kundvärvande medel samt att en på det sättet bedriven kreditgivning stod i uppenbar strid med lagstiftningens syfte och skulle kunna äventyra rätten att idka fondkommissionsrörelse. Avslutningsvis anfördes i skrivelsen: "Bankinspektionen har med det sagda velat göra klart att belåning av aktier måste ske med

iakttagande av att en betryggande marginal erhålles mellan aktiernas marknadsvärde och kreditbeloppet. De av Svenska Bankföreningen fastställda belåningskurserna bör därför alltjämt vara normerande."

Efter överläggningar med representanter för de privata fondkommissionsfirmorna, varvid enighet dock ej kunde nås på alla punkter, fastlade bankinspektionen i skrivelse den *25 oktober 1974* dels nya riktlinjer beträffande inlåningen till fondkommissionsfirmorna, dels normer ifråga om kapitaltäckningsnivån, i huvudsak överensstämmande med den praxis som utvecklat sig. Beträffande den å kontoinlåning som förekommer i samband med värdepappershandeln i kommission föreskrev inspektionen att den skulle förbehållas medel som utgjorde förskott på värdepappersköp eller redovisning av värdepappersförsäljning eller avkastning på förvaltade värdepapper samt att upplåning av finansiell typ (dvs. utan samband med värdepappershandeln) skulle särskiljas genom att alltid dokumenteras genom revers. Mottagande av medel för ren förräntning skulle sålunda ej få ske å konto utan måste ske i reversform. I fråga om kapitaltäckning återgav inspektionen i en bilaga till skrivelsen de krav som den i sin dittillsvarande praxis under hand hävdat, dvs. för total utlåning 5%, för utlåning utan säkerhet 95%, för överdrag utöver belåningsvärdet 15%, för fastigheter 8% och för obligationsportföljens dagsvärde 10%. Beträffande aktieportföljens dagsvärde fastställdes ett kapitaltäckningskrav på 40% i överenskommelse med vad som nyligen av kammarrätten i Stockholm skattemässigt godtagits såsom nedskrivning. Det angavs att i fall där jämte fondkommissionsrörelse drevs annan verksamhet i koncernbolagsform som hörde samman med kommissionshandel skulle kapitalkraven liksom dittills tillämpas även för dessa andra bolag. I skrivelsen framhölls vidare att för hela branschen under senare år skett en mycket betydande ökning av rörelsevolymen, samtidigt som det risktäckande kapitalet i flertalet fall bibehållits på en ursprunglig och knapp nivå. Inspektionen förklarade att den naturligtvis måste ta hänsyn till den rörelseutveckling hos fondkommissionärer som faktiskt ägt rum och därvid beakta det allmänna lämplighetskriterium som kommit till uttryck i 15 § fondkommissionslagen. Om det förelåg en med hänsyn till riskerna otillräcklig täckning med eget kapital, ansåg sig inspektionen ej kunna undgå att finna att detta kunde vara till skada för det allmänna. I skrivelsen föreskrevs ytterligare viss informationsplikt till nya kontokunder samt viss rapporteringsskyldighet till bankinspektionen. Slutligen lämnades besvärshänvisning beträffande det beslut som skrivelsen innehöll.

I skrivelse den *29 januari 1975* till samtliga privata fondkommissionärer anförde bankinspektionen bl. a.: "Med beaktande av 15 och 22 §§ 1919 års lag har inspektionen sedan länge i det löpande tillsynsarbetet motverkat att för stora krediter på en hand lämnas. I enhandskrediter har inspektionen därvid inräknat även krediter till låntagare som är förbundna med varandra i väsentlig ekonomisk intressegemenskap. Inspektionen anser att krediter

på en hand till belopp överstigande 15% av fondkommissionärsfirmans riskbärande kapital är i princip betänkliga från risksynpunkt." Under åberopande av vissa skäl förklarade bankinspektionen vidare att i enhandskrediter måste inräknas även krediter mot säkerhet av börsnoterade aktier inom belåningsvärdena och att det vid beräkningen fanns anledning att bortse endast från krediter mot säkerhet av svenska obligationer inom av riksbanken tillämpade belåningsvärden eller medel innestående på bankräkning. Fondkommissionärsfirmorna hade att för framtiden iaktta de begränsningar i kreditgivning på en hand för vilka sålunda redogjorts. Förekommande krediter till belopp överstigande 15% skulle senast med utgången av september månad 1975 ha nedbringats till angiven nivå. Reglerna skulle gälla även om fondkommissionsfirman hade verksamheten uppdelad så att kommissionsrörelsen låg i en juridisk person och kreditgivningen i en annan. Även i denna skrivelse lämnades besvärshänvisning.

I sin anmälan framhöll Hjerner att alla tre skrivelserna hade karaktären av normbeslut men att bankinspektionen icke, i vart fall icke i förhållande till fondkommissionärerna, hade myndighet att utfärda förordningar av detta slag. Hjerner anförde vidare: I inspektionens behörighet kunde icke ingå att fatta normbeslut av generellt slag som avsågs bli bindande för en större grupp personer. – Inspektionen ägde inte ens – såsom fallet var med bankerna enligt banklagen – ge fondkommissionär föreläggande att vidtaga viss åtgärd. Inspektionen ansåg sig förmodligen ha varit skicklig att knyta upp fondkommissionärerna och binda dem vid beslutet genom att utfärda besvärshänvisning. Fondkommissionärernas tystnad betydde dock icke deras godkännande. Icke någon av fondkommissionärerna, icke ens de större bankerna, torde drista sig att söka sak med inspektionen och Walberg genom att överklaga dennes beslut. Därtill var man alltför beroende av dem i sin fortsatta affärsverksamhet. – Kraven på kapitaltäckning liksom föreskrifterna om storleken av krediter på en hand avsåg icke ens fondkommissionärsrörelsen som sådan utan den s. k. bankirrörelsen, som icke var underställd bankinspektionens tillsyn. Föreskrifterna stod klart och direkt i strid med uttalanden vid lagens tillkomst att tillsynsmyndigheten icke hade rätt att deltaga i ledningen av en fondkommissionsrörelse utan allenast bereddes tillfälle följa rörelsens gång. – Inspektionens maktmissbruk såvitt avser de båda sistnämnda skrivelserna syntes så mycket allvarligare som, enligt uppgifter i pressen, överträdelser av "förbuden" mot överbelåning och mot enhandskrediter över visst belopp syntes ha lagts till grund för så allvarliga ingripanden som återkallelse av tillstånd att idka fondkommissionärsrörelse. - Eftersom skrivelsen angående belåningsvärden inte innehöll besvärshänvisning och inte i alla avseenden utformats som ett normbeslut, kunde måhända formellt anmärkning icke riktas mot denna utan endast mot en onyanserad tillämpning av dess innehåll i fall då detta lagts till grund för konkreta "anmärkningar" eller "varningar" för överbelåning eller s. k. högbelåning.

Walberg tillbakavisade i sitt genmäle Hjerners anmärkningar. Han förklarade att anvisningarna inte var förpliktande men gav uttryck för vad inspektionen ansåg förenligt med säkerhet och sundhet i rörelsen.

Hjerner vidhöll i senare skrivelse att skrivelserna den 25 oktober 1974 och den 29 januari 1975 klart framträdde som normbeslut och framhöll att de t. o. m. var försedda med besvärshänvisning för att utmärka att de var bindande för kommissionärerna. Hjerner anförde vidare bl. a.: Han ville gärna framhålla att det enligt hans mening inte kunde riktas anmärkning mot inspektionen för det den vakade över säkerheten i fondkommissionärernas rörelse, t. ex. genom att fästa uppmärksamheten på risker förbundna med stora krediter på en hand med ensidig säkerhet o. dyl., om nämligen detta fick karaktären av rekommendationer. Av det föregående framgick emellertid att inspektionen avsett att utfärda bindande föreskrifter.

Walberg genmälde att sådana åtgärder som anvisningar och erinringar till fondkommissionärer, ingripanden i anledning av missförhållanden inom fondkommissionärs bankirrörelse samt upprätthållande av fastställda belåningskurser och av kapitaltäckningsregler gick tillbaka på långvarig, fast praxis. Walberg anförde vidare: Beträffande besvärshänvisningen kunde anmärkas, att den tillkommit med tanke på inspektionens ståndpunktstagande i fråga om fondkommissionärernas inlåning. Givetvis påverkades icke karaktären av ett beslut av om beslutet försågs med besvärshänvisning. Inspektionen hade i vissa tveksamma fall föredragit att ge besvärshänvisning för att därmed underlätta den besvärsprövning, vartill vederbörande kunde vara berättigad. Anvisningar av i stort sett likartat innehåll som de vilka upptagits i de tre nu berörda skrivelserna hade tidigare getts individuellt i samband med undersökningar hos fondkommissionärer. Åtgärden att sända ut anvisningarna till samtliga fondkommissionärer innebar i huvudsak endast den nyheten att inspektionens uppfattning i de angivna frågorna blev känd även för de fondkommissionärer, beträffande vilka det vid undersökning inte varit aktuellt att meddela densamma. Sådana generella anvisningar var vanliga i fråga om bankerna.

Även från sakliga synpunkter riktade Hjerner anmärkningar mot innehållet i de tre ifrågavarande skrivelserna.

a) Belåningsvärden

Hjerner vände sig i sin anmälan mot bankinspektionens hänvisning till departementschefens yttrande vid fondkommissionslagens tillkomst och anförde: Bankinspektionens utläggning av detta yttrande var dock en förvrängning därav. Det framgick sålunda av andra uttalanden av departementschefen vid samma tillfälle *att*, ehuru vissa fall av "högbelåning" vore att anse som missförhållanden vilka borde motverkas, man ansåg sig *icke* kunna närmare ange vad som vore "högbelåning" och ej heller vad som vore "förkastlig" högbelåning *och att* något formellt förbud mot hög-

belåning därför *inte* kunde komma ifråga. Såsom ett exempel på förkastlig högbelåning nämndes det fall "att en fondkommissionär lockar till sig kunder genom att ombesörja högbelåning av de fondpapper han i kommission inköper". – Det fick anses uppenbart att varje belåning som gick utöver de av bankföreningen fastställda belåningskurserna icke kunde anses som "högbelåning", än mindre som "förkastlig" sådan. Bedömningen måste göras mera nyanserad: det var sålunda en stor skillnad mellan det fall att kommissionären lockade till sig kunder genom att utlova belåning utöver sedvanliga belåningskurser och det fall att en kommissionär avstod från att driva fram en pantrealisation när till följd av en sänkning av belåningskursen säkerheten inte längre motsvarade vad som krävs med tillämpning av bankföreningens lista. Det måste vidare observeras att fondkommissionärer som samtidigt bedriver penningrörelse har rätt att lämna krediter utan säkerhet i värdepapper, t. ex. mot borgen eller på grundval av en allmän kreditvärdighetsbedömning.

Walberg genmälde: Anvisningarna i fråga innebar en aktualisering av tidigare anvisningar av liknande innebörd, de äldsta från 1930-talet. De var inte förpliktande men gav uttryck för vad inspektionen anser förenligt med säkerhet och sundhet i rörelsen. Avvikelser i större omfattning – av annan anledning än kursnedgångar på börsen – föranledde givetvis påpekanden. Vidare ökades anspråken på fondkommissionärernas eget kapital. Anvisningarna hade det dubbla syftet att motverka överdriven spekulation med lånade pengar, vilket var ett genomgående tema i motiven för fondkommissionslagen, och att i kundernas intresse värna om fondkommissionärernas soliditet.

Hjerner erinrade under den fortsatta skriftväxlingen om bankinspektionens beslut den 7 april 1976, varigenom Jacobson & Ponsbach Aktiebolags tillstånd att driva fondkommissionsrörelse återkallades. I beslutet – framhöll Hjerner – upptogs bland de "överträdelser" som lades aktiebolaget till last "överbelåning" av aktier vilket tillsammans med andra förhållanden föranlett inspektionen att hota med tillståndets indragande. Det anfördes vidare i beslutet att den överbelåning som förekommit i handelsbolaget med samma namn måste helt elimineras innan aktiebolaget kunde få tillstånd att bedriva fondkommissionsrörelse. – I sin klagoskrift hade Hjerner sagt, att enär skrivelsen om belåningsvärden inte i alla hänseenden utformats som ett normbeslut, anmärkning måhända icke kunde riktas mot denna som sådan utan endast mot en onyanserad tillämpning av denna då dess innehåll lagts till grund för konkreta anmärkningar för "överbelåning". De anförda exemplen visade att så varit fallet och att överbelåning t. o. m. åberopats som grund (tilläggsgrund) för återkallelse utan att någon prövning företagits huruvida i det enskilda fallet fog för anmärkning förelegat. Det framgick också att inspektionen tidigare i umgänget med fondkommissionärerna åberopat föreskrifterna på sådant sätt att de givits intrycket att det vore fråga om bindande föreskrifter som de måste följa och icke blott om rekommendationer.

b) Kapitaltäckning m. m.

Hjerner anförde i denna del: Bankinspektionens omsorg om fondkommissionärsfirmornas säkerhet genom att ge detaljerade föreskrifter om täckning i eget kapital för vissa placeringar kunde visserligen förefalla vällovlig, men inspektionens befogenheter i dessa hänseenden begränsades genom innehållet i 12 § 3), 13 § 5) och 14 § 3) i lagen om fondkommissionsrörelse. Av nämnda stadganden jämförda med 18 och 22 §§ framgick att inspektionen hade att vaka över att fondkommissionär som var handelsbolag icke förlorat mer än en tredjedel av det insatta kapitalet respektive en tredjedel av aktiekapitalet när fondkommissionären var ett aktiebolag. Somliga tillgångar kunde visserligen ha ett svårbedömt värde och vissa större aktieposter kunde måhända icke säljas till gällande dagskurser – men det var att märka att enligt lagen fondkommissionär hade rätt att fylla bristen och att därför tillfälliga kursfluktuationer ej kunde tas som grund för att tillståndet skulle vara förfallet eller för förbud enligt 18 § att fortsätta rörelsen. – Om inspektionen menade att lagens bestämmelser i detta hänseende var otillräckliga, hade det ålegat inspektionen att enligt 38 § i lagen föreslå Kungl. Maj:t de åtgärder som inspektionen kunde finna påkallade – men inte att försöka taga lagstiftningsmakten i egna händer genom att utfärda normbeslut med besvärshänvisningar för de berörda.

Walberg genmälde: Anvisningarnas syfte var att ge samtliga fondkommissionärer del av de principer för beräkning av den från säkerhetssynpunkt erforderliga kapitaltäckning som inspektionen av gammalt tillämpat i förhållande till enskilda fondkommissionärer och som kom till uttryck i åtskilliga undersökningspromemorior från 1960-talet. Erinran om inlåningen tillkom, sedan det visat sig att vissa fondkommissionärer dragit till sig en inlåning på bankmässiga räkningar, främst notariaträkning, som långt översteg vad som kunde sägas direkt sammanhänga med fondkommissionsrörelsen. – Nu ifrågavarande anvisningar hade föregåtts av långvariga förhandlingar med representanter för de privata fondkommissionärerna. Inspektionen hade därvid sökt uppnå enighet kring ett ändrat system för beräkning av kapitaltäckning, som vid större kursrörelser skulle vara fördelaktigare för flertalet fondkommissionärer. Då enighet inte kunde uppnås – intressena visade sig divergera även mellan olika fondkommissionärer – bibehöll inspektionen, i avbidan på fondbörsutredningens betänkande, tidigare beräkningssätt, bortsett från en justering för det egna aktieinnehavet i anslutning till de nedskrivningsregler som numera tillämpas i beskattningshänseende.

c) Enhandskrediter

Hjerner framhöll i denna del: Frågan om enhandskrediter var inte särskilt reglerad i fondkommissionslagen. Det var ändå en helt förbluffande lagtolkning när inspektionen trodde sig kunna hävda att en bankir – som tillika innehade tillstånd som fondkommissionär och som i sin bankirrörel-

se tillämpade en annan kreditvärdighetsbedömning än som följde av inspektionens cirkulär – därigenom skulle göra sig olämplig som fondkommissionär. – Ståndpunkten är desto svårare att försvara som innehållet i anvisningarna saknar kontakt med en på affärsmässiga grunder företagen kreditriskbedömning.

Walberg genmälde: Även i detta fall hade inspektionens tidigare praxis i samband med individuella påpekanden klätts i en generell anvisnings form. Det borde understrykas, att det här rörde sig om en fundamental säkerhetsfråga, vilken i banklagstiftningen, som var av senare datum, föranlett särskilda bestämmelser – se t. ex. 60 § lagen om bankrörelse. Det hade för inspektionen framstått som naturligt att av fondkommissionärerna, med deras som regel sämre motståndskraft mot kreditförluster, kräva åtminstone samma försiktighet med stora krediter på en hand som av bankerna. En rörelse, i vilken denna grundsats eftersattes i mera betydande omfattning, torde inte kunna anses sund och dess innehavare kunna komma att bedömas som olämplig i den bemärkelse 15 § fondkommissionslagen avser.

JO:s bedömning

Fondbörsutredningen har i sitt betänkande Om fondkommissionsrörelse m. m. (SOU 1976: 54, s. 52) under redogörelsen för gällande rätt uttalat, att bankinspektionen såsom tillsynsmyndighet har både rätt och skyldighet att lämna råd och anvisningar om hur rörelsen bör bedrivas. Jag kan instämma i utredningens uppfattning, dock vill jag understryka att det skall röra sig om icke förpliktande anvisningar. Fondkommissionslagen ger ej bankinspektionen rätt att utfärda bindande föreskrifter (annat än rörande fondkommissionärs bokföring).

Fondbörsutredningens uttalanden avser närmast själva fondkommissionsrörelsen. I enlighet med de överväganden som redovisats under 3 ovan anser jag emellertid att även annan finansiell verksamhet som bedrives i nära samband med fondkommissionsrörelsen står under bankinspektionens tillsyn i den mån det erfordras för tillgodoseende av syftet att kontrollera att en innehavare av tillstånd att bedriva fondkommissionsrörelse icke i den sidoliggande verksamheten uppträder så att anledning föreligger att återkalla tillståndet. Rätten och skyldigheten att lämna råd och anvisningar bör följaktligen gälla även på detta område i den mån det behövs för att tillgodose nämnda syfte.

De tre skrivelser som Hjerner påtalat innehåller anvisningar som ger uttryck för inspektionens uppfattning om vad som i olika hänseenden bör beaktas vid kreditgivning och inlåning för att skydda företagets ekonomiska ställning och därmed fondkommissionskundernas säkerhet. De bör därför i och för sig anses ligga inom ramen för inspektionens tillsynsbefogenheter. Walberg har gjort gällande att alla tre skrivelserna har karaktären av icke förpliktande anvisningar. Åtminstone de båda senare skrivelserna framstår emellertid formellt som föreskrifter, vilka fondkommissionsfirmorna hade

att för framtiden iakttaga. Intrycket av bindande föreskrifter förstärkes, som Hjerner anmärkt, av att skrivelserna försetts med besvärshänvisning. Att de också uppfattats såsom bindande framgår av att en fondkommissionsfirma, enligt vad som noterats i protokollet från min inspektion, skriftligen begärt dispens för viss enhandskredit.

Å andra sidan har bankinspektionens svar på den nämnda framställningen utformats icke som ett formligt dispensbeslut utan så att man funnit sig böra "tillstyrka" kredit av viss storlek, överstigande vad som skulle följt vid en tillämpning av de i cirkulärskrivelsen givna reglerna men icke uppgående till vad sökanden begärt. I det av Hjerner åsyftade beslutet, varigenom tillstånd att idka fondkommissionsrörelse återkallades, har visserligen en hög kredit utan säkerhet, utlämnad till en firman närstående låntagare, lagts fondkommissionsfirman till last, men de nu ifrågavarande skrivelserna har därvid icke åberopats. Skrivelserna har, enligt vad som uppgivits vid inspektionen, inte tillämpats hårt utan mera som grund för påpekanden och önskemål vid undersökningar hos fondkommissionärerna. Vad som iakttagits vid den verkställda inspektionen har ej motsagt dessa uppgifter. Det anförda visar, att bankinspektionen, trots skrivelsernas formulering själv inte betraktat de däri upptagna anvisningarna som bindande för fondkommissionärerna.

Som jag redan framhållit tillägger fondkommissionslagen icke bankinspektionen befogenhet att utfärda bindande föreskrifter om hur fondkommissionärs rörelse skall bedrivas. De råd och anvisningar som bankinspektionen äger lämna måste därför få en sådan stilistisk utformning att det klart framgår att det rör sig om oförbindande anvisningar och inte om förpliktande normer. Detta har enligt min mening icke iakttagits i åtminstone de två senare av de nu berörda skrivelserna. Jag finner att bankinspektionen i dessa fall uttryckt sig på ett sätt som varit ägnat att missleda fondkommissionärerna angående den verkliga betydelsen av skrivelserna.

Det sakliga innehållet i de tre skrivelserna, betraktade såsom icke förpliktande anvisningar, ger mig icke anledning till kritik. Det kan för övrigt nämnas, att fondbörsutredningen i sitt förut nämnda betänkande (SOU 1976: 54) föreslår lagregler rörande fondkommissionärs kreditgivning, kreditsäkerhet och kapitaltäckning.

5. Avgivande av yttranden på begäran av åklagare i s. k. vinstbolagsmål

Borgs Fabriks Aktiebolag försålde under hösten 1971 sina aktier i helägda dotterbolaget Aktiebolaget Dieselprodukter till Value Lines AB för 8,5 miljoner kr. Köpeskilling erlades den 2 november 1971 i form av en check på 0,5 miljoner kr. och en revers på återstoden, 8 miljoner kr. Köparen övertog aktierna den 18 maj 1972, då även reversen inlöstes. Den ekonomiska slutuppgörelsen ägde rum samma dag på Länssparbankens kontor i Solna. Från säljarbolaget var närvarande bolagets verkställande direktör, här nedan kallad Borg-direktören, och en revisor i bolaget. Köparbolaget

representerades av sin verkställande direktör, här kallad Value-direktören. Närvarande var dessutom en mäklare och en annan person. Tjänstgörande bankkontorsföreståndare var bankkamreraren E. B. Borg-direktören fick på banken av Value-direktören en postväxel på 8 miljoner kr. med vilken den av köparbolaget utställda reversen inlöstes. Därefter överfördes per telefon 1,265 miljoner kr. från säljarbolagets bankkonto i Norrköping, och efter att Borg-direktören endosserat postväxeln å 8 miljoner kr. inköptes en ny postväxel å 9,265 miljoner kr. (= AB Dieselprodukters fordran på Borgs Fabriks AB enligt försäljningsbalansräkningen). Den sistnämnda postväxeln överlämnades till Value-direktören, som kvitterade beloppet. Revisorn erhöll för säljarbolagets räkning i banken kopior av postväxelbeställningarna, vilka sedan använts som bokföringsallegat.

E. B. uppgav vid polisutredning bl. a. att vid uppgörelsen på banken beställdes inledningsvis postväxeln å 8 miljoner kr. och efter en stund postväxeln å 9.265 miljoner kr. Han hade låtit kassabehandla postväxlarna genast efter beställningarna och väntade därefter på att de skulle betalas. Någon betalning erhölls dock ej. Endast en överföring av 1,265 miljoner kr. från banken i Norrköping till Länssparbanken ägde rum. E. B. hade fått intrycket att affären inte kom till stånd. Då postväxlarna var iordningställda och kassabehandlade var det nödvändigt att göra en bokföringsmässig återföring. Detta gjordes på så sätt att postväxlarna "återköptes" av banken, dvs. de endosserades av betalningsmottagarna och kassabehandlades som en inlösen.

I september 1972 inleddes under ledning av länsåklagaren Lennart Eliasson förundersökning i anledning av misstanke om bl. a. skattebedrägeri avseende 1972 års deklaration för Borgs Fabriks Aktiebolag. Eliasson väckte åtal för medhjälp till grovt skattebedrägeri mot Value-direktören och mäklaren. Borg-direktören underrättades om misstanke om skattebedrägeri. Advokaten Nils Olof Lilliehöök biträdde Borg-direktören under förundersökningens första skede. Riksåklagaren beslöt sedermera att åtal icke skulle väckas mot Borg-direktören och att åtalen mot Value-direktören och mäklaren skulle nedläggas.

Med överlämnande av förundersökningsprotokollet hemställde Eliasson den 2 februari 1973 om bankinspektionens yttrande angående bankmännens handlande i ärendet, särskilt E. B:s förfarande i samband med sammanträdet på Länssparbanken i Solna den 18 maj 1972.

I ett brev till Eliasson av den 7 februari 1973 svarade Walberg bl. a. följande.

> Det förhåller sig – – – normalt så, att bankinspektionen inte avger yttrande på begäran av part i fråga som är eller kan väntas bli föremål för rättegång. Undantag har skett i ett par fall. – – – Inspektionens yttrande har emellertid då gällt preciserade banktekniska frågor.
>
> – – –
>
> Av det sagda torde framgå att inspektionen inte kan besvara en så all-

mänt hållen remiss från Dig som den ifrågavarande. Om Du önskar vårt utlåtande i någon närmare preciserad bankteknisk fråga, skall vi givetvis överväga saken på nytt.

Efter korrespondens med Lilliehöök vidhöll Eliasson sin hemställan om yttrande och preciserade därvid sina frågor i tre punkter, av vilka den första hade följande lydelse.

1) I detta ärende skulle säljaren av aktierna i AB Dieselprodukter i samband med köpeskillingsuppgörelsen den 18 maj 1972 i länssparbanken i Solna överlämna Dieselprodukters likvida medel, kontant 9.265.000 kronor, medan köparen av aktierna skulle erlägga resterande köpeskilling, kontant 8.000.000 kronor. Om i ett sådant fall kvittning sker och endast en kontantlikvid förekommer genom att 1.265.000 kronor av säljaren överlämnas till köparen är det bankmässigt riktigt att medverka till verifikationer i form av kvitton, postväxlar eller checker å beloppen 9.265.000 kronor respektive 8.000.000 kronor?

Till den förnyade framställningen bifogade Eliasson en av Lilliehöök upprättad PM, vilken hade följande lydelse.

PM angående sakkunniguttalande.

Förutsättningar.

Ett bolag A sålde på hösten 1971 samtliga aktier i bolaget B till bolaget C. Slutuppgörelse ägde rum på våren 1972, därvid A företrädde av sin VD och firmatecknare a samt av sin revisor b. C företrädde av sin firmatecknare c. Vid slutuppgörelsen var dessutom närvarande mäklaren x.

Sedan slutförhandlingar om olika villkor genomförts, sammanträffade parterna på c:s förslag på Länssparbanken i Solna för att fullgöra slutbetalningen. Tidigare och under förhandlingarna hade bestämts, att ett bolag Y inom A:s intressesfär efter det att C slutbetalat aktierna skulle från B utköpa samtliga tillgångar och skulder.

När a, b och x anlände till banklokalen, fanns c där och en postväxel å slutbetalningen, 8 miljoner kronor, var på c:s begäran utfärdad av banken. a mottog postväxeln, endosserade denna och överlämnade den till bankens tjänsteman. a hade från banklokalen telefonledes beställt över kontanter till belopp av 1.265 miljoner utgörande skillnaden mellan mottagen slutlikvid och sammanlagd köpeskilling, motsvarande utköpsvärdet av tillgångarna hos B. De till banken sålunda lämnade tillgångarna användes såsom betalning för en postväxel å 9.265 miljoner beställd av a. Banken utfärdade postväxeln å 9.265 miljoner och denna överlämnades till c mot kvitto såsom betalning för tillgångarna i B.

I samband med polisundersökning på hösten 1972 konstaterades att vederbörande banktjänsteman troligen i samråd med en eller flera personer anlitade som finansiärer av c och möjligen även med c ställt ut postväxeln å 8 miljoner utan betalning från c. Vidare utreddes, att bankkamrern hos banken låtit anteckna transaktionerna såsom motsvarande beställda postväxlar å 8 miljoner respektive 9.265 miljoner, vilka därefter återköpts av banken.

I övrigt bör nämnas, att båda postväxlarna voro korrekta (signerade av

två banktjänstemän samt sifferskyddsbehandlade), att banken på begäran utlämnade genomslagskopior av postväxlarna, samt att A:s representanter a och b saknade varje kännedom om det egendomliga skeendet bakom kulisserna och sålunda måste anses vara i god tro.

Frågor:

1) Har A genom sina representanter a och b från c mottagit avtalad slutlikvid 8 miljoner kronor i och med mottagandet av postväxeln å detta belopp?

2) Har full betalning, 9,265 miljoner kronor, erlagts till B genom överlämnandet av den av banken utfärdade postväxeln å samma belopp?

I den mån någon av frågorna besvaras nekande, bör motivering varför postväxlarna i godtroende persons hand icke varit giltiga lämnas.

I sitt yttrande anförde bankinspektionen bl. a. följande.

Bankinspektionen anser sig kunna avge yttrande i målet, sedan numera precisering skett till vissa frågor av bankteknisk natur. – – – Av skäl som angivits i bankinspektionens brev den 7 februari 1973 vill emellertid inspektionen hemställa, att framställningar om yttranden i mål fortsättningsvis går över riksåklagaren.

Yttrandet hänför sig i fortsättningen till de olika punkterna i Eder framställning.

1. Svaret på frågan är nekande. Parterna hade visserligen sinsemellan kunnat kvitta 8 milj. kronor, men den första postväxeln på detta belopp (från Value Lines till Borgs Fabriks AB:s order) kunde icke utlämnas av banken utan att däremot svarande belopp stod till bankens förfogande. Så var ostridigt icke fallet. Eftersom den första postväxeln icke kunde utlämnas, kunde den icke heller utgöra dellikvid för postväxeln på 9.265.000 kronor (från Borgs Fabriks AB till Value Lines VD:s – – – order. Det var således icke banktekniskt riktigt, att medverka till verifikationer på de ovannämnda båda beloppen. – – –

4. Lilliehööks frågor synes icke vara av sådan renodlad banktekniskt karaktär att de kan besvaras av bankinspektionen i detta sammanhang.

Med anledning av bankinspektionens yttrande avgav Hjerner på begäran av Lilliehöök ett utlåtande, vilket tillställdes Eliasson. Denne översände utlåtandet till bankinspektionen med förfrågan om utlåtandet påkallade något kompletterande uttalande från bankinspektionens sida. Bankinspektionen ansåg sig i svarsskrivelse den 21 juni 1973 icke böra göra något ytterligare uttalande i ärendet.

I klagomålen till JO redogjorde Hjerner inledningsvis för omständigheterna i Dieselprodukter-ärendet samt anförde vidare bl. a. följande.

Inspektionens handläggning av detta ärende kan kritiseras till en början av följande skäl.

I sak är yttrandet oriktigt eller så ofullständigt att det lätteligen vilseleder den läsare som icke redan vet svaret på frågorna.

Inspektionens svar är oriktigt – nämligen om förutsättningarna är sådana som de angivits av Lilliehöök, dvs. att växlarna i god tro mottagits av

direktören. Svaret är ofullständigt och på ett förkastligt sätt – nämligen om det skall anses avgivet under förutsättning att växlarna aldrig utlämnats till direktören. Även om inspektionen icke ville besvara Lilliehööks frågor, borde man dock otvetydigt ha upplyst att svaret på Eliassons fråga 1. bleve ett helt annat om förutsättningarna i stället var som Lilliehöök angivit – allra helst som akten i ärendet var tillgänglig för inspektionen som ur denna kunde inhämta erforderliga uppgifter av de inblandade om händelseförloppet, bl. a. den ostridiga uppgiften att växeln på 8 mkr endosserats av säljaren och alltså såtillvida måste ha varit i hans händer.

Man skulle kunna tro att inspektionen föreställt sig att Eliassons fråga kunde besvaras som "en bankteknisk" fråga utan kännedom om och hänsynstagande till grundläggande växelrättsliga stadganden och regler om godtrosskydd i svensk rätt – eftersom inspektionen icke med ett ord berör detta i sitt yttrande. Det måste dock vara känt för Walberg och inspektionen att en bank icke äger vägra att betala en av banken utgiven växel i godtroende tredje mans hand under hänvisning till att dess kamrer förfarit "bankteknisk oriktigt" vid växelns utfärdande. Den bankman som tror sig på sådan grund kunna vägra att betala växeln förfar – även han – "bankteknisk oriktigt". Det kan nämligen icke vara så att "bankteknik en" i Walbergs tappning skulle kräva ett visst handlande av en bankkamrer men svensk lag och växelrätt det motsatta. Om lagen kräver att banken betalar växeln, måste det också vara både "god bankteknik" och "god banksed" att göra så.

I sin klagoskrivelse berörde Hjerner vidare i korthet en annan vinstbolagstransaktion, affären "Olympia-garaget". Redogörelser för affären finns i RRK 1974 (R 74 1:11) och i SOU 1975:77 s. 99 ff. Till dessa redogörelser får här hänvisas.

Hjerner anförde härom.

Samma typ av missuppfattning återkommer i ett annat också av bankinspektionen på begäran av åklagaren avgivet yttrande i ett s. k. vinstbolagsmål kallat "Olympia-garaget".

Inspektionens av Walberg undertecknade yttrande har i det fallet den innebörden att en betalning som en bank på uppdrag av en kontohavare verkställt från kontot till en tredje person skulle vara utan verkan, dvs. aldrig ha kommit till stånd därför att brist i vederlagsförhållandet mellan uppdragsgivaren (dvs. kontohavaren) och banken förelåg (någon regelrätt beviljad kredit till kontohavaren förelåg icke). Inspektionens yttrande är i detta fall på den avgörande punkten fel därför att inspektionen förbisett elementära regler om godtrosskydd i svensk rätt.

Hjerner anförde avslutningsvis rörande båda affärerna.

Walberg har tydligen själv varit medveten om det diskutabla i att en statlig myndighet som bankinspektionen avger sakkunnigyttranden på begäran av part i rättegångsmål. Om så likväl sker, måste krävas att yttrandena inte bara är opartiska utan också framstår som opartiska. De måste därför såvitt möjligt vara fullständiga och får i vart fall icke vara så ofullständiga och begränsas så, att de därigenom vilseleder läsaren i stället för att upplysa honom det väsentliga. Gäller det brottmål och yttrande på begäran av

åklagare, bör myndigheten liksom åklagaren själv i sin verksamhet vägledas av stadgandet i 23 kap. 4 § RB, nämligen att även omständigheter som är gynnsamma för den misstänkte skall beaktas.

Inspektionen kan inte sägas ha iakttagit detta. Den äventyrar alltså sitt anseende för opartiskhet om den avger yttranden på begäran av part men vägrar att besvara motpartens frågor i anledning därav. Inspektionen anför som skäl att försvarets frågor icke skulle vara "bankmässiga" som åklagarens.

I sitt yttrande i Olympia-garaget begränsade emellertid inte inspektionen detta till bankmässiga frågor. Utan att vara tillfrågad därom uttalade inspektionen att betalning för aktierna i Olympia-garaget (i verkligheten) ej erlades av köparen – men då Lilliehöök ställer de helt analoga frågorna huruvida slutlikvid mottagits respektive full betalning erlagts genom direktörens mottagande av växeln å 8 mkr respektive överlämnande av växeln å 9.265 mkr menar Walberg att väl den förra men inte den senare är en bankteknisk fråga. Detta är ohållbart och i vart fall inget försvar för att underlåta att besvara åklagarens fråga på grundval av de faktiska förutsättningar som Lilliehöök angivit. Om Walberg alls förstått något av det ämne han yttrade sig i, måste han också ha förstått att han genom att svara på detta sätt och ej ens beröra betydelsen av att växeln utfärdats och kommit i godtroendes händer, skadade den misstänkte. När Lilliehöök ville träffa Walberg för att få denne att förtydliga sitt yttrande, vägrade Walberg t. o. m. att ta emot Lilliehöök.

Genom att, såsom i Dieselprodukter-ärendet, inte blott vägra att svara på försvararens frågor utan t. o. m. bortse från de faktiska omständigheter som försvaret ansåg borde utgöra förutsättningarna för ett yttrande, förverkar myndigheten sitt anseende för opartiskhet.

I sitt yttrande över Hjerners klagomål i denna del anförde Walberg följande.

Under dessa punkter kritiserar Hjerner två yttranden som inspektionen avgivit på begäran av åklagare i s. k. vinstbolagsmål. Kritiken synes gälla dels inspektionens vägran att yttra sig annat än i rent bankmässiga frågor, dels yttrandenas innehåll.

Inspektionen är enligt 4 § allmänna verksstadgan skyldig att på begäran tillhandagå andra myndigheter med de upplysningar och det biträde som den kan lämna. I enlighet härmed gör inspektionen utredningar och avger yttranden till bl. a. domstolar, åklagare, riksbanken, NO och – på senare tid – datainspektionen. Beträffande enskilda föreskrives i det s. k. servicecirkuläret endast en skyldighet att tillhandagå med upplysningar i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde.

På enskilds begäran är inspektionen alltså icke skyldig att göra utredningar och avge yttranden. Däremot föreligger en sådan skyldighet gentemot åklagare i den mån den kan lämnas, en skillnad som Hjerner inte synes ha observerat.

Beträffande yttrande till åklagare under förundersökning föreligger särskilda komplikationer. I den mån förundersökningen resulterar i åtal, är det enligt inspektionens vid olika tillfällen uttalade mening en riktigare ordning att yttrande begäres från domstolens sida. Detta omöjliggöres, om inspektionen tidigare yttrat sig till åklagaren, i vart fall om yttrandet avser annat än detaljer av rent bankmässigt slag. Härtill kommer, att det materi-

al som åklagarna ställer till förfogande – i regel fonogramutskrifter av mycket svårtolkat slag från polisförhör – är så bristfälligt att det är vanskligt att bilda sig en säker uppfattning om det. Hypotetiska frågor kan inspektionen helt naturligt inte anses skyldig att besvara.

Nu antydda svårigheter, bl. a. erfarenheterna från de aktuella målen, har på inspektionens initiativ lett till en överenskommelse med riksåklagaren att begäran av åklagare om inspektionens medverkan endast skall göras med riksåklagarens medgivande. Sedan denna överenskommelse träffats, har remisserna från åklagare praktiskt taget upphört.

I de aktuella målen förklarade sig inspektionen i enlighet med de nyss redovisade synpunkterna beredd att yttra sig i konkreta banktekniska frågor men inte därutöver. Då, enligt inspektionens bedömning, väl åklagaren men inte försvararen höll sig inom denna begränsning, avgavs svar till åklagaren men inte till försvararen. Det var klart angivet att svaren avgavs från rent bankteknisk synpunkt och alltså icke innefattade ställningstagande till uppkommande civilrättsliga frågor. De borde därför inte förorsaka något missförstånd. Inspektionen, som avgav sina yttranden efter bästa förstånd och samvete, saknar anledning att i vidare mån gå in på Hjerners kritik av innehållet, som väsentligen synes innefatta plädering i de ifrågavarande målen.

Jag har tagit del av länsåklagarmyndighetens i Malmöhus län akter Dnr BDLÅ II S 5/72, 33/72 (Dieselprodukter) och BDLÅ II S 47/72 (Olympiagaraget), regeringsrättens akt 1595–1972 ang. köpmannen Per Åke Karlssons inkomsttaxering 1968 samt bankinspektionens akter Dnr H 2/73 (Olympia-garaget) och H 4/73 (Dieselprodukter).

JO:s bedömning

Hjerner har kritiserat bankinspektionen för det sätt varpå inspektionen i början av år 1973 på begäran av åklagare avgav yttranden i två s. k. vinstbolagsärenden. Enligt Hjerners mening skulle inspektionen ha varit partisk i och med att inspektionen i sina yttranden underlåtit att ta ställning till vissa civilrättsliga frågor angående godtrosskydd.

Bankinspektionen är – såsom påpekats i inspektionens yttrande till JO – enligt 4 § allmänna verksstadgan skyldig att på begäran tillhandagå andra myndigheter med de upplysningar och det biträde som den kan lämna. Enligt det s. k. servicecirkuläret skall vidare myndighet bl. a. i lämplig utsträckning gå allmänheten till handa med upplysningar i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde.

Av bankinspektionens svar på länsåklagaren Eliassons första begäran om yttrande i Dieselprodukter-ärendet framgår den restriktiva inställning bankinspektionen iakttager beträffande dylika framställningar. Inspektionen avger således icke yttrande på begäran av part i fråga som är eller kan väntas bli föremål för rättegång med undantag i vissa fall för yttranden beträffande preciserade banktekniska frågor. Erfarenheterna från bl. a. de i klagomålen aktuella ärendena har dessutom på inspektionens initiativ lett till en överenskommelse med riksåklagaren att framställningar till inspek-

tionen från åklagare med begäran om yttrande i samband med förundersökning i brottmål endast skall göras med riksåklagarens medgivande.

Inspektionen har uppenbarligen redan vid sitt första studium av det omfångsrika förundersökningsprotokollet i Dieselprodukter-ärendet iakttagit, att materialet innehåller komplicerade frågor på det civilrättsliga planet. Inspektionen har därför inte ansett sig kunna besvara den allmänt hållna första remissen från länsåklagaren utan för denne påpekat att utlåtande endast kan avges i närmare preciserade banktekniska frågor.

De frågor, som Lilliehöök ställt i sin promemoria, är av helt civilrättslig natur. Jag kan inte finna att inspektionen förfarit felaktigt genom att ej besvara dessa frågor.

Vad angår det sakliga innehållet i inspektionens nu berörda yttrande vill jag framhålla följande. Att den första postväxeln, å åtta miljoner kr., under förhandenvarande omständigheter inte bort utlämnas av banken förefaller mig helt klart. Vad inspektionen sagt därom i sitt yttrande ger mig inte anledning till erinran. Behandlingen av den andra postväxeln, å 9 265 miljoner kr., är mera svårbedömd. Olika uppgifter har lämnats om det faktiska händelseförloppet och vad de inblandade personerna känt eller bort känna till har satts i fråga. Bankinspektionens yttrande är kortfattat och klargör inte på vilka förutsättningar svaret är baserat. Jag kritiserar inte bankinspektionen för den slutsats den kom fram till men vill som min mening uttala, att yttrandet skulle haft större värde om det varit mer utförligt motiverat.

Beträffande bankinspektionens yttrande i affären Olympia-garaget inskränker jag mig till att säga att det inte ger mig anledning till kritik.

6. *Förhandsprövning av tilltänkt aktieägare i fondkommissionsaktiebolag*

I 3–5 §§ fondkommissionslagen anges de villkor, under vilka enskild person, handelsbolag eller aktiebolag, som icke driver bankrörelse, kan få tillstånd att idka fondkommissionsrörelse. Utöver vissa krav på ålder och utbildning hos sökanden, bolagsmännen respektive styrelseledamöterna uppställes i alla tre paragraferna förutsättningen att sökanden icke i övrigt enligt tillgängliga upplysningar finnes olämplig att utöva rörelse av ifrågavarande slag.

Genom beslut den 7 april 1976 återkallade bankinspektionen det för Jacobson & Ponsbach AB (Japo) meddelade tillståndet för att bedriva fondkommissionsrörelse.

Den 9 april 1976 meddelade inspektionen nytt tillstånd för bolaget att bedriva sådan rörelse, varvid dock förutskickades att tillståndet skulle komma att återkallas, om ej de i ansökan om nytt tillstånd angivna åtagandena uppfylldes. Bland dessa åtaganden ingick bl. a. att de tre dittillsvarande aktieägarna skulle frånträda sina befattningar i Japos verkställande ledning, att de förbundit sig såsom aktieägare att till styrelse välja personer som kunde godtas av bankinspektionen samt att de förbundit sig att snarast sälja aktierna i Japo till person eller personer som inspektionen kunde godkänna.

Bolaget överklagade återkallelsebeslutet hos regeringen. Även beslutet den 9 april 1976 i vad avsåg de därvid fästade villkoren drogs genom besvär av de tidigare delägarna under regeringens prövning. De förra delägarna påtalade vidare genom anmälan till justitiekanslern att Walberg vid samtal som han den 11 juni 1976 haft med företrädare för de nuvarande ägarna ingripit i de förra delägarnas anställningsförhållanden genom att motsätta sig att någon av dem kvarstod som anställd i bolaget annat än övergångsvis och på konsultbasis.

De sålunda hos regeringen och justitiekanslern anhängiggjorda ärendena är ännu ej avgjorda.

Eftersom återkallelsebeslutet med mera var föremål för prövning av andra instanser förklarade Hjerner sig icke påkalla JO:s prövning i dessa hänseenden. Däremot ville Hjerner fästa JO:s uppmärksamhet på det förhållandet, att Walberg meddelat en förutvarande styrelsesuppleant i Japo att denne inte kunde godtas som aktieägare i bolaget.

Av brevkopior, som Hjerner i sammanhanget åberopat, framgick bl. a. följande: Vid telefonsamtal den 11 maj 1976 förklarade Walberg för den ifrågavarande styrelsesuppleanten, i fortsättningen benämnd C., att denne dels inte kunde komma i fråga som delägare i Japo (annat än av en mycket liten andel), dels inte kunde tänkas få på något sätt taga aktiv del i företagets skötsel. I brev, som synes ha kommit Walberg tillhanda den 11 juni 1976 erinrade C. om detta samtal och återgav två skäl som Walberg angivit för sitt ställningstagande. C. hemställde i brevet att Walberg måtte skriftligen bekräfta sitt beslut samt ange i vilka avseenden och enligt vilka lagrum C. såsom styrelsesuppleant gjort sig skyldig till felaktigheter. Walberg svarade i brev samma 11 juni och bekräftade därvid sitt telefonledes lämnade besked, att han i andra sammanhang, från de synpunkter han på tjänstens vägnar hade att bevaka, icke hade någon anledning till erinran mot C. men att dennes föregående i Japos styrelse gjorde honom mindre lämplig som ägare med inflytande eller såsom aktiv i fråga om företagets skötsel vid den då aktuella övergången av Japo till nya ägare. Som anledning angav Walberg att enligt de upplysningar som lämnats dels av C. själv och dels av övriga Japoherrar, styrelsen och dess medlemmar (även suppleanter) vid ett sammanträde den 27 augusti 1975 inte tagit uttryckligt avstånd från en viss lånetransaktion (som åberopats till stöd för indragningen av Japos tillstånd) och därmed indirekt godtagit densamma. Vidare framhöll Walberg att den omständigheten (likaledes åberopad som grund för indragningsbeslutet), att redovisning och valvsvård m. m., trots alla vädjanden och ingripanden från inspektionens sida, genom åren tillåtits vara så undermålig att en stor aktieförlust kunnat uppkomma, också kastade sin skugga över dem som tillhört den gamla styrelsen. Vid en rekonstruktion av det nu aktuella slaget var det, enligt vad Walberg avslutningsvis anförde, ett allmänt intresse, som hade stöd i fondkommissionslagen och dess förarbeten, att alla medverkande i det nya företaget var helt invändningsfria.

I sin den 7 mars 1977 till JO ingivna inlaga uttalade Hjerner som sin mening att det inte tillkom bankinspektionen eller dess chef att uttala vare sig sitt gillande eller sitt ogillande av tilltänkta köpare av aktier i fondkommissionsbolag eller bank. Han framhöll att aktieägare inte hade några förvaltningsfunktioner samt att aktieägarna alltså inte i denna sin egenskap stod under bankinspektionens tillsyn.

Hjerner fortsatte: Walbergs prövning syntes vara föranledd av det villkor om försäljning av aktierna till en av bankinspektionen godkänd köpare som ägarna av bolaget avkrävdes av bankinspektionen för att bolaget skulle få tillbaka sitt tillstånd. Bankinspektionens behörighet att uppställa sådant villkor var f. n. föremål för besvär. Hjerner antog att JO inte tog ställning till bankinspektionens befogenheter att ställa sådana villkor, så länge saken var under regeringens prövning och han avstod därför från vidare argumentering i den delen. – Om man emellertid godtog bankinspektionens behörighet att ställa sådana villkor, syntes ändå Walbergs handlande klandervärt. – Vid prövningen av vederbörandes lämplighet förbisåg Walberg att suppleant inte hade något ledamotsansvar annat än då suppleanten inträdde i styrelsen vid förfall för ordinarie ledamot. Walberg syntes inte ens ha brytt sig om att utreda huruvida vederbörande över huvud deltagit i något av de beslut som Walberg ville klandra bolaget och dess styrelse för. Walbergs benägenhet att statuera exempel utan att dessförinnan utreda förhållandena fick alltså återigen ta överhanden. Så borde icke få ske.

Walberg hänvisade i sitt svar till följande uttalande i inspektionens yttrande i besvärsmålet hos regeringen:

Det är väsentligt att man håller i sär förutsättningarna för ett återkallande av tillståndet och de förutsättningar som måste föreligga för att nytt tillstånd skall kunna meddelas. Som bankinspektionen tidigare framhållit kan en fondkommisionär fråntas rätten att utöva fondkommissionsrörelse, om han visat olämplighet vid utövandet av rörelsen. På motsvarande sätt har tillsynsmyndigheten att vid prövning av tillstånd att utöva fondkommissionsrörelse se till att den som önskar erhålla tillståndet inte är olämplig för verksamheten. Avgörande vid återkallelsebeslutet har varit att Japo visat sig olämpligt att vara fondkommissionär med hänsyn till de i den föregående redogörelsen påtalade missförhållandena. Inspektionen har emellertid i detta sammanhang endast haft möjlighet att återkalla tillståndet. Något krav på försäljning av ägarnas aktier i Japo har inspektionen däremot inte kunnat uppställa och inte heller uppställt. Efter indragande av tillståndet hade Japo sålunda kunnat driva bolaget vidare som bankirrörelse, värdepappersrörelse och rådgivare i placeringsfrågor. Japos ägare valde emellertid att undersöka möjligheterna att fortsätta fondkommissionsrörelsen. Mot bakgrund av de krav lagen ställer på den som vill idka fondkommissionsrörelse fann inspektionen att som ägare till den nya fondkommisionsfirman inte kunde ingå personer, som av inspektionen tidigare bedömts olämpliga att utöva fondkommissionsrörelse. Denna inspektionens prövningsplikt framgår klart av lagens förarbeten. Härom gäller 5 § fondkommissionslagen, vid vars tillämpning enligt uttrycklig hänvisning skall iakttas specialmotiveringen till 4 §. Denna innehåller bl. a. följande (sid 76):

Vad under 3) i första stycket av förevarande paragraf föreslås motsvarar bestämmelsen under 4) i 3 § och avser liksom denna att bereda garantier för att fondkommissionsrörelse icke må utövas av någon, som kan befaras komma att handla i strid med de syften ifrågavarande lagstiftning avser att befrämja. Av motiven till 3 § torde framgå, att för bedömande av, huruvida sökande är olämplig, hänsyn bör tagas icke blott till personliga egenskaper utan även till andra omständigheter. Detsamma bör gälla om bolag. Den föreslagna bestämmelsen innebär alltså att vid prövning av handelsbolags rätt att erhålla tillstånd bör tillses ej blott att icke någon av bolagsmännen är olämplig att deltaga i fondkommissionsrörelse, utan även att bolaget såsom sådant icke är olämpligt att driva dylik rörelse.

I sin kommentar anför Gadde i anmärkning 2 till 5 § följande (sid 17):

Därest ett aktiebolag uppenbarligen tillkommit för att övertaga en fondkommissionsrörelse, vars innehavare på grund av olämplighet fått sitt tillstånd jämlikt 15 § återkallat av tillsynsmyndigheten, kunna nog, särskilt för den händelse den förre innehavaren står bakom det nya företaget, förhållandena vara sådana att aktiebolaget måste anses olämpligt att idka fondkommissionsrörelse.

Av de citerade förarbetena framgår klart, att inspektionen även hade att pröva lämpligheten hos de nya ägarna i fondkommissionsfirman.

Vad angår det av Hjerner påtalade fallet hänvisade Walberg till den förut återgivna korrespondensen samt anförde vidare: Något beslut behövde inspektionen aldrig fatta, utan det rörde sig om åsikter som Walberg efter resonemang med sina medarbetare delgav vederbörande vid konsultationer på ett förberedande stadium. Efter försäljningen av aktierna till nuvarande ägaren avbröts helt naturligt dessa konsultationer.

JO:s bedömning

Av fondkommissionslagens bestämmelser framgår att vid tillståndsprövning skall tagas i betraktande jämväl personliga kvalifikationer hos enskild sökande och hos de personer som har ledande funktioner i handelsbolag eller aktiebolag som söker auktorisation. I den till grund för lagen liggande propositionen (prop. 1919: 114, s. 41) uttalade departementschefen att tillstånd icke borde lämnas åt personer eller företag, beträffande vilka det på grund av deras tidigare verksamhet eller på grund av andra faktiska omständigheter kunde antagas, att de skulle komma att driva rörelsen på ett olämpligt sätt. Det var vidare enligt departementschefens förmenande tydligt, att om någon av de i ett bolags ledning deltagande personerna befanns olämplig för fondkommissionsrörelse, även bolaget som sådant måste anses olämpligt för sådan rörelse.

Den i ärendet åberopade korrespondensen utvisar, att Walbergs ställningstagande avsett C:s lämplighet "som ägare med inflytande eller såsom aktiv i fråga om företagets skötsel". Det framstår som naturligt att såväl C. som Walberg vid sina kontakter åsyftat ett aktieinnehav av en storlek, som knappast kunde undgå att ge C. ett betydande inflytande över bolagets ledning. Vid sådant förhållande har det ingått i bankinspektionens åligganden

att pröva C:s personliga kvalifikationer för att deltaga i en fortsatt drift av Japos fondkommissionsrörelse (jfr även SOU 1976: 54, s. 80). Huruvida vid denna prövning C:s engagemang såsom suppleant i den tidigare styrelsen borde diskvalificera honom från ledande funktioner i det rekonstruerade företaget kan vara föremål för olika bedömningar. För egen del finner jag vad som åberopats mot C. knappast utgöra hållbar grund för ett bedömande att han skulle komma att driva rörelsen på ett olämpligt sätt. Vid en så radikal rekonstruktion som den bankinspektionen uppenbarligen eftersträvade kan det emellertid ha tett sig följdriktigt att även en tidigare styrelsesuppleant uteslöts från vidare medverkan. I allt fall vill jag ej klandra Walberg för att han preliminärt gav uttryck åt en sådan uppfattning. Frågan kom ju aldrig att ställas på sin spets i ett formligt beslut.

7. Ingripande mot krediter för olämpliga ändamål

Enligt 147 § andra stycket banklagen åligger det tillsynsmyndigheten bl. a. att med uppmärksamhet följa bankbolagens verksamhet i den mån så erfordras för kännedom om de förhållanden som kan inverka på bolags säkerhet eller eljest är av betydelse för en sund utveckling av bankverksamheten.

154 § andra stycket banklagen ger tillsynsmyndigheten befogenhet att förelägga ett bankbolags styrelse att vidtaga erforderliga åtgärder om verksamheten till följd av allvarliga missförhållanden beträffande bolagets ledning kan befaras komma att bli till skada för det allmänna. Bland missförhållanden, ägnade att utlösa en tillämpning av dessa bestämmelser, utpekades i förarbetena såsom exempel att bankbolag genom alltför vidsträckt kreditgivning medverkade till spridning av osund spekulation i aktier eller fastigheter (Westerlind, a. a., s. 447).

Vidare stadgas i 192 § banklagen att enskildas förhållanden till bankaktiebolag ej må i trängt mål yppas. Enligt 18 § sekretesslagen må handlingar som inkommit till eller upprättats hos tillsynsmyndighet över banker, sparbanker etc., i vad handlingarna rör enskildas förhållanden till dylik inrättning, icke utlämnas tidigare än tjugo år efter handlingens datum, därest inte tillsynsmyndigheten för fullgörande av sin uppgift så prövar nödigt.

I januari 1977 förekom i tidningspressen uppgifter om att bankinspektionen från borgarrådet i Stockholm Per-Olof Hansson mottagit en s. k. svart lista över personer som syntes ägna sig åt spekulationsaffärer med fastigheter.

Vid sin den 7 mars 1977 till JO ingivna skrivelse fogade Hjerner fotokopior av pressklipp härom samt hemställde att Walberg, som syntes ha engagerat sig för att av etiska skäl hindra kredit till de i listan nämnda personerna, måtte beredas tillfälle att yttra sig angående sin befattning med detta ärende. Hjerner anförde, att han väl kunde föreställa sig att åtminstone någon del av dessa affärer kunde sägas vara ur allmän synpunkt icke önskvärd men att om de skulle förhindras detta måste ske med andra medel än Walbergs.

Walberg svarade: Inspektionen hade sedan några år haft sin uppmärksamhet inriktad på en omfattande korttidsspekulation i fastigheter. Dessa spekulationsaffärer ingav allvarliga betänkligheter från allmän synpunkt. Statsmakternas inställning till sådana affärer, i vad angick hyresfastigheter, hade kommit till uttryck genom den s. k. lex Backström. Det kunde självfallet inte anses förenligt med en sund utveckling av bankernas rörelse att stödja sådana affärer genom kreditgivning. Även i fråga om hotell och andra affärsfastigheter hade spekulationshandeln visat sig kunna få konsekvenser som var oacceptabla från nu berörd synpunkt. Lika viktigt var, att fastighetshandeln med uppspekulerade värden visat sig innebära risker för bankerna i deras egenskap av kreditgivare. För inspektionen hade det därför varit angeläget att vid bankundersökningar klarlägga i vad mån bankerna gett krediter för att finansiera spekulationsaffärer av den angivna typen. Dessa krediter var många gånger svåra att identifiera. Såsom en hjälp vid sökandet fick inspektionen för några år sedan från Stockholms kommun en förteckning på personer och företag, som i förköpsärenden framträtt påfallande ofta med korta fastighetsaffärer. Listan var numera inte aktuell. Den omständigheten att kredit givits till någon som stått på listan hade givetvis inte medfört att inspektionen av den anledningen reagerat mot krediten. Så hade skett först i den mån krediterna efter närmare utredning och vid en samlad bedömning från de synpunkter inspektionen hade att bevaka hade givit anledning till erinran. – Då listan legat till grund för undersökningar rörande enskilda personers krediter hos bank och alltså angått enskilds förhållande till bank, hade den av inspektionen ansetts falla under banksekretess.

Hjerner fann Walbergs svaromål på denna punkt ofullständigt och undvikande. Han anförde: Han kunde inte av vad Walberg andragit se tillräckliga skäl att hemligstämpla den inkommande skrivelsen. Det framgick inte heller av svaret vilka åtgärder inspektionen vidtagit i anledning av skrivelsen, vilka undersökningar som inletts eller vilka föreställningar som gjorts hos banker i anledning av listan. Walberg anteciperade här lagstiftaren genom att hänvisa till ''statsmakternas inställning'' såsom den kommit till uttryck i senare lagstiftning. Det var möjligt att det bland dessa personer kunde ha förekommit kreditrisker av sådant slag att de kunde ha äventyrat bankens ställning och säkerhet. Det var emellertid inte inspektionens sak att på detta sätt sålla bort dåliga kreditrisker. Om inspektionen fäste bankernas uppmärksamhet på de kreditrisker som var förenade med en tilltagande spekulation i fastigheter, var väl icke mycket att invända däremot, men att på grundval av en sådan lista ingripa mot vissa kunder i vissa banker kunde inte gärna av vederbörande bank uppfattas annorledes än så att bankinspektionen ogillar kreditgivning till dessa.

Walberg insände på begäran bankinspektionens akt i ärendet samt anförde: Såsom framgick av akten började ärendet genom att Walberg fick ett brev från borgarrådet Hansson, där denne föreslog överläggningar angåen-

de kreditgivning till spekulationsbetonade affärer med hyresfastigheter. Ärendet diarieförde s i vanlig ordning. Då krediter av ifrågavarande slag kunde inge betänkligheter såväl från banketisk synpunkt som från säkerhetssynpunkt, svarade Walberg, efter överläggning med bankinspektören Stig Danielsson, positivt på brevet. Ett sammanträffande med Hansson ägde rum någon tid därefter i närvaro av Danielsson. I anslutning härtill överlämnades en orubricerad maskinskriven lista som fanns i akten. Inspektionen hade en datamässigt framställd sammanställning av alla större krediter, ordnad efter kredittagarens namn. Från denna framtogs krediter som givits till de ifrågavarande personerna och företagen. Resultatet sammanställdes i en maskinskriven förteckning. Denna förteckning användes sedan som underlag vid rutinundersökningar i bankerna, varvid de olika krediterna blev föremål för närmare utredning. De krediter som inte hade sammanhang med fastighetsspekulation – och inte heller var av intresse från andra synpunkter – avfördes från vidare handläggning. Beträffande övriga krediter upptogs diskussion med bankledningarna. Härvid kunde ytterligare krediter avföras. Beträffande de återstående krediterna, som sålunda visat sig avse kortfristig fastighetsspekulation, konstaterades gemensamt av inspektionen och bankledningarna att krediter av detta slag borde undvikas. Den från Stockholms kommun erhållna listan hade – ehuru något särskilt beslut därom inte behövt fattas – betraktats som hemlig, enär den upptog namn på bankkunder och skulle ligga till grund för undersökningar rörande enskilds förhållande till bank. – Senare erfarenheter hade föranlett inspektionen att inom ramen för sin serie av meddelanden till bankcheferna i banketiska frågor gå ut med ett cirkulärmeddelande.

Avskrift av det nämnda cirkulärmeddelandet bifogades Walbergs inlaga. I meddelandet, som var dagtecknat den 27 januari 1977, uttalade bankinspektionen – med anledning av närmare beskrivna iakttagelser rörande spekulativ handel med såväl hyresfastigheter som affärsfastigheter och en under den allmänna debatten härom framförd kritik mot bankerna – sammanfattningsvis följande:

> Vad sålunda förekommit ger inspektionen anledning att understryka vikten av en noggrann prövning av ansökningar om medverkan med krediter i samband med överlåtelser av flerfamiljshus och affärsfastigheter. Motsvarande prövning bör göras, när fråga uppkommer att i sådana sammanhang medverka med förmedling av krediter.

JO:s bedömning

Av inledningsvis refererade stadganden i banklagen och uttalanden i förarbetena till denna framgår, att bankinspektionen i sin tillsynsverksamhet har anledning att uppmärksamma om bankbolag genom kreditgivning medverkar till osund spekulation i fastigheter. Att bankinspektionen vid verkställda rutinundersökningar i bankerna använt sig av den erhållna listan

och en på grundval därav gjord sammanställning av krediter och fäst bankernas uppmärksamhet vid dessa kan därför ej föranleda kritik.

Såsom Walberg framhållit får listan i det ärende vari den begagnades hos bankinspektionen anses röra enskildas förhållande till bank. Bankinspektionen har därför icke saknat skäl för att betrakta den som hemlig jämlikt 18 § sekretesslagen. Frågan om dess utlämnande har för övrigt, såvitt framkommit i ärendet, icke ställts på sin spets.

8. Vissa erinringar med anledning av inspektionsprotokollet

Sedan Hjerner fått del av protokollet över min inspektion hos bankinspektionen framförde Hjerner vissa kommentarer rörande enskilda punkter i protokollet.

Sålunda hade i protokollet antecknats att den 6 oktober 1976 envar av ledamöterna i en sparbanks styrelse förelades vid vite av 1 000 kr att tillse att begärt yttrande tillställdes bankinspektionen senast viss dag.

Hjerner fann det tvivelaktigt om vite alls fick föreläggas för detta ändamål och ansåg att vitet i så fall borde avse banken men icke styrelseledamöterna personligen.

Walberg invände: Vitesföreläggandet grundades på 83 § och 81 § fjärde stycket sparbankslagen. Enligt sistnämnda lagrum ägde inspektionen generell befogenhet att förelägga vite vid meddelande av föreskrift eller förbud enligt sagda lag. Förelägganden av den ifrågavarande typen hade använts i ett icke ringa antal fall under en lång följd av år med stöd av sagda båda lagrum. Hjerner tycktes vara okunnig om att vitesföreläggande i fråga om juridisk person, när annat icke angivits, valfritt fick riktas mot den juridiska personen som sådan eller mot styrelseledamöter eller verkställande direktör personligen, se t. ex. Gärdes kommentar till rättegångsbalken s. 81.

JO:s bedömning

Enligt 83 § lagen (1955: 416) om sparbanker åligger det sparbanks styrelse, utom annat, att "jämväl i övrigt meddela tillsynsmyndigheten alla de upplysningar rörande sparbanken, som äskas av myndigheten". 81 § fjärde stycket sparbankslagen ger tillsynsmyndigheten befogenhet att förelägga vite vid meddelande av föreskrift enligt samma lag. I förevarande fall hade sparbanken icke efterkommit en anmodan att inkomma med yttrande till bankinspektionen avseende vissa upplysningar rörande sparbanken. Att bankinspektionen då knutit ett vitesföreläggande vid sin upprepade begäran om yttrande kan icke väcka invändningar, vare sig från legalitetssynpunkt eller lämplighetssynpunkt. Som Walberg framhållit äger en myndighet själv bestämma om ett vitesföreläggande skall riktas mot en juridisk person som sådan eller mot dess ställföreträdare.

Vad Hjerner i övrigt anfört med anledning av inspektionsprotokollet ger mig inte anledning till särskilt uttalande.

Sammanfattning

Som framgår av det föregående anser jag att Hjerner på vissa punkter haft fog för sin kritik. Bankinspektionen och Walberg har i några fall gått utanför de befogenheter som tillkommer dem eller uttryckt sig på sätt som ingett vilseledande föreställningar om inspektionens kompetens. Vad sålunda konstaterats har vissa beröringspunkter med det ingripande mot en börskommentator som i ett tidigare ärende föranlett kritik från justitiekanslern.

I sammanhanget kan finnas anledning erinra om fondbörsutredningens ställningstaganden med anledning av bankinspektionens förut berörda framställning om lagändring i syfte att få inspektionens skyldigheter och befogenheter i fråga om tillsynen över fondhandeln närmare preciserade. Vad först gäller den allmänna tillsynsbestämmelsen i 38 § fondkommissionslagen föreslås den skola väsentligen oförändrad överflyttas till den nya lagen (30 §). Enligt en föreslagen ny bestämmelse (31 §) skall bankinspektionen för att fullgöra sitt tillsynsåliggande få befogenhet att även av bl.a. dem som utanatt vara fondkommissionärer yrkesmässigt bedriver eller medverkar vid handel med värdepapper begära upplysning angående denna handel. I motiven till det föreslagna stadgandet anför emellertid fondbörsutredningen: "Den information som inspektionen erhåller genom svaren på sina frågor bör uteslutande tjäna som underlag för framställning om lagändring eller för kontakt med börsstyrelsen för att denna skall kunna få ett fylligare underlag för beslut om börsstopp eller annan åtgärd. – – – Den i bankinspektionens skrivelse föreslagna utvidgningen av inspektionens befogenhet att begära information av andra kategorier än fondkommissionärer är naturligtvis av något känslig karaktär. Utredningen vill därför för sin del inta en viss restriktivitet när det gäller den ifrågasatta befogenheten att göra påpekanden och har ej funnit skäl att ansluta sig till inspektionens förslag i denna speciella del" (SOU 1976: 54 s. 161 f). Motsvarande inställning redovisade utredningen även ifråga om en föreslagen ändring i lagen (1971: 827) om registrering av aktieinnehav, den s. k. insiderlagen (a. a. s. 166).

Jag vill, samtidigt som jag gör denna hänvisning, å andra sidan framhålla att det är tydligt, att bankinspektionen och Walberg vid de ingripanden och andra åtgärder som här kritiserats låtit sig styras av en önskan att slå vakt om god banksed, sundhet i bankers och fondkommissionärers verksamhet och höga etiska anspråk på dem som är engagerade i dylik verksamhet. Som Walberg framhållit innebär reglerna om tillståndsprövning och tillsyn att det allmänna påtagit sig ett ansvar för att banker, fondkommissionärer m. fl. motsvarar allmänhetens berättigade krav på säkerhet, lagenligt handlande och sunda affärsprinciper.

Vad angår tillsynen över fondkommissionärerna har fondbörsutredningen i sitt förut nämnda betänkande framhållit, att affärsverksamhet utanför den egentliga kommissionsrörelsen inte heller får ge anledning till erinran från

allmänt legala och etiska synpunkter. Enligt utredningen bör det därför åligga inspektionen att, jämte en kontroll av efterlevnaden av olika lagbestämmelser, övervaka att fondkommissionsfirmorna driver en från allmän synpunkt även i övrigt tillfredsställande verksamhet (a. a. s. 153). Beträffande bankverksamheten har i direktiven för en översyn av banklagstiftningen den 23 juni 1976 av dåvarande chefen för finansdepartementet uttalats bl. a. att i bankinspektionens allmänna åligganden att vaka över sundheten i bankinstitutens utveckling ansetts ligga även att verka för att bankerna i sin verksamhet uppfyller godtagbara krav på etik och samhällsansvar. Den för översynen tillsatta kommittén (banklagsutredningen) har bl. a. fått i uppdrag att närmare ange vilka riktlinjer som bör gälla för inspektionens fortsatta handlande i detta hänseende.

Även om sålunda i och för sig aktningsvärda motiv får anses ha talat för de åtgärder som här kritiserats, anser jag dock en betydelsefull synpunkt vara, att en myndighet inte får gå längre än dess befogenheter sträcker sig eller uttrycka sig på sätt som inger vilseledande föreställningar om dess kompetens.

Ärendet är med dessa uttalanden slutbehandlat. Ett exemplar av mitt beslut skall för kännedom överlämnas till banklagsutredningen.

Är politiskt parti, som beställer valsedlar, skyldigt att lämna uppgift om kandidaternas personnummer? Länsstyrelses förfarande i visst fall när sådan uppgift saknades

I klagomål till JO hemställde Erik Wiman, partiordförande i Hälso- och Miljöpartiet, under hänvisning till viss skriftväxling med riksskatteverket, att JO skulle pröva riktigheten i det förfarande som med stöd av riksskatteverkets anvisningar tillämpats av länsstyrelsen i Gävleborgs län och som inneburit, att länsstyrelsen vägrat effektuera en beställning av valsedlar till riksdagsvalet den 19 september 1976 med motivering i huvudsak att valsedelsmanuskriptet saknade uppgift om personnummer för en av kandidaterna.

Genom remisser infordrades yttranden först från riksskatteverket och därefter från länsstyrelsen.

Riksskatteverket hänvisade inledningsvis beträffande sakförhållandena till en skrivelse den 14 september 1976 från länsstyrelsen till Hälso- och Miljöpartiet av följande innehåll.

I beställning, som inkom till länsstyrelsen 1976-09-13, har Ni beställt 3 000 st valsedlar till riksdagsvalet med partibeteckning Centerpartiet och valkretsbeteckning Gävleborgs län, listnummer 03635.

På valsedelsmanuskriptet har såsom första namn upptagits Gunnel Jonäng. Riksdagsman. Bollnäs. Uppgift om Jonängs personnummer och postutdelningsadress saknas. Per telefon har Ni förklarat att Ni inte kan komplettera med dessa uppgifter men utgår från att länsstyrelsen ombesörjer kompletteringen. Ni har muntligen underrättats om att länsstyrelsen ej utför sådan komplettering.

Enligt föreskrifter i 6 kap. 8 § vallagen bestämmer centrala valmyndigheten den sista dag då beställning av valsedlar skall ha gjorts. Sista beställningsdag var 1976-05-17. Kommer beställning in senare än centrala valmyndigheten bestämt, fullgöres leverans endast om betalning erlägges i förskott och endast under förutsättning att leveransen kan ske före valdagen och utan att leveransen av tidigare gjorda beställningar försenas.

Nyströms Tryckeri AB i Bollnäs har förklarat sig behöva tre dagar för att effektuera beställningen. Då emellertid valsedelsmanuskriptet måste kompletteras innan tryckning kan ske bedömer länsstyrelsen det så, att beställningen inkommit så sent, att leverans ej kan ske före valdagen. På grund härav lämnar länsstyrelsen Er valsedelsbeställning utan bifall.

Riksskatteverket (RSV) anförde vidare följande.

RSV får upplysningsvis meddela, att någon prövning i sak ej gjordes av valprövningsnämnden där besvär i ärendet anfördes av Hälso- och Miljöpartiet enligt 14 kap. 4 §, jämförd med 7 §, vallagen 1972: 620 (enligt lydelse 1976: 404). Valprövningsnämnden beslöt den 17 november 1976 (dnr 17-1976) att ej uppta de av partiet anförda besvären till prövning med motivering att en politisk organisation ej såsom sådan är behörig att föra talan mot beslut varigenom valutgång fastställts. – – –

I 6 kap. 2 § sista stycket vallagen avseende valsedels utformning stadgas:

> ”Kandidat skall anges på sådant sätt att det klart framgår vem som avses. Vid kandidatnamn bör därför utsättas kandidatens personnummer eller annan identifieringsuppgift.”

Stadgandet i vallagen om personnummer på valsedel utgör sålunda inte något krav utan endast en rekommendation (se s. 126 prop. 1972: 105 med förslag till vallag m. m.). De uppgifter som trycks på valsedlar syftar till att underlätta för väljaren att identifiera kandidaterna. Partierna har föredragit att inte sätta ut personnummer och i stället angett andra uppgifter utöver namn, t. ex. titel, yrke, adress eller hemort i den mån särskild identifiering ansetts behövlig eller lämplig.

RSV har enligt SFS 1975: 6, jämförd med 1972: 707, att meddela de närmare föreskrifter som behövs för verkställighet av vallagarna. I begreppet ”föreskrifter” ligger att de, om ej annat anges, har en bindande karaktär. – – –

Som en bindande föreskrift har RSV i sin handbok för allmänna val, vilken bl. a. tillställts länsstyrelserna utsagt, att personnummer skall anges i partis valsedelsmanuskript vid beställning av valsedlar hos länsstyrelse. Personnummer är nämligen nödvändigt för att säkerställa en korrekt sammanräkning och mandatfördelning hos länsstyrelsen. Utan personnummer, som är den enda unika identifieringsuppgiften, försvåras valbarhetskontrollen och det skulle finnas risk för att andra personer än de som partierna avsett tilldelas plats. RSV:s föreskrift härom lyder:

"För att förväxling av kandidater ej skall kunna ske bör kandidatens personnummer eller annan identifieringsuppgift utsättas på valsedeln. Om beställaren önskar att personnumret skall tryckas på valsedeln skall detta anges på valsedelsmanuskriptet. Något krav på att personnummer skall sättas ut på valsedeln finns ej. Däremot måste personnummer anges vid valsedelsbeställning. Detta är nödvändigt för att inga fel skall uppstå vid sammanräkningen."

I huvuddrag innebär valbarhetskontrollen att de för valsedelstryckning anmälda kandidaterna registreras på ett databand som med hjälp av personnumret jämförs med röstlängdsbandet för att utröna om villkoren för valbarhet är uppfyllda. Detta kandidatband ligger sedan till grund för länsstyrelsernas slutliga sammanräkning vid utseendet av ledamöter och suppleanter. Den maskinella kontrollen och sammanräkningen är en förutsättning för att valresultat skall föreligga i sådan tid att de beslutande församlingarna skall kunna börja fungera (jfr prop. 1972: 105 s. 107–108).

I RSV:s föreskrifter sägs vidare beträffande länsstyrelsens granskning av valsedelsmanuskript:

"Manuskripten granskas, särskilt på följande punkter:

–:–:–:–

.– Samtliga kandidaters personnummer skall finnas med.

–:–:–:–

Om beställning eller manuskript brister i något avseende eller om uppenbart fel i fråga om kandidatuppgifterna föreligger, kontaktar LST beställaren för komplettering eller ändring av begärd uppgift. Vid tveksamhet eller när lämnad uppgift är oklar kontaktas RSV:s valsektion. Noteringar om förfrågningar kan göras på baksidan av beställningens blad 2."

I vilka former en komplettering skall ske finns inte reglerat i RSV:s föreskrifter. Det allmänna stadgandet i 8 § förvaltningslagen kan därför anses tillämpligt. RSV har redan i sitt yttrande till valprövningsnämnden antytt, att en bagatellartad brist av det slag som förelåg i det aktuella fallet, hade bort kunna rättas till av länsstyrelsen. Självfallet kan en sådan komplettering dock ej alltid ske om den anmälda kandidatens namn är vanligt och andra identifieringsuppgifter utom personnummer saknas. Det vore därför enligt RSV:s mening inte lämpligt att generellt ålägga länsstyrelsen att avhjälpa eventuella brister vid valsedelsbeställning eftersom detta skulle äventyra tryckningsförfarandet, valbarhetskontrollen och sammanräkningstiderna. I beaktande bör även tas den stora tidspress och arbetsbelastning som normalt råder vid länsstyrelserna i samband med allmänna val.

Avseende bör också fästas vid partiets mycket sena valsedelsbeställning. Om tider för sådan stadgas i 6 kap. 8 § vallagen:

"När val skall förrättas, bestämmer centrala valmyndigheten den sista dag då beställning av valsedlar skall ha gjorts för att leverans skall kunna ske 45 dagar före valdagen. För särskilda fall får bestämmas senare dag för beställning och, om det behövs, även senare dag för leverans. Kommer beställning in senare än centrala valmyndigheten bestämt, fullgöres leverans endast om betalning erlägges i förskott och endast under förutsättning att leveransen kan ske före valdagen och utan att leveransen av tidigare gjorda beställningar försenas."

RSV har i sina föreskrifter angett att beställning av valsedlar för valen den 19 september 1976 skulle vara länsstyrelsen tillhanda senast den 17

maj 1976 för att valsedlarna skulle kunna levereras senast den 2 augusti 1976. Någon sista dag för valsedelsbeställning efter denna tid har RSV ej föreskrivit utan möjligheterna till leverans följer av vallagens villkor

- att betalning erläggs i förskott
- att leveransen kan ske före valdagen
- att leveransen ej försenar tidigare gjorda beställningar.

Som framgår av länsstyrelsens skrivelse till Hälso- och Miljöpartiet bedömde länsstyrelsen att leverans ej skulle kunna ske före valdagen och avslog på denna grund valsedelsbeställningen.

Vid de uppföljningskonferenser som RSV hade under november–december 1976 med företrädare för länsstyrelserna och vissa valnämnder uttalades av några länsstyrelser önskemål om att en viss slutdag kort tid innan valet borde utsättas efter vilken valsedelsbeställning ej skulle få göras. I förarbetena till stadgandet i 6 kap. 8 § vallagen, vilket i sak oförändrat överförts från 9 § lagen 1969: 825 om de allmänna valen den 20 september 1970, uttalades på s. 79 i prop. 1969: 148: "Det finns anledning att förutsätta att även beställningar, som kommer in förhållandevis sent, skall kunna utföras." Erfarenheterna från de val, där systemet med valsedelsbeställningar tillämpats utan någon tidsgräns utöver vad som följer av vallagen, har varit positiva och anledning torde enligt RSV:s mening saknas till att fastställa en särskild sista dag. Organisationen och serviceviljan hos länsstyrelser och tryckerier har tillåtit tryckning även mycket kort tid innan valet. Självfallet finns det emellertid en praktisk gräns för att tryckning skall kunna ske och valsedlarna distribueras före valdagen.

Enligt RSV:s mening finns ej någon saklig grund för klagomålen annat än i vad mån länsstyrelsen handlat i överensstämmelse med 8 § förvaltningslagen. Detta stadgande syftar emellertid närmast till att framhålla myndigheternas vägledningsplikt. Av länsstyrelsens skrivelse framgår att klaganden muntligen underrättats om att länsstyrelsen ej utförde kompletteringen av valsedelsbeställningen varav rimligen kan dragas den slutsatsen att klaganden därigenom blivit vägledd om att det tillkom honom att lämna de felande uppgifterna. Vad som kan ifrågasättas är att länsstyrelsen genom sin tillgång till egna befolkningsregister själv borde ha tagit fram uppgifterna. För en sådan uppfattning kan anföras sökandens påstående att så skett i motsvarande fall för 20 andra valkretsar. Visst stöd för att komplettering ej behöver begäras när myndigheten själv har tillgång till felande uppgifter kan vidare utläsas av motiven till 8 § förvaltningslagen. I prop. 1971: 30 s. 375 anförde departementschefen: "Däremot torde det ibland kunna inträffa att det framstår som uppenbart obehövligt att för en sökande påvisa en brist i en av honom insänd skrivelse, t. ex. därför att myndigheten kan överse med bristen med hänsyn till utredningen i övrigt."

Länsstyrelsen åberopade till en början innehållet i en inom myndigheten upprättad promemoria däri närmare redogjordes för vad som förevarit i samband med handläggningen av valsedelsbeställningen. I övrigt anförde länsstyrelsen följande.

Oavsett vilka föreskrifter riksskatteverket (RSV) utfärdat, är länsstyrelsen medveten om att det ändå är den som till sist och på eget ansvar har att avgöra om en valsedelsbeställning skall effektueras eller inte. Härvid gäller bestämmelserna i 6 kap. 8 § vallagen.

Som framgår av handlingarna inkom den aktuella valsedelsbeställningen till länsstyrelsen endast fem dagar före valdagen. Det är länsstyrelsens bestämda uppfattning att en valsedelsbeställning, som inkommit efter utgången av den av RSV fastställda tiden, inte skall effektueras med mindre än att länsstyrelsen har full garanti för att leverans kan ske före valdagen. Beträffande den valsedelsbeställning, varom nu är fråga, förelåg enligt länsstyrelsens mening inte sådan garanti. Tvärtom fanns det all anledning anta att leverans inte skulle kunna ske i rätt tid. Länsstyrelsen anser sig därför inte ha förfarit felaktigt eller lagstridigt genom sin vägran att effektuera beställningen. Såvitt länsstyrelsen kan finna har Hälso- och Miljöpartiet inte heller lidit någon rättsförlust genom länsstyrelsens förfarande.

– – –

Länsstyrelsen har vidare fullt klart för sig att den är skyldig att lämna all den service som är möjlig till allmänheten och att detta även gäller valärenden. Länsstyrelsen hävdar dock att den i detta ärende lämnat den service som var möjlig med hänsyn till det ansträngda arbetsläget vid denna tid och att ansökningen kom länsstyrelsen så sent tillhanda. Länsstyrelsen hemställer att ärendet inte skall leda till någon justitieombudsmannens vidare åtgärd.

Wiman fick del av vad som tillförts ärendet och yttrade sig däröver. Han framställde därvid även anmärkning mot valprövningsnämndens handläggning av de i det föregående nämnda valbesvären.

JO Lundvik anförde vid ärendets avgörande den 29 november 1977.

Enligt 2 § instruktionen för justitieombudsmännen (SFS 1975: 1057) omfattar ombudsmännens tillsyn ej riksdagens valprövningsnämnd. Jag tar därför inte upp klagomålen till prövning i den del de avser valprövningsnämndens handläggning.

Vad beträffar de av riksskatteverket såsom central valmyndighet utfärdade föreskrifterna gör jag följande bedömning.

Bestämmelserna i vallagen om valsedlars innehåll riktar sig primärt till väljaren och utgår från principen om väljarens s. k. fria nomineringsrätt. Den största praktiska betydelsen får bestämmelserna dock indirekt för de politiska partierna såsom beställare av valsedlar.

I 6 kap. 2 § vallagen föreskrivs att kandidat skall anges på sådant sätt att det klart framgår vem som avses. Vidare sägs, att vid kandidatnamn därför bör utsättas kandidatens personnummer eller annan identifieringsuppgift. Häremot svarar den i 14 kap. 5 § intagna regeln, att namn på valsedel skall anses obefintligt om det ej framgår klart vem som avses.

Innebörden av de nu berörda bestämmelserna kan sägas vara, att det åligger väljaren att på valsedeln ange de uppgifter som behövs för att identifiera kandidaten och att väljaren vid försummelse härutinnan löper risken att kandidatnamnet vid sammanräkningen förklaras obefintligt. Det hindrar inte att rösten kan gälla för partiet och för andra upptagna kandidater.

En brist av denna art påverkar överhuvudtaget inte väljarens rätt att avge sin röst men kan alltså vid röstsammanräkningen få vissa, mer eller mindre begränsade, verkningar.

Av det nu sagda följer att ur vallagens bestämmelser om valsedlars innehåll inte kan härledas någon uttrycklig skyldighet för beställare av valsedlar att ange kandidaternas personnummer. Inte heller kan de grunda befogenhet för riksskatteverket att utfärda föreskrift av sådan innebörd.

De i 6 kap. vallagen upptagna bestämmelser som avser beställning av valsedlar ger inte heller de grund för en sådan föreskrift varom här är fråga. I 7 § första stycket föreskrivs endast skyldighet för centrala valmyndigheten att utan särskild ersättning förse valsedelsblanketterna med partibeteckning, kandidatnamn samt valkrets- och valbeteckningar, om beställaren begär det. I andra stycket ges centrala valmyndigheten bemyndigande att förse valsedelsblanketter och valsedlar med listtypbeteckning.

Den eventuella grunden för riksskatteverkets föreskrift med krav på personnummer vid beställning av valsedlar skulle snarare vara att söka i reglerna för sammanräkningsförrättningen som sådan. Riksskatteverket har i sitt yttrande också framhållit att föreskriften motiveras av det praktiska behovet av uppgift om personnummer vid själva sammanräkningen och den därmed sammanhängande valbarhetskontrollen, som numera sker maskinellt med anlitande av dator och under betydande tidspress.

När det gäller det tekniska genomförandet av sammanräkningen saknas bestämmelser i vallagen. Detta regleras helt av de verkställighetsföreskrifter som riksskatteverket med stöd av regeringens bemyndigande (1975: 6) har utfärdat. Av motiven till vallagen framgår också att lagstiftaren förutsatte att sammanräkningen skulle ske med anlitande av datateknik och att det skulle ankomma på centrala valmyndigheten att utforma detaljerna. En följd av denna ordning är emellertid att det författningsmässiga underlaget för riksskatteverkets nu aktuella föreskrift är minst sagt tunt.

Något uttryckligt stöd för att riksskatteverket skulle ha rätt att såsom villkor för efterkommande av valsedelsbeställning kräva att sökanden anger kandidaternas personnummer finns alltså inte. Ett krav av sådant innehåll har stor betydelse för de politiska partierna och därmed för hela valförloppet. Föreskriften ifråga är med hänsyn härtill av den karaktär att det starkt måste ifrågasättas om den kunnat utfärdas med stöd enbart av ett allmänt bemyndigande att utfärda verkställighetsföreskrifter. För egen del finner jag det otillfredsställande att riksskatteverket gav en sådan föreskrift utan klart stöd i lag eller förordning.

Vad angår det praktiska behovet av att uppställa ett krav av antytt innehåll vill jag erinra om att det åvilar länsstyrelsen såsom sammanräkningsmyndighet att verkställa valbarhetskontroll liksom kontroll av valsedlarnas giltighet i övrigt (jfr 14 kap. 2, 4 och 5 §§ vallagen). Detta är ingenting nytt. Nytt är däremot att personnumren används i den datamaskinella bearbetningen vid själva sammanräkningen, sättet för utförande av valbar-

hetskontroll samt den ökade tidspress som införandet av gemensamma val och ändring av mandatperioden för riksdagsmännen medfört. Jag vill med hänsyn härtill inte bestrida att det föreligger ett verkligt behov av att på något sätt få allmänheten att medverka till att få fram personnummeruppgifterna. Riksskatteverkets metod synes i och för sig praktisk.

Jag förutsätter att riksskatteverket till nästa val tar upp frågan till nytt övervägande såväl ur formell som saklig synpunkt. Verket har också bättre möjligheter än jag att bedöma behovet av en regel av ifrågavarande slag. Jag vill erinra om att det enligt 1 § instruktionen för riksskatteverket jämfört med 2 § allmänna verksstadgan ankommer på verket att i förekommande fall hos regeringen föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som är påkallade eller i övrigt lämpliga. Jag låter det i denna del stanna vid det nu anförda.

Beträffande länsstyrelsens befattning med den här aktuella valsedelsbeställningen vill jag säga följande. När det gäller nybildade partier som uppträder i val vid sidan av de etablerade partierna och kanske inte kan förväntas erövra någon plats – särskilt i riksdagsvalet – torde valbarhetskontroll ofta inte bli nödvändig. Man kan tycka att frågan härom i sådana fall skulle kunna anstå till själva sammanräkningen. Detsamma kan ofta gälla även särlistor. I förevarande fall, som rörde just en särlista, förhöll det sig på det sättet att den person det gällde sedan flera år var ledamot av riksdagen och synbarligen förekom på annat valsedelsmanuskript hos länsstyrelsen. Några praktiska svårigheter att få tag på de önskade uppgifterna synes därför inte ha förelegat. Att sökanden inte tillhandahöll uppgift om personnumret borde därför inte ha varit avgörande. Detta hade ju kunnat framskaffas i tid ändå. En annan sak är att valsedlarna, enligt vad som blivit upplyst om tryckeriets leveransmöjligheter, sannolikt inte skulle ha blivit färdiga före valdagen även om länsstyrelsen effektuerat beställningen på snabbast möjliga sätt. Länsstyrelsens beslut kan därför inte betecknas som felaktigt. Jag vill dock i anledning av vad länsstyrelsen anfört framhålla att jag inte delar länsstyrelsens uppfattning att frågan om en beställning skall effektueras eller ej skall bero av att "full garanti" föreligger för att leverans kan ske i tid. Enligt min mening bör länsstyrelsen i tveksamma fall vidarebefordra beställningar till tryckeriet på sökandens risk.

Beslut om körkortsåterkallelse skall delges körkortshavare personligen även om denne har ombud

Vid JO Uhlins inspektion av länsstyrelsen i Uppsala län i februari 1977 överlämnade förste länsassessorn Hans Sjöberg en skrivelse, vari anfördes.

Fråga har uppkommit hur beslut om återkallelse av körkort skall delges körkortshavaren, när denne har ombud.

Inom länsrätten har beslutats – efter ingående utredning och diskussion bland länsrättens ordförande och föredragande – att delge ifrågavarande beslut på sätt framgår av bifogade PM.

Sedan kammarrätten i Stockholm numera i protokoll den 15 februari 1977 uttalat sig i frågan på ett sätt som kan tydas så att återkallelsetiden skall räknas från det ombudet och inte körkortshavaren fått del av återkallelsebeslutet, vilket strider mot länsrättens åsikt enligt nämnda PM, får jag på länsrättens vägnar underställa frågan JO:s prövning.

Det må nämnas att delgivningsbestämmelsen i 55 § körkortskungörelsen överförts till förslaget till körkortsförordning 38 § (DsK 1976: 7 körkortslag). Det kan ifrågasättas om denna bestämmelse i 38 § är nödvändig med tanke på att förhållandet är reglerat i 47 § förvaltningsprocesslagen, om inte med bestämmelsen avses just att markera att personlig delgivning erfordras i alla beslut om återkallelse.

I den till skrivelsen fogade PM:an hade antecknats följande.

Beslut om *återkallelse av körkort* skall delges enligt följande när parten har ombud:

A. Om körkortet ej är omhändertaget delges parten personligen och ombudet får en kopia för kännedom.
B. I övriga fall (körkortet omhändertaget av polisen eller återkallat interimistiskt) räcker det att ombudet delges och parten får kopia av beslutet.

Ovanstående följer redan rådande praxis hos länsrätten. Denna praxis har diskuterats beträffande ett fall där delgivning enligt A. hade misslyckats. Frågan var då om parten kunde anses delgiven genom sitt ombud (ombudet hade bevisligen kännedom om beslutet då han överklagat detsamma). Resultatet blev att inte ens i detta speciella fallet kunde man frångå delgivning enligt A. Visserligen är delgivningslagens 11 § (huvudregel: har part ombud bör delgivningen ske med denne) tillämplig även på körkortsbeslut men i detta fall träder paragrafens undantagsregel in: från huvudregeln görs undantag då parten personligen skall fullgöra något. Underlåtenhet att föra körkortspliktigt fordon, manifesterat av att körkortet lämnas in till länsstyrelsen, jämställs med att fullgöra något. Att låta bli att köra bil är något som bara parten själv kan göra.

När det gäller delgivning enligt B. får huvudregeln i 11 § anses gälla. I dessa fall känner parten redan till att han fråntagits rätten att föra körkortspliktigt fordon och delgivning av det interimistiska beslutet resp. det slutliga beslutet kan ske med ombudet. Betydelsen av delgivningen i dessa fall är främst att besvärstiden börjar löpa.

I det åberopade protokollet från kammarrätten, vilket upprättats i mål rörande besvär av Krister Sundberg över ett av länsrätten den 28 oktober 1976 meddelat beslut om körkortsåterkallelse, hade följande antecknats.

Kammarrätten har genom dom den 28 januari 1977 avgjort ovannämnda mål och därvid angivit att den tid inom vilken nytt körkort ej må utfärdas skall utgöra fyra månader räknat från dagen för delgivningen av länsrättens beslut. Advokat Krüger, som varit Sundbergs ombud i både länsrätten och kammarrätten, anför i en till kammarrätten den 8 februari inkommen skrivelse att fråga kan uppkomma om vilken dag delgivning skett av länsrättens beslut. Det framgår av handlingarna att polismyndigheten den 10 december 1976 bekräftat mottagandet av Sundbergs körkort. Enligt vad ombudet uppgivit har han, efter att den 9 december ha fått del av länsrättens beslut med posten översänt körkortet.

Kammarrätten förklarar till förtydligande av sin ovannämnda dom att ifrågavarande tid skall räknas från den 9 december 1976.

Ärendet remitterades till länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON), som yttrade.

Enligt 55 § körkortskungörelsen skall ett beslut om återkallelse av körkort delges den som avses med beslutet. 47 § förvaltningsprocesslagen, som äger tillämpning på förfarandet i länsrätt, stadgar att rätten får bringa handling eller annat till någons kännedom genom delgivning. Närmare bestämmelser om förfarandet finns i delgivningslagen. Länsrätten i Uppsala län syns inte heller ifrågasätta att delgivningslagens bestämmelser i princip är tillämpliga på återkallelsebeslut.

Av 11 § delgivningslagen framgår att, när ombud finns, handling skall överbringas till ombudet. I förarbetena till lagen (prop. 1970:13 s. 138) fastläggs att part genom att anlita ombud i princip får anses ha gått med på att delgivning sker med ombudet. Från denna huvudregel görs undantag för bl. a. det fallet att huvudmannen personligen skall fullgöra något. LON går inte i detta sammanhang närmare in på frågan, om även en negativ prestation såsom underlåtenhet att föra körkortspliktigt fordon omfattas av undantagsregeln, utan anmärker endast att det torde få anses formellt oantastligt att låta delge ett återkallelsebeslut med parts ombud.

Mot delgivning med ombud kan emellertid anföras vägande praktiska skäl. Syftet med ett återkallelsebeslut är att snarast möjligt frånta körkortshavaren rätten att föra körkortspliktigt fordon. Beslutet är också verkställbart utan hinder av besvär, dvs. förbudet att föra körkortspliktigt fordon gäller från delgivningen. Vidare räknas återkallelsetiden från delgivningen. Överträdelser av förbudet medför ansvar för olovlig körning. Körkortshavaren torde dock intill dess han bevisligen blivit personligen underrättad om återkallelsebeslutet undgå ansvar för olovlig körning. Delgivning genom ombudet innebär således, att förbudet att föra körkortspliktigt fordon träder i kraft och återkallelsetiden börjar löpa, medan konsekvenserna för körkortshavaren inträder först sedan han genom sitt ombud personligen underrättats om beslutet. Detta är inte tillfredsställande.

Det anförda leder sålunda till slutsatsen att de nuvarande bestämmelserna om delgivning av återkallelsebeslut ej är nöjaktiga. Enligt LONs mening borde en uttrycklig föreskrift om delgivning med körkortshavaren person-

ligen tas in i den nya körkortsförordningen (se prop. 1976/77:113, s. 143, 38 §).

Avslutningsvis anmärks att LON saknar tillgång till närmare uppgifter om länsrätternas praxis beträffande delgivning av återkallelsebeslut. De uppgifter som inhämtats pekar dock på att delgivning normalt sker med körkortsinnehavaren personligen.

Sedan tillfälle beretts Sjöberg att yttra sig, anförde han bl. a. att han instämde i LON:s yttrande och förslag om att föreskrift om delgivning borde tas in i den nya körkortsförordningen.

Under åberopande av att det vore värdefullt att få ta del av kammarrättens synpunkter på det underställda spörsmålet anhöll JO Uhlin genom remiss den 26 augusti 1977 att kammarrätten ville inkomma med yttrande i saken. I anledning av remissen anförde kammarrätten följande.

Efter det att JO ombett kammarrätten inkomma med yttrande har kammarrätten under hand inhämtat att ett mål rörande det aktualiserade spörsmålet var föremål för regeringsrättens prövning. Kammarrätten har, i samförstånd med JO Uhlin, avvaktat regeringsrättens ställningstagande. Regeringsrätten har i beslut 1977-11-03 uttalat, att föreskriften i 55 § körkortskungörelsen om att beslut om återkallelse av körkort skall delges den som avses med beslutet är att se som sådan bestämmelse som avviker från delgivningslagen och som enligt 1 § denna lag skall gälla framför vad som är föreskrivet i lagen. Enligt regeringsrätten skall således återkallelsebeslut delges körkortshavaren personligen även när denne har ombud.

Genom regeringsrättens ovannämnda beslut har klarhet skapats i rättsläget. Det kan förutsättas att kammarrätten liksom andra ifrågakommande myndigheter följer regeringsrättens praxis.

Kammarrätten finner den tolkning, som regeringsrätten stannat för, ge ett mer tillfredsställande resultat än som följt av annan uppfattning om bestämmelsernas innebörd. Kammarrätten vill dock ifrågasätta om det inte för tydlighetens skull borde tas in en uttrycklig föreskrift om delgivning med körkortshavaren personligen i den nya körkortsförordningen.

Vid kammarrättens remissvar var fogad kopia av det åberopade regeringsrättsbeslutet. I beslutet, vilket meddelats i anledning av besvär av Panagiotis Papadimitriou, har regeringsrätten uttalat bl. a.

Länsrätten i Uppsala län återkallade genom beslut den 28 november 1974 Papadimitrious körkort och föreskrev bl. a. att körkortstillstånd fick utfärdas först sedan sex månader förflutit från den dag då Papadimitriou fråntagits rätten att föra körkortspliktigt fordon. Beslutet sändes ut till polismyndighet för delgivning och återfordrande av körkortet och kopia av beslutet skickades till Papadimitrious ombud för kännedom.

Ombudet överklagade återkallelsebeslutet hos kammarrätten i Stockholm genom besvär som inkom dit den 8 januari 1975. Under sådana förhållanden måste antas att ombudet fått del av beslutet senast denna dag. Emellertid är i 55 § körkortskungörelsen föreskrivet att beslut om återkallelse av körkort skall delges den som avses med beslutet och av vad i anslutning härtill föreskrivits om att körkortshavaren skall överlämna kör-

kortet till länsstyrelsen framgår att delgivningen skall ske med körkortshavaren personligen. Föreskriften är i denna del att se som sådan bestämmelse som avviker från delgivningslagen och som enligt 1 § denna lag skall gälla framför vad som är föreskrivet i lagen. Papadimitriou kan alltså inte anses delgiven länsrättens återkallelsebeslut genom att hans ombud fick del av detta senast den 8 januari 1975.

Vid ärendets avgörande den 5 december 1977 anförde JO Uhlin.

Den vid inspektionen framställda rättstillämpningsfrågan har numera besvarats genom avgörande i högsta besvärsinstans och anledning för mig att göra något uttalande härutinnan föreligger därför ej.

I 39 § andra stycket andra punkten körkortslagen (1977: 477), vilken med visst undantag träder i kraft den 1 januari 1978, har föreskrivits att domstolsbeslut om bl. a. återkallelse skall delges den som beslutet rör. 37 § körkortsförordningen (1977: 722), vilken likaledes träder i kraft den 1 januari 1978, upptar föreskrift om att körkortshavaren skall överlämna körkort till länsstyrelsen. De nämnda bestämmelserna innebär i sak ingen ändring i förhållande till vad som nu gäller enligt körkortskungörelsen och man kan därför enligt min mening även vid kommande rättstillämpning hämta ledning av regeringsrättens förutnämnda beslut. Att jag i detta läge skulle med stöd av den befogenhet som tillkommer mig enligt instruktionen för riksdagens justitieombudsmän väcka fråga om författningsändring kan jag inte anse motiverat.

Tolkning av dom rörande handikappersättning till blind med ledarhund

Sedan det uppmärksammats att riksförsäkringsverket i anslutning till en dom av försäkringsdomstolen den 19 oktober 1976 (dnr 2319/75) angående handikappersättning till blind med ledarhund förklarat att kostnad för ledarhund inte kunde beaktas vid bestämmande av sådan ersättning, beslöt JO Leif Ekberg starta en utredning i saken. Till en början upprättades inom ombudsmannaexpeditionen en promemoria av följande lydelse.

Målet avsåg fråga om handikappersättning till en kvinna, som var blind och uppbar hel förtidspension. I sin ansökan till försäkringskassan uppgav hon att hon hade merutgifter bl. a. för ledarhund med 2.425 kr per år. Kassan tillerkände henne handikappersättning med 60 procent av basbeloppet men beslöt samtidigt att överlämna ärendet till riksförsäkringsverket för prövning. Verket fann att det stödbehov som sammanlagt förelåg gav henne rätt till sådan ersättning med endast 45 procent av basbeloppet per år. Den försäkrade anförde besvär över verkets beslut hos försäkringsdomstolen. Sedan verket avgivit ett utförligt yttrande, lämnade domstolen besväret utan bifall.

Domstolens dom har tagits in i en prejudikatsamling som upprättats av verket och distribueras till försäkringskassorna och till tjänstemän hos verket. Den kopia av domen som ingår i samlingen har av verket försetts med en av verket gjord kortfattad uttolkning eller resumé av domen, som finns påtryckt i övre högra hörnet på första sidan. Denna resumé har följande lydelse: "AFL 9:2 Fråga om rätt till handikappersättning/kostnaden för ledarhund kan ej beaktas/."

Eftersom domstolens dom inte ger något uttömmande svar på hur man skall beakta kostnader för ledarhund i angivet hänseende, kan man fråga sig hur verket i resumén kommit till en så generell slutsats. Enligt uppgifter som inhämtats under hand från en tjänsteman hos försäkringsdomstolen har, vad han kände till, inte någon tjänsteman hos domstolen hjälpt till att uttolka domstolens dom på sätt som skett. I sammanhanget kan pekas på vad socialförsäkringsutskottet anförde i sitt betänkande 1975/76:36 med anledning av motioner om vissa handikappfrågor. Ur betänkandet kan citeras följande.

> Uppbär de /blinda personer/ pension erhåller de en generell ersättning med 30 % av basbeloppet och härutöver ersättning efter prövning av det ytterligare behovet av stöd. Handikappersättningen är avvägd så att den skall täcka de merutgifter en blind person kan beräknas ha på grund av sitt handikapp. I merutgifterna har sålunda inräknats även sådana extra kostnader som orsakas av svårigheter att förflytta sig. Även i de fall en blind persons merutgifter blir föremål för individuell prövning tas hänsyn till sådana kostnader. Kostnader för ledarhund medräknas därför när man fastställer ersättningen.

Det synes för de berörda försäkrades del och för de handläggande tjänstemännen hos försäkringskassorna angeläget att rättsläget i angivet hänseende snarast blir klarlagt. Därför föreslås att i första hand riksförsäkringsverket får yttra sig över vad som anförts i denna promemoria.

Ärendet remitterades till riksförsäkringsverket, som i sitt yttrande anförde bl. a. följande.

Enligt 9 kap. 3 § tredje stycket AFL utgår handikappersättning till blind, som uppbär ålderspension eller hel förtidspension, med 30 procent av basbeloppet om inte stödbehovet ger anledning till högre ersättning. Riksförsäkringsverket har tolkat detta stadgande så att försäkrad, som visar att han till följd av sin synskada har större hjälp- eller vårdbehov eller högre merutgifter än vad som motsvarar 30 procent av basbeloppet, kan medges högre handikappersättning (jfr yttrande av verket till försäkringsdomstolen i ärende B 2188:75, FD:s dom 30.12.1975, dnr 1608/75 samt departementschefens uttalande i prop. 1974:129 s 101). Såsom sådana merutgifter som berättigar till högre ersättning än 30 procent har godtagits dietmat på grund av diabetes samt matkostnader för utbildad ledarhund. Detta synsätt har delgivits försäkringskassorna bl. a. genom utsändande av verkets beslut i ärendet B 2126:25 (tillsynsavdelningens praxisserie nr 39/75).

Frågan om merutgifter för utbildad ledarhund är att hänföra till sådana merutgifter som berättigar en försäkrad, som uppbär pension, till högre ersättning än 30 procent av basbeloppet hade dock dittills inte varit föremål för prövning i försäkringsdomstolen. I det nu aktuella målet hade emellertid domstolen att ta ställning i denna fråga. Målet gällde en kvinnlig försäkrad, som är blind och som uppbar hel förtidspension enligt lagen om allmän

försäkring. I sin ansökan om handikappersättning angav hon att hon hade merutgifter bl. a. för en ledarhund. Kassan beslöt att tillerkänna henne ersättning med 60 procent av basbeloppet men beslöt samtidigt att underställa ärendet riksförsäkringsverkets prövning. Verket fann i sitt beslut att den försäkrades sammanlagda stödbehov berättigade henne till handikappersättning med endast 45 procent av basbeloppet. I besvär till försäkringsdomstolen uppgav den försäkrade sig ha ytterligare årliga merutgifter. I yttrande till domstolen fann verket ej skäl frångå sitt överklagade beslut. Av yttrandet framgick vidare att verket i enlighet med sin tidigare praxis godtagit matkostnader för utbildad ledarhund såsom en merutgift som kan medföra rätt till högre ersättning än 30 procent av basbeloppet. Försäkringsdomstolen lämnade dock 1976-10-19 i dom dnr 2319/75 de anförda besvären över riksförsäkringsverkets beslut utan bifall. Denna decision kan innebära *antingen* att domstolen i och för sig godtagit verkets bedömning men inte dess motivering *eller* att den försäkrade bort erhålla handikappersättning med endast 30 procent av basbeloppet men att domstolen – med hänsyn till reglerna om reformatio in pejus – inte kunnat meddela en sådan dom. Eftersom det förstnämnda alternativet föreföll osannolikt skulle alltså domstolens skrivning innebära att dess bedömning av den försäkrades rätt till handikappersättning inte överensstämde med riksförsäkringsverkets. Om nämligen domstolen tagit hänsyn till kostnaderna för ledarhund, skulle enbart dessa kostnader ha föranlett domstolen att fastställa handikappersättning med mer än 30 procent av basbeloppet. I detta läge tog en av verkets tjänstemän kontakt med en ledamot av domstolen. Därvid bekräftades att domen skulle uppfattas på så sätt att mat till utbildad ledarhund inte skall godtas som merkostnad som kan medföra rätt till högre ersättning än 30 procent av basbeloppet. Eftersom det bedömdes föreligga stora svårigheter för försäkringskassorna att direkt ur domen utläsa domstolens syn på dessa merutgifter, vilken således innebar praxisändring, sändes domen ut i tillsynsavdelningens praxisserie under nummer 97/76 försedd med påskriften ``*AFL 9:2*. Fråga om rätt till handikappersättning (kostnad för ledarhund kan ej beaktas).``

I och med detta domstolens avgörande får – enligt riksförsäkringsverkets bedöming – rättsläget för närvarande anses vara klarlagt såtillvida att merkostnader för utbildad ledarhund inte kan hänföras till sådana merkostnader som berättigar en försäkrad, som uppbär pension, till högre ersättning än 30 procent av basbeloppet. I vad mån uttalandet i socialförsäkringsutskottets betänkande 1975/76:36 angående kostnader för ledarhund har påverkat försäkringsdomstolens bedömning är inte bekant för verket.

Efter remiss inkom försäkringsdomstolen med följande yttrande.

Handikappersättning har motiverats av de särskilda behov en försäkrads handikapp föranleder och som medför höjda levnadskostnader för honom. Till sådana kostnader kan även hänföras blinds kostnader för hållande av ledarhund. Riksförsäkringsverkets tolkning av nu ifrågavarande dom är därför oförenlig med lagens syfte och skulle överhuvudtaget icke lämna något utrymme för en diskretionär bedömning i andra uppkommande fall. Av domen måste anses framgå att den endast har sin tillämplighet på den i målet föreliggande situationen. Något annat tolkningsalternativ synes icke möjligt. I en tolkningsfråga, som är av väsentlig betydelse för andra försäkrade bör, om upplysning inhämtas, detta i vart fall ske på sådant sätt att

risk för missuppfattning, med möjliga rättsförluster för försäkrad, icke uppkommer. Enligt vad ordföranden i den domföra grupp, som avgjorde målet, kan erinra sig angavs vid samtalet med tjänstemannen i verket emellertid icke formuleringen av verkets rubricering av domen. Icke heller har rubriceringen ifråga senare visats för nämnde ordförande eller annan i domstolen. Vad riksförsäkringsverket åberopar till stöd för sin uppfattning kan i vart fall icke få företräde som tolkningsalternativ av domen.

Nämnas må att försäkringsdomstolen låter publicera ett antal domar av mera allmänt intresse i tidskriften Socialförsäkring. Den ifrågavarande domen har domstolen ej ansett böra publiceras där.

Vid ärendets avgörande den 28 oktober 1977 anförde JO Ekberg följande.

I förevarande socialförsäkringsärende fann riksförsäkringsverket i sitt beslut inledningsvis att den försäkrade på grund av sin blindhet hade rätt till handkappersättning med 30 procent av basbeloppet i vilken ersättning verket inräknade vissa utgifter som blindhet normalt förorsakar. Eftersom den försäkrade fick vidkännas merutgifter i anledning av handikappet jämväl för ledarhund, fann verket att det stödbehov som sammanlagt förelåg berättigade den försäkrade till handikappersättning med 45 procent av basbeloppet.

I försäkringsdomstolen yrkade den försäkrade att handikappersättning skulle utgå med 60 procent av basbeloppet under hänvisning till *ytterligare* merutgifter på grund av handikappet. Dessa merutgifter blev närmare specificerade. I yttrande till försäkringsdomstolen över besvären berörde verket samtliga åberopade merutgifter. Verket godtog därvid kostnader för mat till ledarhund som merkostnader berättigande till handikappersättning men inte veterinärkostnader för hunden och övriga merkostnader som den försäkrade angivit i sina besvär till försäkringsdomstolen.

Försäkringsdomstolen lämnade – utan angivande av egna domskäl – de av den försäkrade anförda besvären över riksförsäkringsverkets beslut utan bifall.

I sitt remissyttrande till JO har riksförsäkringsverket förklarat att domstolens dom kan innebära *antingen* att domstolen i och för sig godtagit "verkets bedömning men inte dess motivering" *eller* att domstolen ansett att den försäkrade bort erhålla handikappersättning med lägre belopp än verket medgivit men att domstolen med hänsyn till reglerna om reformatio in pejus inte kunnat meddela en sådan dom.

Ett tredje alternativ till domens tolkning skulle vara att domstolen godtagit verkets bedömning beträffande såväl slut som skäl, när det gällde de av verket prövade merkostnaderna, men att domstolen underkänt de merkostnader som den försäkrade först i domstolen åberopat till stöd för sitt yrkande om högre handikappersättning än den verket beviljat. Enligt min mening ligger en sådan tolkning nära till hands.

Om förhållandet skulle vara det som riksförsäkringsverket antagit, att domstolen i realiteten ansett att handikappersättningen bort bestämmas till lägre belopp än verket gjort skulle förklaringen härtill kunna vara antingen att kostnader för ledarhund över huvud taget inte skall beaktas – verket anser sig ha fått ett sådant besked vid den muntliga kontakten med domstolen – eller att kostnaderna för ledarhund i föreliggande fall borde anses ingå i de merkostnader som omfattas av den lägsta handikappersättningen om 30 procent av basbeloppet. Den första tolkningen måste uppenbarligen vara oriktig. Den står såvitt jag förstår i klar strid med lagstiftningens syfte. Det är i detta sammanhang att märka att riksdagen i samband med behandling av vissa motioner angående handikappersättning under våren 1976 uttryckligen uttalat att kostnader för ledarhund skall medräknas vid fastställandet av handikappersättning (socialförsäkringsutskottets betänkande 1975/76:36), ett uttalande som inte borde vara obekant för vare sig verket eller domstolen. Den andra tolkningen kan i och för sig tänkas. Det torde dock vara uteslutet att lagstiftaren avsett att ledarhundskostnader generellt sett skulle inrymmas i 30-procentsnivån.

Av försäkringsdomstolens yttrande hit och domstolens yttrande den 14 oktober 1977 till socialdepartementet över det av riksförsäkringsverket avgivna, nedan nämnda betänkandet "Erfarenheter av handikappersättningen" (Ds 1977:6) framgår att domstolen ansett att ledarhundskostnader på grund av omständigheterna i det föreliggande målet inte kunde inverka i sådan grad att handikappersättning kunde utgå med högre belopp än 30 procent av basbeloppet.

Det måste beklagas att domstolen inte uttryckligen redovisade sin uppfattning i sakfrågan i den avgivna domen. Genom att utan särskild motivering lämna besvären utan bifall ställdes läsaren av domen utan ledning för utrönande av domens rätta innebörd. Detta var desto beklagligare som bestämmelserna om handikappersättning nyligen trätt i kraft och behov av vägledande uttalanden för rättstillämpningen till följd därav var stort. Förarbetena till bestämmelsen gav dessutom på många punkter ganska ringa besked om den rätta gränsdragningen för ersättningsnivåerna. Genom utelämnandet av egentliga domskäl skapade domstolen också en risk för att innehållet i domen skulle missförstås, vilket åskådliggörs av detta ärende.

Även om således domens rätta innebörd inte klart framgick av domen själv, finner jag det dock anmärkningsvärt att riksförsäkringsverket – endast med en muntlig kontakt med en av de för domen ansvariga ledamöterna – kunnat tillägga domen en avgörande prejudicerande betydelse. Så mycket är ju under alla förhållanden klart att domen inte på något sätt innehåller besked om att kostnader för ledarhund inte kan beaktas vid bestämmandet av rätt till handikappersättning. Med någon eftertanke borde det ha stått klart för verket att domen var ett avgörande in casu och inte avsedd att tilläggas någon prejudicerande verkan.

Om innebörden av en dom inte framstår som helt klar för en rättstilläm-

pande myndighet, bör myndigheten av naturliga skäl vara återhållsam med eller avstå från slutsatser i prejudicerande riktning. Underhandskontakter med en enskild domare i målet om tolkningen framstår enligt min mening inte minst av principiella skäl som en tveksam åtgärd. Domstolens avgörande ligger i den skrivna domen och innebörden av avgörandet skall framgå av domslut och domskäl. Enskild ledamot i en kollektiv domstol kan uppenbarligen inte avlämna någon domsförklaring i efterhand eller förse domen med kompletterande motiveringar. Att förfarandet inrymmer sina risker illustreras av detta ärende, där frågande tjänsteman från verket och svarande ledamot av domstolen har skilda uppfattningar om innehållet i det samtal som förekommit dem emellan. Som jag ser det bör kontakter av detta slag i huvudsak reserveras för fall där man antar att domen innehåller någon misskrivning eller annat uppenbart fel som kan rättas av domstolen själv.

En bidragande orsak till att verket missförstått innehållet i försäkringsdomstolens dom kan vara den bland överrätter inte sällan förekommande ordningen att formulera domar som inte innehåller egentliga domskäl på två olika sätt, varav det ena avser att uttrycka ett gillande av såväl slut som skäl i det överklagade beslutet och det andra ett gillande av slutet men inte fullt ut av skälen dock utan att överinstansen sätter egna skäl i det överklagade beslutets ställe. Man kan sålunda tänka sig att domen i det förstnämnda fallet formuleras så att överinstansen "gör ej ändring i (ändrar ej) det överklagade beslutet" och i det senare fallet att överinstansen "lämnar besvären utan bifall". Systemet kan ha sina fördelar ur processekonomisk synpunkt. Domstolen skall inte behöva lägga ner arbete på att omformulera domskäl som i huvudsak täcker domstolens ställningstagande men som i någon mindre del avviker från domstolens ståndpunkt. Om denna del av domskälen har en underordnad roll eller saknar avgörande betydelse för helhetsbedömningen kan det framstå som onödigt att skriva om domskälen.

Man kan å andra sidan inte frånkänna systemet vissa risker. Det har t. ex. förekommit att en och samma formulering tillagts skiftande innebörd av olika domstolar. Uttrycket "gör ej ändring i överklagade beslutet/domen" har i vissa fall använts för att markera full fastställelse och i andra fall för att visa anslutning till slutet men ej helt till skälen. En sådan ordning kan naturligtvis verka vilseledande för dem som skall ta del av domarna. Dessa kan också förledas att som i föreliggande fall läsa in mer i en dom än domstolen själv avsett att ge uttryck åt. Missuppfattningar och feltolkningar kan bli en följd och risk för rättsförluster för enskilda uppstå. Av just sådana anledningar har systemet på vissa håll börjat avskaffas. För de överinstanser som alltjämt har kvar ordningen – och dit torde försäkringsdomstolen höra – kan det vara anledning att överväga om det finns fog för en fortsatt tillämpning av detsamma.

Efter utredningen i detta ärende står det helt klart att riksförsäkringsver-

ket genom sin rubriksättning på försäkringsdomstolens dom lämnat felaktiga uppgifter om reglerna för handikappersättning till blinda med ledarhundar. Tvärtemot verkets uppgift skall således kostnader för ledarhund beaktas vid prövningen av rätten till sådan ersättning. Domen med ifrågavarande rubrik har distribuerats till tjänstemän hos verket och samtliga försäkringskassor. Den felaktiga tolkningen har också flutit in i verkets nyligen till socialdepartementet överlämnade betänkande ''Erfarenheter av handikappersättningen''. Det är givetvis av största vikt att anvisningar om rättstillämpningen blir korrekta. Följden kan eljest bli rättsförluster för den enskilde. Riksförsäkringsverket har nu att omgående underrätta berörda tjänstemän om den rätta tolkningen i angivna fråga. Jag utgår också från att verket låter undersöka om några försäkrade på grund av den felaktiga anvisningen på domen kommit att uppbära för låg handikappersättning. Om något sådant fall upptäcks bör erforderliga åtgärder vidtas så att den försäkrade erhåller den ersättning som han är berättigad till.

Hälsovårdsnämnds tillvägagångssätt vid avlivning av katter som vållar sanitära problem

I en artikel i tidningen Göteborgsposten den 25 april 1977 redogjordes under rubriken ''Makabert skytterekord i Göteborg. Ägarnas slarv vållar kattens död'' för avlivningen av lösspringande katter i Göteborgs kommun. Bl. a. uppgavs i artikeln att hälsovårdsnämnden låt skjuta alla lösspringande katter oavsett om dessa var märkta eller omärkta och att jakten på katter väckt anstöt hos allmänheten. Med hänvisning till dessa uppgifter anhöll Västra Sveriges Djurskyddsgrupp att JO måtte utreda om det av nämnden tillämpade förfaringssättet, vilket syntes strida mot lantbruksstyrelsens föreskrifter om avlivning av katt, stod i överensstämmelse med gällande lag.

Efter remiss inkom hälsovårdsnämnden med yttrande. Nämnden anförde därvid i huvudsak följande.

I lantbruksstyrelsens råd och anvisningar för djurskyddstillsyn (LS 1974: 30) fastslås i kap 3.10.1 i fråga om katters skötsel att katt som hålles i lägenhet eller motsvarande utrymme får normalt inte lämnas utan tillsyn under längre tid än ett dygn annat än i undantagsfall. I samma kapitel hänvisas i fråga om jakt på och avlivande av förvildade tamkatter till jaktstadgan. Det framhålles även att då hälsovårdsnämnd låter infånga och avliva katter inom visst område skall allmänheten underrättas.

Enligt lagen om rätt till jakt (SFS 1938: 274, 23 §) får katt som vistas utanför gård eller trädgård där den hör hemma, saklöst dödas av jakträttsinnehavaren eller hans folk. Inom tätbebyggt område erfordras dock tillstånd av polismyndigheten.

Antalet katter i tätorter har under senare år ökat kraftigt. I flertalet fall sköts dessa väl, dvs djurhållningen sker enligt djurskyddslagstiftningens bestämmelser och utan att orsaka sanitär olägenhet. I vissa bostadsområden förekommer emellertid ett stort antal herrelösa och förvildade katter, vilka snabbt förökar sig. Dessa katter är hänvisade till att skaffa sig föda på egen hand samt löper risk att bli överkörda eller drabbas av andra skador. I områden med många lössspringande katter upplevs detta av de boende som en sanitär olägenhet. För allergiskt disponerade personer kan de dessutom vara en hälsofara.

Hälsovårdsförvaltningen har sedan flera år tillbaka decimerat beståndet av lössspringande katter genom avskjutning. Fem personer verkställer för förvaltningens räkning avskjutningen. Dessa personer har lång erfarenhet av jakt och är goda skyttar. Hälsovårdsnämnden anhåller årligen hos polismyndigheten om tillstånd för dessa personer att avlossa skott inom tätbebyggt område. Decimeringsarbetet omfattar förutom katter även duvor, skator, måsfåglar och andra djur som kan orsaka sanitär olägenhet. Ersättning till dessa personer utgår enligt speciell överenskommelse.

Skjutningen initieras som regel av att en fastighetsägare anmäler till hälsovårdsförvaltningen att inom ett speciellt område förekommer ett stort antal lössspringande katter, vilka förorsakar sanitär olägenhet av olika slag, och att man önskar få kattbeståndet decimerat. Genom fastighetsägarens försorg sättes anslag upp i fastigheterna vari meddelas att avskjutning kommer att ske under en bestämd tidsperiod, vanligen 14 dagar, och att kattägare uppmanas att under denna tid hålla sin katt under uppsikt. Därefter verkställes avskjutningen, varvid alla lössspringande katter skjutes, dock ej katter som bär halsband. I de fall märkta katter har avlivats har det varit fråga om olycksfall i arbetet eller inom områden där det trots upprepade tillsägelser förekommit ett stort antal lössspringande katter, försedda med halsband, men utan känd ägare.

Under 1976 sköts ca 1.000 katter inom Göteborgs kommun. Det har inte i något fall anmälts till hälsovårdsförvaltningen att någon person saknat sin katt och misstänkt att den blivit skjuten, detta trots att anslag om avskjutning satts upp i fastigheterna, vilket måste ses som ett bevis för att det verkligen varit fråga om herrelösa katter.

I avgivna påminnelser vidhöll klaganden sin kritik mot hälsovårdsnämndens skjutning av katter och hemställde att JO skulle verka för att denna stoppades.

Inom ombudsmannaexpeditionen upprättades härefter en promemoria i vilken bl. a. anfördes.

Enligt 23 § jaktlagen får katt som anträffas utanför gård eller trädgård där den hör hemma av jakträttsinnehavaren eller hans folk saklöst dödas. Inom bl. a. stadsplanelagt område fordras för avskjutning tillstånd av polismyndigheten dels enligt 23 § nämnda lag dels enligt 6 § allmänna ordningsstadgan. Vidare erfordras tillstånd av fastighetsägaren.

Lantbruksstyrelsen har med stöd av 7 § andra stycket lagen (1944: 219) om djurskydd utfärdat föreskrifter om avlivning av katt LSFS 1977: 18 och 1977: 17. Av föreskrifterna framgår bl. a. att avlivning av katt genom att i överdos tillföra preparat med narkotisk verkan är den skonsammaste och ur djurskyddssynpunkt lämpligaste metoden.

Denna metod synes förutsätta att katt först infångas i kattfälla eller liknande enligt de närmare föreskrifter härom som anges i LS 1974:30. 3:10. I och enligt vilka katt som har halsband, öronmärkning eller annat tecken som kan ge upplysning om vem som är ägare ej bör avlivas utan ägarens medgivande.

Mot bakgrund av vad ovan upptagits och vad klaganden anfört hos JO synes det vara av intresse att inhämta lantbruksstyrelsens yttrande över vilken metod som enligt lantbruksstyrelsens uppfattning bör komma till användning vid hälsovårdsnämnds avlivning av katt, jämte andra frågor som kan vara av principiellt intresse i sammanhanget.

JO beslöt att inhämta yttrande från lantbruksstyrelsen. Lantbruksstyrelsen anförde.

Utöver jaktlagstiftningen, där bl. a. jakt på och avlivande av förvildade tamkatter regleras, har särskilda bestämmelser om avlivning av katt och andra sällskapsdjur inte funnits förrän lantbruksstyrelsens nu gällande kungörelse om avlivning av hund och katt (LSFS 1977:18) trädde i kraft den 1 juli 1977. Dessförinnan gällde enbart djurskyddslagens allmänna bestämmelser om att djur skall behandlas väl och såvitt möjligt skyddas mot lidande. I lantbruksstyrelsens råd och anvisningar för djurskyddstillsyn (LS 1974:30) finns dessutom rekommendationer om hur hälsovårdsnämnden skall förfara då kattfällor används för infångande av förvildade eller herrelösa katter.

Sedan lantbruksstyrelsen fått Kungl. Maj:ts bemyndigande att meddela bestämmelser om avlivning av djur enligt 7 § andra stycket djurskyddslagen, utarbetade styrelsen efter hörande av ett flertal sakkunniga på området ovan nämnda avlivningsbestämmelser för hund och katt. De sakkunniga var härvid eniga om att avlivning genom att i överdos tillföra preparat med narkotisk verkan var den skonsammaste och från djurskyddssynpunkt lämpligaste avlivningsmetoden. Tillkomsten av nämnda kungörelse får därför ses som ett led i styrelsens strävan efter att söka styra utvecklingen mot att avlivning i största möjliga utsträckning sker enligt denna metod. Detta avsågs gälla även hälsovårdsnämndernas avlivande av förvildade eller herrelösa katter.

Styrelsen är medveten om att de nya bestämmelserna för hälsovårdsnämndernas del kan innebära vissa svårigheter av praktisk natur. Bland annat för att motverka detta utarbetade lantbruksstyrelsen samtidigt med avlivningsbestämmelserna en kungörelse om utlämnande av preparat med narkotisk verkan för avlivning av hund och katt (LSFS 1977:17). Denna kungörelse innebär i korthet att hälsovårdsnämnden kan låta någon av sina tjänstemän få utbildning i den rekommenderade avlivningsmetoden, för att tjänstemannen därefter under överinseende av veterinär själv skall kunna utföra avlivningarna. Härigenom undviks besvärliga transporter till veterinär, vilken kanske dessutom vid vissa tider har svårt att ta emot kattavlivningar i större mängd. Härutöver torde kostnaderna vid föreslaget förfaringssätt bli mindre än vid anlitande av veterinär.

Bortsett från de rent djurskyddsmässiga aspekterna på val av avlivningsmetod anser styrelsen att avlivning med narkotiskt verkande preparat även av följande skäl är att föredra framför skjutning av katterna på platsen.

Styrelsen ser det som angeläget att kattägare låter öronmärka och hos länsstyrelsen registrera sina katter. Härigenom underlättas bl. a. uppspå-

randet av försvunna katter. Dessutom motverkas eventuell stöld av katter för försäljning som försöksdjur, genom att förbrukarna av försöksdjur är skyldiga att med hjälp av påträffade tatueringsnummer kontrollera åtkomsten av djuren. Styrelsen anser härutöver att hälsovårdsnämnd i samband med decimering av kattbestånd bör vinnlägga sig om att endast förvildade eller herrelösa katter avlivas. Detta förutsätter att katterna fångas i fällor, så att det blir möjligt att undersöka huruvida katterna är märkta eller ej. Skjutning av katterna sedan dessa först fångats i fälla och undersökts på eventuell märkning är naturligtvis ett tänkbart alternativ, men styrelsen förordar enligt ovan metoden med narkotiskt verkande preparat.

Styrelsen vill avslutningsvis peka på att avlivning av hund och katt utan hinder av styrelsens avlivningsbestämmelser får ske med jaktvapen i de fall där jaktlagen är tillämplig. Styrelsens bestämmelser är inte heller straffsanktionerade. Som ovan framgått har dock avsikten med bestämmelserna varit att de i kungörelsen rekommenderade metoderna så långt möjligt skall komma till användning även vid hälsovårdsnämnds avlivning av katter. Styrelsen kommer därför att följa utvecklingen, och skulle det visa sig att bestämmelserna ej efterlevs i tillräcklig omfattning, kommer styrelsen att vidta åtgärder t. ex. genom framställning till regeringen om ändring i nuvarande lagstiftning.

Klaganden bereddes tillfälle att avge förnyade påminnelser men begagnade sig ej härav. Däremot inkom en skrivelse i ärendet från Föreningen djurens vänner i Göteborg i vilken delvis kritiska synpunkter på lantbruksstyrelsens föreskrifter anfördes.

Vid ärendets avgörande den 23 november 1977 anförde JO Uhlin.

Förevarande ärende utgör endast ett bland många vari klagomål på senare tid framförts hos JO mot hälsovårdsnämndernas avlivning av katter. Klagomålen har regelmässigt gällt det sätt på vilket avlivningen äger rum och att avlivning sker även av märkta katter. Ett flertal tidningsartiklar i ämnet vittnar också om att denna verksamhet på olika håll i landet väckt upprörda känslor hos allmänheten.

Från hälsovårdsnämndernas sida har framhållits, att det växande antalet katter som på grund av bristande tillsyn eller eljest kommit att bli herrelösa eller förvildade ofta nog utgör ett sanitärt problem inom tättbebyggda områden och att hälsovårdsnämnderna enligt hälsovårdsstadgan är skyldiga att ingripa häremot i en eller annan form.

Vanligen har hälsovårdsnämnderna anlitat ett antal "kattjägare" vilka för nämndens räkning verkställt avlivning av katterna genom att skjuta dem. Detta förfaringssätt är på grund av stadgandet i 23 § jaktlagen – och under förutsättning att polismyndighetens tillstånd föreligger – fullt lagligt. Det finns därför inte någon grund för att i detta ärende eller i andra liknande fall uttala någon kritik mot hälsovårdsnämnderna. Samtidigt måste konstateras att metoden ur andra än rena legalitetssynpunkter ej framstår som invändningsfri. Jag tänker då främst på att även katter som ej är herre-

lösa, utan tvärtom genom örontatuering eller eljest kan härledas till en ägare, riskerar att bli avlivade och på att kattjakten i en del fall kommit att utföras under mindre tilltalande former.

Hittills har det utöver jaktlagstiftningen ej funnits några särskilda bestämmelser om avlivning av katt. Sedan den 1 juli 1977 är emellertid läget ett annat genom att lantbruksstyrelsen, såsom framgått av den tidigare redogörelsen, utfärdat föreskrifter på området. Lantbruksstyrelsen har i sitt yttrande utförligt redovisat bakgrunden till dessa föreskrifter och de skäl som förutom de rent djurskyddsmässiga aspekterna talar för att föreskrifterna vinner ökad tillämpning. För egen del är jag beredd att helt ansluta mig till de av lantbruksstyrelsen redovisade övervägandena i denna del.

Sammanfattningsvis vill jag alltså förorda att den av lantbruksstyrelsen rekommenderade avlivningsmetoden kommer till användning av hälsovårdsnämnderna i de fall kattbeståndet av sanitära skäl behöver begränsas.

Möjligheten att få disponera kyrka för förrättning i svenska kyrkans ordning får inte göras beroende av om den kallade prästen är man eller kvinna

I januari månad 1976 mottog dåvarande kyrkoherden i Klara församling i Stockholm, kontraktsprosten David Svenungsson, en framställning om upplåtelse av Klara kyrka för en vigsel som skulle förrättas av kyrkoherden i Engelbrekts församling i Stockholm, Margit Sahlin. Svenungsson avslog framställningen under hänvisning till sin på Skriften och kyrkans tradition grundade övertygelse i fråga om kvinnliga präster.

Över Svenungssons beslut anförde en företrädare för kontrahenterna besvär till Stockholms domkapitel. Domkapitlet yttrade i beslut den 18 februari 1976.

Enligt domkapitlets mening får fråga om upplåtande av kyrkorum för vigsel förrättad av präst inom svenska kyrkan inte vara beroende av om prästen är man eller kvinna.

Emellertid är i ärendet inhämtat att vigseln numera bestämts att äga rum i Storkyrkan. Vidare har klaganden upplyst att vigsel kommer att ske programenligt i sistnämnda kyrka oavsett utgången i besvärsärendet.

Eftersom vid angivet förhållande frågan om upplåtande av Klara kyrka för den aktuella vigseln har förfallit, föranleder besvären inte något domkapitlets vidare yttrande.

Under mellantiden hade klagomål anförts hos JO mot Svenungsson för hans vägran att upplåta kyrkan. Klagande var dels dåvarande förbunds-

ordföranden i Folkpartiets Ungdomsförbund Bonnie Bernström, dels tillsynsläraren Sten Dahlström.

Sedan yttranden inhämtats från Svenungsson, hemställde JO Lundvik i skrivelse till ärkebiskopen att denne ville, efter hörande av övriga biskopar, avge yttrande i saken. I skrivelsen anförde JO bl. a. följande.

Svenungsson har i ärendet hos JO uppehållit sig vid de omständigheterna att Margit Sahlin icke är präst i Klara församling och att ingen av kontrahenterna tillhör församlingen. För mig synes det dock alldeles uppenbart att den verkliga anledningen till Svenungssons vägran var att han ej velat låta en kvinnlig präst förrätta vigsel i kyrkan.

De hos JO klagande talar om den s. k. samvetsklausulen av år 1958. Frågan om klausulen alltjämt kan anses gälla är komplicerad och kontroversiell. Det är måhända inte nödvändigt att i förevarande ärenden ingå härpå. Ty även om samvetsklausulen alltjämt gäller, kan det ifrågasättas om den rimligen kan åberopas i ett sammanhang som det förevarande.

Ärkebiskopen Olof Sundby svarade, efter att ha hört övriga biskopar.

Frågan om upplåtande av kyrka regleras dels när det gäller upplåtande av kyrka för gudstjänst och därmed jämförlig förrättning genom sedvanerätt, dels när det gäller upplåtande för annat ändamål genom lag 11 oktober 1963 nr 501. Enligt den förra beslutar pastor om upplåtande av kyrkorum, enligt den senare beslutar kyrkorådet.

Enligt hävdvunnen praxis beslutar alltså pastor om upplåtande av kyrkorum för gudstjänster och förrättningar. Enligt vanliga förvaltningsmässiga regler kan pastors beslut i frågan överklagas hos domkapitlet, som då har att ingå på en sakprövning av frågan. Då uppkommer frågan efter vilka grunder en sådan prövning skall äga rum.

För att besvara den frågan måste man gå in på frågan om vem som kan anses ha rätt att få en kyrka upplåten. Det torde här vara väsentligt att skilja på gudstjänst och förrättning i Svenska kyrkans ordning. När det gäller gudstjänstlivet är pastor ensam ansvarig för detta och han torde inte kunna tvingas att anlita någon annan präst än den han själv kallar till sådan. Ifråga om förrättning ligger emellertid saken annorlunda till. Här måste man skilja mellan församlingsbor och icke-församlingsbor. Obestridligen har församlingsbo rätt till förrättning i sin egen hemförsamlingskyrka. I och med att församlingsbo icke längre är skyldig att vid förrättning anlita församlingspräst måste vederbörande anses ha rätt att till denna kalla den präst han eller hon själv önskar. Tillgången till kyrkorummet för aktens förrättande kan sålunda icke göras beroende av viss prästerlig officiant. Pastor kan i detta fall icke anses ha rätt att vägra upplåtelse av kyrkan. Icke heller kan han göra detta när det gäller kvinnlig präst under föregivande att han av principiella skäl är motståndare till kvinnligt prästämbete. Det torde icke vara möjligt att här anföra samvetsklausulen, som icke är avsedd för dylika fall. Ett negativt beslut av pastor i denna riktning kan alltså överklagas hos domkapitlet, som då övertar beslutsrätten. Ett positivt beslut av domkapitlet är pastor skyldig att ställa sig till efterrättelse. Ett motsatt förfarande måste betraktas som tjänstefel. I det aktuella fallet må noteras att det icke var fråga om församlingsbor och kyrkoherden ifråga torde icke därför kunna anses ha begått något tjänstefel. Domkapitlet tog icke ställning i sakfrågan.

När det gäller icke-församlingsbor är emellertid läget ett annat. Det kan icke hävdas att varje medlem av svenska kyrkan har *rätt* att disponera vilken kyrka som helst för förrättningar. Bl. a. de ekonomiska förhållandena torde visa detta. Församlingsbo har rätt att få sin kyrka upplåten med tillgång till tjänstgörande personal (präst, kyrkomusiker, vaktmästare) utan särskild ersättning. Det är bl. a. detta man betalar för genom kyrkoskatten. Många församlingar tar därför ut särskild avgift för förrättningar för icke-församlingsbor.

Detta hindrar givetvis icke att det kan anses rimligt att upplåta en kyrka för en förrättning, även för en icke-församlingsbo. Skäl till sådan upplåtelse kan vara att exempelvis kontrahenterna vid en vigsel känner denna kyrka som sitt andliga hem och är speciellt knutna just till denna. Rimligheten i de sålunda anförda skälen torde kunna prövas av domkapitlet, om vederbörande ej åtnöjes med pastors beslut i frågan. Man får då se det så att domkapitlet övertar pastors prövningsrätt i det aktuella fallet. Ej heller i detta fall kan emellertid samvetsklausulen åberopas, då den ju närmast avser att skydda enskild präst mot tvång att behöva tjänstgöra tillsammans med en kvinnlig präst.

Vid ärendets avgörande, den 4 januari 1978, anförde JO Lundvik.

Svenungsson avled i maj 1976. Jag går vid sådant förhållande inte in i någon prövning av vad som påtalats i klagomålen utan begränsar mig till några uttalanden av principiell art.

I vad angår möjligheten för enskild att få kyrka upplåten för vigsel eller annan förrättning i Svenska kyrkans ordning kan jag helt instämma i vad ärkebiskopen Olof Sundby sagt. Församlingsbo får sålunda anses ha rätt att disponera sin egen hemförsamlingskyrka för vigsel m. m. Den som inte är församlingsbo har inte någon sådan rätt. Dock kan det många gånger vara rimligt att tillmötesgå även en icke-församlingsbos önskan att disponera kyrkan, såsom när han av någon anledning är speciellt knuten till denna.

Rätten att välja präst till vigsel tillkommer kontrahenterna. Uttryckligt stadgande härom finns i 4 kap. 3 § giftermålsbalken. Vid jordfästning får valrätten anses tillkomma de anhöriga eller den som eljest ombesörjer begravningen, jfr 1 § lagen (1957: 585) om jordfästning m. m.

Av det anförda följer att pastor – som enligt sedvanerätt är den som i första hand beslutar om kyrkas upplåtande för förrättning – i princip har att fatta sitt avgörande utan sidoblick på vilken präst som skall officiera.

Den fråga som nu uppkommer är om denna princip vidkänns något undantag för det fall att vederbörande kallat en kvinnlig präst att officiera vid förrättningen. Har pastor då rätt att vägra upplåta kyrkan?

Den enda grund som skulle kunna åberopas härför är, såvitt jag kan finna, den s. k. samvetsklausulen av år 1958. Härmed åsyftas de uttalanden som särskilda utskottet vid 1958 års kyrkomöte gjorde i samband med sitt tillstyrkande av Kungl. Maj:ts förslag till lag om kvinnas behörighet till prästerlig tjänst. Klausulen finns återgiven bl. a. i JO:s ämbetsberättelse

1972 s. 448 f. De avsnitt som nu kunde tänkas vara aktuella lyder: "Likaså vill utskottet som sin samfällda mening framhålla, att präst inte bör åläggas att i tjänsten utföra sådant, som uppenbarligen skulle kränka hans samvete på grund av den övertygelse, han hyser i denna fråga. Inte heller får prästlöftena tolkas så, att den, som ställer sig avvisande till kvinnliga präster, icke skulle kunna avlägga dem."

Jag går här inte in på frågan, om samvetsklausulen alltjämt kan anses gällande. Huru därmed än må förhålla sig framstår det nämligen för mig som fullt klart att den inte täcker en situation sådan som den förevarande. Upplåtelse av kyrka är en administrativ åtgärd och pastor behöver inte personligen medverka vid själva förrättningen. Upplåtelsen är därför inte en sådan akt som pastor med stöd av samvetsklausulen eventuellt skulle kunna få undandraga sig. Kontrahenterna, respektive andra berörda, har rätt att själva välja den präst de vill och denna rätt får pastor inte göra illusorisk genom vägran att upplåta kyrkan för det fall att de skulle välja en kvinnlig präst. Det är enligt min mening härvid likgiltigt om det rör sig om församlingsbor eller inte. Om kyrkan eljest skulle stå öppen, bör den göra det också när officianten är en kvinna. Jag ansluter mig alltså till den mening som framgår av Stockholms domkapitels beslut och av ärkebiskopen Olof Sundbys uttalanden i yttrandet till mig. Liknande ståndpunkt har i ett tidigare ärende hos JO uttalats av dåvarande ärkebiskopen Gunnar Hultgren och dåvarande justitieombudsmannen Alfred Bexelius (se JO:s ämbetsberättelse 1962 s. 193 f).

Sammanfattningsvis får jag sålunda som min bestämda mening uttala, att möjligheten att få disponera över kyrka för förrättning i Svenska kyrkans ordning inte får göras beroende av om den kallade prästen är man eller kvinna.

Förutsättningar för hälsovårdsnämnds ingripande mot slamavskiljare avsedd för BDT-vatten

I en anmälan, vilken inkom till JO den 5 oktober 1977, anförde Turex Agentur AB att hälsovårdsnämnden i Norrtälje kommun i april 1977 förbjudit installationer av bolagets slamavskiljare Slam-Mini inom kommunen. Efter besvär av bolaget hade länsstyrelsen i Stockholms län fattat beslut av vilket framgick att hälsovårdsnämnden saknade laga grund för sitt ingripande. Trots detta fortsatte nämnden att förbjuda installationer av slamavskiljaren. Då förfarandet syntes innebära att nämnden föregrep behandlingen av anmälningsärenden enligt 42 § hälsovårdsstadgan, hemställde bolaget om JO:s ingripande.

Det av bolaget åberopade beslutet fattades av länsstyrelsen i Stock-

holms län den 1 juni 1977 (dnr 11.44-372-77). I beslutet uttalade länsstyrelsen följande.

Sedan Turex Agentur AB hos hälsovårdsnämnden i Norrtälje kommun hemställt om godkännande av en av bolaget tillverkad typ av slamavskiljare, benämnd Slam-Mini, beslöt nämnden att tillåta installation av tio sådana slamavskiljare på prov inom kommunen. Nämnden beslöt vidare att före slutligt ställningstagande till bolagets hemställan avvakta statens naturvårdsverks svar på tidigare begärt utlåtande om Slam-Mini och resultatet av användningen av provanläggningarna. Naturvårdsverket anförde i skrivelse den 25 mars 1977 till bolaget – efter att ha mottagit en av KTH utförd testrapport över Slam-Mini och en begäran från bolaget om yttrande över densamma – bl. a. att verket ej var berett att sanktionera ifrågavarande slamavskiljare.

Hälsovårdsnämnden beslöt därefter den 4 april 1977, § 100 att meddela bolaget att nämnden ej godkänner installation av slamavskiljaren Slam-Mini inom Norrtälje kommun samt att översända beslutsprotokollet till berörda rörentreprenörer och återförsäljare inom kommunen för kännedom och beaktande. Beslutet meddelades med hänvisning till följande i beslutet återgivna utdrag av naturvårdsverkets skrivelse den 25 mars 1977: "Utvecklingen mot ett stort utbud av nya typer av slamavskiljare främst av plast har medfört osäkerhet både hos konsumenter och hälsovårdsnämnder. För bedömning av nya typer, vilka ej utförts i överensstämmelse med traditionella två- respektive trekammarbrunnar, bör vissa grundkrav kunna ställas på t ex minsta behandlingsvolym, minsta slamlagringsvolym, åtkomlighet m. m. Grundkraven bör sedan kompletteras med en testning av slamavskiljarens förmåga att avskilja suspenderat material. Hur bl. a. denna testning skall genomföras samt vilken myndighet som skall ansvara och administrera verksamheten är ej klargjort.

Med hänvisning till vad som ovan anförts är naturvårdsverket ej berett att sanktionera aktuell slamavskiljare."

Bolaget har besvärat sig över hälsovårdsnämndens beslut enligt § 100 och yrkat upphävande av beslutet. Till stöd för sin talan har bolaget anfört i huvudsak följande: Nämnden har tidigare accepterat installation av tio slamavskiljare av aktuell typ inom kommunen. Provanläggningarna har varit installerade ett och ett halvt år. Någon erinran mot dem från hälsovårdsnämndens sida har inte framförts till bolaget. Nämnden har meddelat sitt beslut på basis av naturvårdsverkets i beslutet återgivna yttrande. Den tolkning som nämnden gett verkets ifrågavarande uttalande är emellertid oriktig. Verkets åberopade uttalande utgör endast en generell beskrivning över hur verket tänker sig framtida bedömningsunderlag när det gäller fastställande av normer i samband med testningar av slamavskiljare och innebär inte att verket hävdar att just Slam-Mini har några speciella egenskaper av negativ art. Naturvårdsverket godkänner eller sanktionerar över huvud taget inte någon slamavskiljare. Enligt bolagets mening är Slam-Mini bättre än de slamavskiljare som avses i naturvårdsverkets publikation Råd och anvisningar 1971: 2. Hälsovårdsnämnden har genom det överklagade beslutet föregripit behandlingen av anmälningsärenden enligt 42 § hälsovårdsstadgan.

– – –

För anläggande av avloppsledning som ej är ansluten till vattenklosett fordras inte tillstånd av hälsovårdsnämnd. Före påbörjandet av sluten avloppsledning, som inte är avsedd att endast föra avloppsvattnet till allmän avloppsanläggning, skall dock enligt 42 § hälsovårdsstadgan skriftlig anmälan göras till hälsovårdsnämnden. Hälsovårdsnämnd har att göra en bedömning av sådan anmälan och meddela de råd och anvisningar eller meddela det beslut som må kunna erfordras i varje enskilt fall. Det överklagade beslutet får anses vara endast vägledande för sådana framtida beslut som kan komma att meddelas med anledning av anmälan enligt 42 § hälsovårdsstadgan.

Då det överklagade beslutet inte är förbindande i förhållande till bolaget eller annan enskild intressent är det inte heller av beskaffenhet att kunna överklagas.

Länsstyrelsen tar därför inte upp besvären till prövning.

I anledning av vad bolaget anfört i klagomålen hit infordrades upplysningar från hälsovårdsnämnden genom remiss den 10 oktober 1977.

I ett av hälsovårdsförvaltningen upprättat, av nämnden antaget tjänsteutlåtande anfördes bl. a. följande.

Hälsovårdsförvaltningen anser att det ej kan vara de lokala hälsovårdsnämnderna som skall ta ställning huruvida slamavskiljare som avviker från Naturvårdsverkets publikationer skall sanktioneras eller ej. Detta måste givetvis vara en central myndighets angelägenhet. Då detta även är en viktig fråga för den enskilda konsumenten vore det lämpligt att Konsumentverket utgav någon form av faktablad beträffande slamavskiljare.

Bolaget inkom med påminnelser och vidhöll den mot hälsovårdsnämnden framförda kritiken.

Vid ärendets avgörande den 17 januari 1978 anförde JO Uhlin.

Av utredningen i ärendet framgår att bolagets slamavskiljare Slam-Mini är avsedd att anslutas till avloppsledning för avledande av BDT-vatten (bad-disk-dusch- och tvättvatten). Fråga är således ej om en anläggning för avledande av vatten från vattenklosett. Under sådana förhållanden fordras enligt hälsovårdsstadgan ej att hälsovårdsnämnden lämnar tillstånd till, "sanktionerar" eller "godkänner", en installation av slamavskiljaren. Däremot skall anmälan göras till nämnden enligt reglerna i 42 § hälsovårdsstadgan av den som avser att installera slamavskiljaren. Det nu sagda framgår också klart av länsstyrelsens ovannämnda beslut av den 1 juni 1977. Det är därför ägnat att väcka förvåning om, såsom bolaget påstått, nämnden även efter mottagandet av beslutet ansett sig äga rätt att generellt "förbjuda" installation av Slam-Mini inom kommunen.

Som länsstyrelsen också uttalat i sitt beslut är emellertid hälsovårdsnämndens beslut ej förbindande i förhållande till bolaget eller annan enskild intressent som avser att installera slamavskiljaren. Den som så öns-

kar kan alltså efter vederbörlig anmälan till hälsovårdsnämnden enligt 42 § hälsovårdsstadgan låta installera slamavskiljaren utan hinder av hälsovårdsnämndens den 4 april 1977 fattade beslut. Skulle det senare – efter en bedömning av de i varje enskilt fall föreliggande förhållandena – visa sig att slamavskiljaren vållar sanitär olägenhet har hälsovårdsnämnden att grunda ett eventuellt ingripande häremot på reglerna i 70 och 71 §§ hälsovårdsstadgan.

Sammanfattningsvis står det alltså klart att hälsovårdsnämnden misstagit sig i fråga om förutsättningarna för ett ingripande mot bolagets produkt. En bidragande orsak härtill kan naturligtvis vara bolagets vid skilda tillfällen gjorda ansökningar om ''godkännande'' av slamavskiljaren, en begäran som nämnden saknat möjlighet att villfara. Detta ursäktar dock ej nämndens handläggning av ärendet. Då jag anser mig kunna utgå från att nämnden fortsättningsvis kommer att bättre iakttaga hälsovårdsstadgans regler på området har jag emellertid bedömt att ytterligare ingripande från min sida ej kan anses påkallat. Jag förutsätter därvid att hälsovårdsnämnden på lämpligt sätt låter underrätta de rörinstallatörer och återförsäljare vilka kan ha missletts av nämndens tidigare beslut i saken.

Anm.

Genom beslut samma dag avgjorde JO Uhlin ett ärende vari bolaget anfört liknande klagomål mot hälsovårdsnämnden i Värmdö kommun.

Länsstyrelses granskningsskyldighet vid firmaregistrering

En person, N., hade låtit inregistrera sitt firmanamn hos länsstyrelsen. Därefter hade en redan tidigare verksam firma upplyst honom om att man hade ett varumärke av mycket snarlik lydelse inregistrerat sedan något år hos Patent- och registreringsverket. N. ansåg det vara uteslutet för honom att behålla sitt firmanamn eftersom båda firmorna var verksamma inom samma område och han klagade hos JO över att länsstyrelsen inte gjort erforderliga undersökningar innan registreringsbeviset utfärdades och inte heller upplyst honom om nödvändigheten av att göra egna efterforskningar dessutom.

Länsstyrelsen hänvisade i infordrat yttrande till vad som anförts beträffande länsstyrelses granskningsskyldighet i förarbetena till firmalagen (prop. 1974: 4 s. 182–183) samt uttalade vidare att N:s klagomål föranlett länsstyrelsen att överväga frågan om att ge förbättrad information om firmaskyddets omfattning.

Vid ärendets avgörande den 20 januari 1978 anförde JO Uhlin följande.

Enligt gällande rätt är länsstyrelsens granskningsskyldighet vid handläggningen av ärenden om registrering av firma begränsad till länsstyrelsens egna register. Det åligger den enskilde näringsidkaren att själv kontrollera att hans tilltänkta firma inte kolliderar med t. ex. aktiebolagsfirma eller inregistrerat varumärke. Länsstyrelsen har således vid handläggningen av det aktuella ärendet ej försummat något som åligger länsstyrelsen att fullgöra. Däremot synes det välbetänkt att länsstyrelsen i enlighet med vad den anfört förbättrar sin information i detta hänseende.

Handläggning av ärende angående körkortsåterkallelse

I en skrift, vilken inkom till JO den 7 november 1977, uppgav en person M. att hans körkort återkallats av länsrätten i Malmöhus län. Anledningen härtill var att M., som av psykiska orsaker var förtidspensionerad, underlåtit att inkomma med ett läkarintyg. Länsrätten hade meddelat honom att han kunde återfå körkortet om han kom in med intyget senast den 30 september 1977. Han hade därför redan i maj 1977 besökt läkare för att i god tid kunna lämna in det begärda intyget. Sedan dess hade han emellertid ej hört något vare sig från länsrätten eller läkaren. M. hemställde att JO skulle undersöka om han kunde återfå sitt körkort.

Med anledning av M:s uppgifter infordrades länsrättens akt beträffande honom. Vid granskning av handlingarna iakttogs bl. a. följande. Länsstyrelsen i Malmöhus län föreskrev den 15 september 1975 som villkor för M:s fortsatta körkortsinnehav att denne under februari 1976 hos länsstyrelsen skulle förete intyg av psykiatriskt skolad läkare. Sedan M. underlåtit detta, förelade länsstyrelsen den 13 maj 1976 M. att senast inom en månad från delfåendet av föreläggandet inkomma med det begärda intyget vid äventyr att körkortet eljest kunde komma att återkallas. M. underlät att efterkomma föreläggandet. Med hänvisning härtill återkallade länsrätten med stöd av 51 § första stycket 8 körkortskungörelsen genom slutligt beslut den 17 mars 1977 det för M. utfärdade körkortet. I beslutet föreskrev länsrätten att körkortet kunde komma att återställas till M. om begärt intyg inkom senast den 30 september 1977. Av handlingarna i akten framgick vidare att intyg beträffande M. utfärdat av överläkaren vid psykiatriska kliniken vid centrallasarettet i Norrköping, Svend Tanger, inkom till länsrätten den 30 september 1977. Tanger tillstyrkte därvid, efter att ha utlåtit sig angående M:s psykiska status, medicinering m. m., fortsatt körkortsinnehav för M. Länsrätten översände därefter den 10 oktober 1977 handlingarna till länsläkaren för yttrande beträffande frågan om M. led av sådan sjukdom som väsentligen minskade hans förmåga att föra körkortspliktigt

fordon. Länsläkaren förordade den 19 oktober 1977 på anförda skäl att socialstyrelsens yttrande borde inhämtas i frågan. Akten remitterades till socialstyrelsen den 3 november 1977.

På grund av här relaterade iakttagelser upprättades härefter inom ombudsmannaexpeditionen en promemoria av följande lydelse.

I anledning av M:s skrivelse till JO har länsrättens i Malmöhus län akt med dnr 33.041-147-77, vilken den 3 november 1977 remitterats till socialstyrelsen, inlånats hit för granskning av handlingarna rörande återkallelse av M:s körkort. Härvid antecknas följande.

Mot bakgrund av stadgandet i 58§ körkortskungörelsen (1972:592) synes yttrande böra inhämtas från länsrätten angående den rättsliga grunden för att med stöd av 51 § första stycket p 8 nämnda kungörelse hålla M:s körkort återkallat oaktat denne inom tid som länsrätten bestämt i återkallelsebeslutet den 17 mars 1977 inkommit med föreskrivet läkarintyg (jfr Folkesson, Omprövning av körkort, Stockholm 1969 sid 91 f och där anmärkta rättsfall).

Länsrätten anmodades genom remiss att avge yttrande över klagomålen med beaktande av innehållet i promemorian. Länsrätten, genom länsassessorn Göran Öhlin, anförde följande.

I PM den 18 november 1977 har efterlysts den rättsliga grunden för att hålla M:s körkort återkallat med stöd av 51§ första stycket p 8 körkortskungörelsen, oaktat föreskrivet läkarintyg inkommit inom föreskriven tid. Med anledning härav får jag, som handlagt ärendet i länsrätten, anföra följande.

Enligt det i PM anmärkta lagrummet 58§ körkortskungörelsen skall körkortet återställas om föreskrivet läkarintyg inkommer. Anledningen till att så ej skedde omedelbart i förevarande fall var att jag önskade få konstaterat huruvida annan återkallelsegrund förelåg, innan ställning togs till eventuellt återställande av körkortet. Målet remitterades därför för yttrande till länsläkaren. Att återställa körkortet redan innan länsläkaren hörts förefaller knappast rimligt. Länsrätten hade då riskerat att praktiskt taget omgående få återkalla det nyligen återställda körkortet. Med hänsyn härtill anser jag denna tidsutdräkt försvarbar.

Länsläkaren föreslog i sitt yttrande till länsrätten att socialstyrelsen skulle höras, vilket visar att den medicinska frågan var svårbedömbar. I detta läge borde emellertid länsrätten ha tagit ställning till om körkortet skulle återställas eller om det skulle återkallas på annan grund. Att så inte skedde beror på ett förbiseende från min sida. Till mitt försvar kan emellertid anföras att den medicinska frågan enligt länsläkarens bedömning uppenbarligen var tveksam, att socialstyrelsens yttrande i dylika ärenden brukar komma relativt snabbt samt att M., enligt vad som framgår av läkarintyget, inte syntes ha något överhängande behov av körkortet. Den tidsutdräkt som uppkommit genom socialstyrelsens hörande synes därför inte ha förorsakat någon mera allvarlig olägenhet för M:s del.

Sedan jag numera uppmärksammats på hithörande spörsmål kommer jag emellertid att för framtiden noga tillse att opåkallade tidsutdräkter inte uppkommer. Som framgår av bifogade beslut har – sedan socialstyrelsen tillstyrkt fortsatt körkortsinnehav – länsrätten återställt körkortet till M. genom beslut den 27 december 1977.

M. bereddes tillfälle att avge påminnelser över den företagna utredningen men begagnade sig ej av denna möjlighet.

Vid ärendets avgörande den 1 februari 1978 anförde JO Uhlin.

I 51§ första stycket 8 körkortskungörelsen (1972:592), vilken var tillämplig vid tidpunkten för länsrättens handläggning av ifrågavarande ärende, föreskrevs att körkort skulle återkallas om körkortshavaren ej följde föreläggande av bl. a. det slag som avsågs med länsstyrelsens beslut den 13 maj 1976. I 58§ sagda kungörelse stadgades vidare att körkort som återkallats på denna grund återställdes om körkortshavaren inom tid som länsrätten bestämt i beslutet om återkallelse vidtagit i föreläggandet angiven åtgärd. Enligt länsrättens beslut den 17 mars 1977 hade M. att senast den 30 september 1977 inkomma med det begärda intyget. Av handlingarna framgår att intyget inkom till länsrätten inom utsatt tid. Grunden för länsrättens beslut att med stöd av 51§ första stycket 8 nämnda kungörelse hålla M:s körkort återkallat hade därigenom undanröjts.

I denna situation hade länsrätten antingen omedelbart bort överväga att återställa körkortet till M. eller – om utredningen beträffande M:s hälsotillstånd gav länsrätten befogad anledning därtill – att ersätta återkallelsebeslutet med en återkallelse enligt annat lagrum i körkortskungörelsen, här närmast 51§ första stycket 7. I ett fall såsom det nu aktuella, då länsrätten tydligen hyst osäkerhet om den medicinska bedömningen, synes mig det naturliga ha varit att återkalla M:s körkort interimistiskt med stöd av 54§ körkortskungörelsen i avvaktan på den ytterligare utredning som länsrätten ansåg det erforderligt att införskaffa från länsläkaren och socialstyrelsen. Härigenom hade länsrätten kunnat undvika vad som nu blev fallet, nämligen att M. utan författningsstöd varit berövad sitt körkort under tiden den 1 oktober till den 27 december 1977. Jag kan med anledning av vad länsrätten uttalat därom i sitt yttrande inte underlåta att särskilt framhålla att länsrättens bedömning av M:s mer eller mindre starkt uttalade behov av sitt körkort givetvis saknar varje relevans i sammanhanget.

Länsrättens yttrande ger emellertid vid handen att länsrätten numera synes införstådd med hur hithörande spörsmål bör behandlas. Då jag sålunda har anledning att utgå ifrån att liknande fel i handläggningen skall kunna undvikas för framtiden finner jag att saken kan bero vid den kritik som innefattas i här gjorda uttalanden.

Anm.

De i beslutet anmärkta lagrummen motsvaras numera av 16§ 8. körkortslagen (1977:477) och 43§ andra stycket körkortsförordningen (1977:722).

Vikten av att befattningshavare i allmän tjänst förhåller sig så – både i gärningar och ord – att anledning till misstro inte uppkommer om befattningshavarens integritet och opartiskhet

Den 10 februari 1978 meddelade JO Uhlin – efter att ha infordrat yttrande från länsstyrelsen i Jämtlands län – beslut i ett ärende, vilket upptagits med anledning av att det i en artikel i Länstidningen, Östersund, anförts bl. a. att länsstyrelsen låtit minst fyra stora privata företag bjuda på luncher och middagar i samband med studieresor inom länet. I beslutet sade JO Uhlin följande.

Att länsstyrelsen anordnar resor av ifrågavarande slag föranleder i och för sig ingen kritik av mig. Tvärtom anser jag det vara värdefullt ur olika synpunkter att berörd personal får tillfälle att på detta sätt närmare studera näringsliv och andra förhållanden inom länet.

Av utredningen framgår att det vid 1975 och 1976 års resor förekommit att deltagarna bjudits på lunch och middag av privatföretag.

Vad angår luncherna framgår av länsstyrelsens yttrande att det vid båda tillfällena rörde sig om måltider av enkel beskaffenhet i samband med studiebesök hos vederbörande företag. Att man vid enstaka tillfällen låter sig bjudas på luncher av sådant slag kan accepteras. Något annorlunda ställer det sig med de middagar som förekommit. Dessa har anordnats på resedeltagarnas inkvarteringshotell. De synes inte ha haft något omedelbart samband med studier eller information. Middagarna förefaller ej heller ha varit av helt enkelt slag. Det är i och för sig vanskligt att i sådana här fall dra en alldeles bestämd gräns mellan vad som är tillbörligt och otillbörligt och jag är inte beredd att hävda att denna gräns överskridits. Emellertid gör sig också andra synpunkter gällande. Även om en förmån objektivt sett inte är otillbörlig kan mottagandet av sådan lätt nog leda till misstro emot myndigheten och vara ägnad att leda till att myndighetens anseende blir nedsatt i allmänhetens ögon – något som inte minst för en länsstyrelse är olyckligt med tanke på dess ställning och betydelse i länet. Jag finner det därför ha varit riktigast om ifrågavarande middagsbjudningar ej kommit till stånd. Länsstyrelsen torde vid kommande resor tillse att liknande händelser ej inträffar. Över huvud taget synes det välbetänkt om länsstyrelsen även eljest vid planläggningen av kommande studieresor söker undvika inslag av måltider som bekostas av enskilda.

Vid publiceringen av beslutet den 10 februari 1978 förekom i tidningen Östersunds-Posten för den 11 februari 1978 följande uttalande av länsrådet Lars Calleberg:

"Det händer dagligen och stundligen att befattningshavare på länsstyrelsen bjuds på både lunch och middag. Ingen har någonsin sett något märkligt i detta."

Med anledning härav anmodade JO Uhlin genom remiss den 23 februari 1978 landshövdingen i länet att till JO inkomma med utredning och yttrande angående den omfattning i vilken tjänstemän vid länsstyrelsen låter bjuda sig på måltider i andra än rent privata sammanhang. JO Uhlin anförde vidare att det i yttrandet borde anges vilka tjänstemän vid länsstyrelsen det gällde, tid och plats för måltiderna samt vilka som varit värdar och att yttrandet tillsvidare kunde begränsas till att avse år 1977.

Landshövdingen svarade följande.

Vid länsstyrelsen tjänstgör förutom städpersonalen cirka 280 befattningshavare.

Med anledning av Eder remiss har jag infordrat skriftligt svar angående eventuella bjudmåltider från samtliga tjänstemän i chefskarriären och handläggarkarriären, som enligt länsstyrelsens arbetsordning har beslutsoch föredragningsfunktioner. Därutöver har även motsvarande uppgifter infordrats från de tjänstemän i kontorskarriären, som har föredragningsskyldighet eller rätt att verkställa materielinköp.

Samtliga 116 tillfrågade har avgivit svar.

Därvid har 40 befattningshavare anmält att de vid åtminstone ett tillfälle under år 1977 på grund av sin anställning bjudits på måltid. Förutom mig själv rör det sig om 34 befattningshavare på planeringsavdelningen, 3 på förvaltningsavdelningen och en vardera på skatteavdelningen och länspolischefens expedition. Tjänstemännen har i sina svar inte bara upptagit måltider som bjudits av enskilda, organisationer och kommuner utan även redovisat måltider som jag personligen i tjänstesammanhang bjudit mina medarbetare, måltider i samband med representation vid besök av centrala statliga myndigheter, min och min ställföreträdares representativa uppgifter samt att befattningshavare i skilda sammanhang ställt sig till förfogande som föredragshållare eller lärare etc. Av svaren framgår att det ofta gäller enklare arbetsmåltider.

Det totala antalet måltider under 1977 uppgår till cirka 320 stycken. I cirka 20 fall har av svaret inte kunnat utläsas vad för slags måltider det rör sig om. Av övriga måltider belöper något mer än två tredjedelar på luncher och resten på middagar.

Cirka en tredjedel av måltiderna belöper sig på vardera kategorin länsledning (landshövding, avdelningschefer, länspolischef och administrativ chef), enhetschefer och övriga befattningshavare.

Till övervägande del förekommer representation gentemot planeringsavdelningens befattningshavare, vilket är helt naturligt. Avdelningens arbetsuppgifter inom de regionalpolitiska och näringspolitiska arbetsområdena samt vad gäller planering och vård av den fysiska miljön medför talrika kontakter med i första hand kommuner, landsting och organisationer men även med företag och enskilda.

Vid genomgången av de inkomna svaren har jag inte analyserat arten och värdet av måltiderna. I utredningsmaterialet framgår tid och plats för måltiderna samt vem som utövat värdskap.

Detta är så långt jag kan komma när det gäller att presentera omfattningen av befattningshavarnas erhållna måltider. Jag hoppas att denna redovisning kan bilda ett tillräckligt underlag för Edert bedömande. Önskas komplettering finns hela primärmaterialet i mitt förvar.

JO Uhlin, som tagit del av det i landshövdingens remissvar omnämnda primärmaterialet, yttrade i beslut den 19 maj 1978.

Mitt den 10 februari 1978 avgjorda ärende avsåg frågan om länsstyrelsens personal låtit sig på otillbörligt sätt bjudas på måltider av enskilt företag. Det var mot bakgrunden härav jag hade att se länsrådet Callebergs uttalande att det händer dagligen och stundligen att befattningshavare på länsstyrelsen bjuds på både lunch och middag – underförstått alltså – av enskilda företag.

Då någon dementi eller något tillrättaläggande av Callebergs uttalande inte kom till synes i pressen fann jag mig föranlåten att undersöka vad som låg bakom uttalandet.

Det är mig naturligtvis inte främmande att representanter för länsstyrelserna ofta måste ställa upp både som värdar och gäster vid luncher och middagar i samband med allmänna sammankomster och dylikt som ett utflöde inte minst av länsstyrelsens allmänt planerande verksamhet. Särskilt gäller detta givetvis landshövdingen i länet och länsråd i Callebergs ställning. Å andra sidan måste uppenbarligen tjänstemännen på andra avdelningar inte minst på skatteavdelningen iakttaga en särskild restriktivitet i sådana hänseenden.

Den utredning som landshövdingen tillställt mig ger inte vid handen annat än att det lunch- och middagsätande som förekommit under det undersökta året varit av det slag jag nyss beskrivit och jag har inte anledning att vidare uppehålla mig vid denna undersökning.

Däremot vill jag med allvar inskärpa vad jag redan i beslutet den 10 februari 1978 framhöll, nämligen vikten av att befattningshavare i allmän tjänst förhåller sig så – både i gärningar och ord – att anledning till misstro inte uppkommer om befattningshavarens integritet och opartiskhet.

Integritetskränkande undervisningsformer i psykologiundervisningen vid förutvarande socialhögskolan i Lund

I en till JO den 4 januari 1977 inkommen skrift redogjorde universitetslektorn Gunnar Fredriksson för ett fall där en studerande vid socialhögskolan i Lund till följd av undervisningsformerna i ämnet psykologi ansett sig tvungen att av psykiska skäl ansöka om överflyttning till socialhögskolan i Stockholm. Till stöd för ansökan, vilken behandlats av nämnden för socionomutbildning under våren 1976, hade studeranden ifråga åberopat att den känsloladdade aggressiva miljön i vilken undervisningen meddelades medfört en stor psykisk press, som hotade att "knäcka" vederbörande.

Uppgifterna vitsordades i ett intyg avgivet av studentkurator. Enligt intyget hade såväl läkare som kuratorer inom studerandehälsovården i Lund

erfarit att psykologiundervisningen vid socialhögskolan där markant skilde sig från annorstädes meddelad psykologiundervisning. De gruppövningar och internatvistelser som ingick i undervisningen hade i flera fall medfört att sköra människor utsatts för stora påfrestningar och tvingats anlita psykiatrisk hjälp.

De i intyget vitsordade påfrestningarna angavs av Fredriksson bero på den allvarliga integritetskränkning som gruppövningar och internatvistelser utgjorde genom de däri ingående gruppdynamiska övningarna. Fredriksson hänförde sig till exempel ur facklitteraturen på ifrågavarande övningar. Enligt Fredriksson var det sammanfattningsvis otänkbart att tolerera moment i undervisningen, som inte bara innebar allvarliga kränkningar av den personliga integriteten utan även kunde medföra risker för psykiska skador. Med hänvisning till det anförda och med åberopande jämväl av en av justitiekanslern år 1976 företagen utredning i anledning av liknande klagomål mot socialhögskolan i Stockholm, hemställde Fredriksson att JO måtte ingripa för att undanröja påtalade missförhållanden.

Genom remiss anmodades styrelsen för socialhögskolan i Lund att inkomma med upplysningar i anledning av Fredrikssons uppgifter. På uppdrag av styrelsen och efter samråd med vederbörande psykologilärare anförde rektorn för socialhögskolan Åke Elmér bl. a. följande.

Sedan 1969 har undervisningen i psykologi vid socialhögskolan successivt förändrats för att bättre motsvara yrkesutbildningens behov. I grundkursen, som är gemensam för sociala linjen och förvaltningslinjen, är syftet främst att utveckla gruppens möjligheter till samarbete för gemensamma uppgifter, närmast studierna, men i förlängningen också det kommande yrkesarbetet. Dessutom ges en elementär orientering i psykologi. Undervisningen är koncentrerad till en fjortondagarsperiod i början av kursen, varav en vecka upptas av gruppdiskussioner i lärosalen (två arbetspass om vardera tre timmar per dag) och den andra veckan av litteraturdiskussioner i smågrupper. För den närmare utformningen hänvisas till bifogad kursplan samt till en rapport som gjordes 1975 av universitetslektor Michael Wächter, Örebro.

Efter grundkursen kan eleverna inom vissa gränser själva välja ämnen. Psykologi är inte obligatoriskt, men eftersom det är ett s k kärnämne på sociala linjen väljs ämnet av de flesta på denna linje. På förvaltningslinjen läses det endast undantagsvis. Flertalet deltar endast i ettbetygskursen (en halv termin). Tvåbetygskursen (ytterligare en termin) brukar läsas av ca 1/3 av eleverna. Ett fåtal ägnar ytterligare en termin åt att läsa tre betyg i ämnet och medverkar då ofta som assistenter vid den elementära undervisningen.

I betygskurserna ingår som inledning ett 3–4 dagar långt internat för att gruppens medlemmar ska lära känna varandra och tillsammans med läraren planera kursens uppläggning.

I övrigt ingår föreläsningar, gruppdiskussioner och – på två- och trebetygsstadium – författande av uppsatser (i regel i grupp) vilka diskuteras vid seminarieövningar. Kursplaner bifogas.

Psykologiundervisningen på grundkursnivå är av kort varaktighet och försiggår inte under sådana former att någon mer djupgående personlig på-

verkan kan förekomma. Efter varje kurs görs en anonym kursvärdering. Värderingarna har genomgående varit starkt positiva, över genomsnittet för socialhögskolans ämnen. Men naturligtvis finns det – liksom i andra ämnen – en och annan som är missnöjd.

Betygsundervisningen pågår under längre tid och innefattar mera av gruppdynamiska övningar, detta framför allt för att öka medvetenheten om konsekvenserna av egna och andras handlingar i socialt arbete. Högskolans psykologilärare är väl utbildade för detta och har långvarig erfarenhet på området. De torde vara väl skickade både för att leda utbildningen och för att ingripa till stöd för sådana elever som möter svårigheter under denna. Även i fråga om betygsundervisningen har kursvärderingarna varit övervägande positiva. Enstaka elever har yrkat på en mera traditionell undervisning men de har aldrig varit så många att det ansetts möjligt att anordna särskild undervisning för dem. Deras problem har dock alltid tagits upp till särskild diskussion av vederbörande lärare.

Fredriksson inkom härefter med utförliga påminnelser. Fredriksson hävdade sammanfattningsvis att den i ärendet verkställda utredningen klart gav vid handen att hans påståenden om integritetskränkande inslag i psykologiundervisningen var riktiga. Enligt Fredriksson borde tre krav uppställas för att gruppdynamiska övningar skulle tillåtas ingå i undervisningen. För det första måste anslutningen till kursen vara helt frivillig. För det andra måste informationen vara så fullständig som möjligt och i förväg genom konkreta exempel belysa förekomsten av integritetskränkande inslag samt med dem förknippade risker. För det tredje måste kursdeltagarna ha full frihet att närsomhelst avbryta kursen utan att därigenom betagas möjligheten att få betyg på grundkursen. Inget av de på detta sätt formulerade kraven uppfylldes av socialhögskolan i Lund.

För att ytterligare belysa den frågeställning som Fredrikssons klagomål aktualiserat beslöts härefter att yttrande skulle inhämtas från universitets- och högskoleämbetet.

Ämbetet fann det för sin del erforderligt att för ärendets bedömning inhämta kompletterande uppgifter rörande ifrågavarande kursverksamhet. Ämbetet anmodade därför interimsstyrelsen för universitetet i Lund, dit socionomutbildningen överförts den 1 juli 1977 då socialhögskolan där uppgick i universitetet, att – efter hörande av vederbörande linjenämnd – avge yttrande i ärendet och därvid jämväl besvara vissa i en inom ämbetet upprättad promemoria angivna frågor.

I denna promemoria angavs följande frågor.

– – –

2. I remissyttrandet bör förekommande möjligheter att välja annan form för tentamen på grundkursen i psykologi eller annan utbildningsform, därest vederbörande studerande ej finner sig kunna fullfölja kursen i ämnet på sätt denna för närvarande är upplagd, belysas. Av studieplanen framgår ej vilka möjligheter, som föreligger i dessa hänseenden, ej heller av remissyttrandet till JO från socialhögskolan i Lund.

3. Har någon opartisk undersökning företagits om huru många studerande, som i förekommande fall skulle välja en alternativ utbildningsform?
4. Hur informeras de studerande om vad kursen innebär och om hur undervisningen bedrives, innan kursen påbörjas? Någon uppgift härom förekommer ej i studieplanen eller i remissyttrandet från högskolan.
5. Sker någon form av fortlöpande kontroll av att ej i enskilda fall kursdeltagares psykiska hälsa äventyras?
6. Kan studerande få ut betyg på hela grundkursen även om icke psykologiämnet anses tillfredsställande avklarat? Av remissyttrandet från socialhögskolan framgår ej hur härmed förhåller sig.

I yttrandet till universitets- och högskoleämbetet anfördes.

(2) Laborationsövningar är ett viktigt inslag i all psykologiundervisning. Vid socialhögskolan har dessa laborationer inriktats på kunskaper om människans sociala tillvaro, dvs. relationer, samarbete och konflikter mellan individer och grupper. Övningsmomenten ger en direkt praktisk erfarenhet av dessa företeelser. Tentamensformen i psykologi utgörs av obligatoriskt deltagande i vissa övningar och gruppdiskussioner kring kurslitteraturen. Liksom i övriga grundkursämnen förekommer inte några alternativa undervisnings- eller tentamensformer inom ämnet psykologi. I det förra yttrandet redovisades (s. 2 st. 2) att enstaka elever yrkat på en mera traditionell undervisning men att de aldrig varit så många att det ansetts möjligt att anordna särskild undervisning för dem. Ekonomiska resurser har saknats. Givetvis finns möjligheten att diskutera alternativ för elever som p ga giltigt förfall inte kunnat deltaga i psykologiundervisningen. Detta avgörs då från fall till fall.

I anslutning till ovanstående vill jag även nu understryka att psykologiundervisningen på grundkursen pågår endast under två veckor och omfattar 40 lektionstimmar. Det skall också tilläggas att psykologiundervisningen blivit väl mottagen av eleverna, något som framgår av bilagda kursvärderingar (bilaga 1–3). En liknande psykologiundervisning som den i Lund tillämpas sedan några år tillbaka även vid andra socialhögskolor.

(3) Någon opartisk undersökning om hur många studerande som i förekommande fall skulle välja en alternativ undervisningsform har inte företagits. Undervisningsformen i psykologi ger eleverna ett relativt stort inflytande på undervisningens uppläggning och fortlöpande diskussioner äger rum i exempelvis ämnesråd. Av dessa skäl har det inte funnits anledning att initiera en opartisk undersökning.

(4) Studenterna informeras om psykologiundervisningen före kursstarten. Det skall då observeras att psykologiämnet inleder grundkursåret. Information ges genom i förväg utdelade kursplaner samt genom att psykologilärare lämnat muntlig information i samband med de allmänna introduktionsdagar som inleder studierna vid socialhögskolan. I denna muntliga information betonas kravet på elevernas självaktivitet i undervisningen och i dess utformning. Vid den senaste introduktionsdagen för nyinskrivna elever (1977-09-02) upptog denna information (inklusive frågor och svar) ungefär tre kvarts timme.

(5) Någon fortlöpande kontroll av att kursdeltagares psykiska hälsa inte äventyras sker varken i samband med psykologistudierna eller andra studier vid skolan. Däremot har man inom psykologiämnet arbetat för att få till stånd en sådan undervisningsform att kontakterna mellan elever och lä-

rare blir så öppna att de svårigheter eleverna har eller får i undervisningen kan diskuteras. Härigenom kan lösningar sökas gemensamt. Det kan då exempelvis gälla problem utanför skolan som är hindrande, nervositet inför tentamina eller rädsla att yttra sig i grupper.

Försök i relativt stor skala att redan från studiernas början skapa öppna kontakter mellan de nyinskrivna eleverna och flera lärare än psykologilärarna gjordes höstterminen 1976 då lektorerna i praktisk förvaltningskunskap och konsulenterna på sociala linjen under den s k psykologiveckan var närvarande och deltog i arbetet i en undervisningsgrupp i samma omfattning som eleverna. Då resurser saknas för en konsekvent tillämpning av denna metod har den nu ersatts av att de nämnda lärarna och konsulenterna under s k introduktionsdagar för de nyinskrivna försöker etablera personliga kontakter med eleverna.

I sammanhanget kan också nämnas att en form av uppföljning av den gruppaktivitet som startas i psykologiundervisningen också genomfördes under hela läsåret 1976/77. I anslutning till övergången mellan de olika ämnena i grundkursen lämnade lärare i det ämne som skulle påbörjas information till respektive undervisningsgrupp – varje nybörjarkull delas in i fem undervisningsgrupper. Vid detta tillfälle deltog även lärare i praktisk förvaltningskunskap, psykologilärare och lärare i det ämne gruppen just avslutat. Gemensamt diskuterades de problem och svårigheter eleverna stött på – enskilt och i grupp – och de lärarna mött samt vad som kunde förväntas i det kommande ämnet. Erfarenheterna av denna uppföljning var delade om än i stort sett positiva.

(6) Studerande kan inte få ut betyg på hela grundkursen om inte psykologiämnet är tillfredsställande avklarat. Psykologiämnet skiljer sig härvidlag inte från övriga grundkursämnen.

Med överlämnande av den inom ämbetet verkställda kompletterande utredningen anförde ämbetet (UHÄ) i sitt yttrande till JO.

I den vid socialhögskolan meddelade utbildningen har ingått en för alla studerande gemensam samhällsvetenskaplig grundkurs, omfattande – förutom ett antal andra ämnen – psykologi.

För socionomexamen har bland annat krävts, att den studerande genomgått grundkursen och erhållit betyget godkänt i samtliga däri ingående ämnen. Det har ankommit på högskolans tidigare styrelse att upprätta planer över studiegången.

Enligt för läsåret 1975–1976 gällande kursplaner (bifogade) började grundkursen med psykologiämnet och omfattade gruppträning sammanlagt 40 timmar, koncentrerade till fem hela dagar i följd med krav på obligatorisk närvaro. Beträffande den närmare utformningen av kursen har den förutvarande rektorn för socialhögskolan i Lund i sina upplysningar till JO hänvisat till en rapport från ett studiebesök vid högskolan hösten 1974 av universitetslektorn Michael Wächter. Kursplanen för höstterminen 1977 (bifogad) är i sak i stort sett överensstämmande. Där har inskärpts, att närvaro vid samtliga kursmoment är obligatorisk och dessutom oundgängligen nödvändig. Den inte namngivne studerande som klagomålen närmast berör har – efter att ha deltagit i grundkursen höstterminen 1975 – av den förutvarande nämnden för socialhögskolorna medgivits överflyttning till socialhögskolan i Stockholm. Till stöd för överflyttningen har åberopats ett intyg av vederbörande studentkurator, vari vitsordas att ifrågavarande

studerande genom gruppövningarna i grundkursen i psykologi knäckts, varför den studerande, som tänkt göra psykologi till sitt huvudämne i socionomexamen, skrämts från att läsa ämnet på betygsnivå, där internatsövningar i grupp skulle tillkomma. Den studerande hade därefter befunnit sig på gränsen till insufficiens. Enligt intyget hade överflyttningen tillstyrkts av såväl studentläkare som studentpsykiater. I intyget har vidare framhållits att i psykologiundervisningen ingående gruppövningar och internatvistelser i flera fall medfört, att studerande nödgats söka hjälp hos studentpsykiatern i Lund eller akut på psykiatriska kliniken. Riktigheten av dessa uttalanden har i ärendet inte ifrågasatts. UHÄ finner därför ingen anledning att inte godta desamma. Under angivna omständigheter har UHÄ inte kunnat undgå att finna det anmärkningsvärt, att ingen av de lokala remissinstanserna funnit den föreliggande frågan motivera en mera seriös behandling, dock att interimsstyrelsen för universitetet i Lund överlämnat avskrift av handlingarna i ärendet till den nya linjenämnden för beaktande och övervägande av möjliga alternativ till de obligatoriska gruppdynamiska övningarna inom den till socionomlinjen hörande psykologiundervisningen.

Såsom framgår av ett av JK år 1976 meddelat beslut med anledning av klagomål rörande bl. a. undervisningen i psykologi vid socialhögskolan i Stockholm i form av gruppdynamiska övningar, vilket beslut Fredriksson bifogat sin klagoskrift i förevarande ärende, uttalade JK att han funnit klagomålen på den punkten – klagomålen avsåg även andra frågor – vara de allvarligaste och mest oroväckande, eftersom gruppdynamiska övningar enligt expertis på området kunde vara kränkande för deltagarnas personliga integritet och skadliga för deras psykiska hälsa. JK förklarade sig i det sammanhanget utgå från, att skolans ledning – i den mån övningar av detta slag alls tilläts – skulle utöva en noggrann tillsyn. I ärendet hade nämnden för socionomutbildning i sitt remissyttrande till JK understrukit bl. a. vikten av att gruppdynamiska övningar skedde under sakkunnig ledning och att tillgång funnes till terapeut som kunde åtgärda de problem, som kunde förväntas uppstå genom övningarna. Nämnden hade vidare framhållit, att de gruppdynamiska övningarna i vissa lägen varit frivilliga och kunnat ersättas med annan undervisningsform, men att informationen om innehållet i de olika undervisningsformerna syntes ha bort vara klarare framställd.

De i ovannämnda JK-ärende redovisade kraven på utformningen av gruppdynamiska övningar – om sådana alls skall tillåtas – kan UHÄ i stort sett ansluta sig till. De måste enligt UHÄ:s mening också tillmätas ökad vikt när det som i nu förevarande fall gäller en strängt obligatorisk undervisningsform för nybörjare i ämnet psykologi. UHÄ har därför – såsom inledningsvis berörts – funnit det påkallat att från universitetet inhämta närmare uppgifter om dessa och andra förhållanden kring den ifrågavarande grundkursen.

Av den kompletterande utredning som sålunda verkställts framgår, att några alternativa utbildnings- eller tentamensformer inte föreligger och att någon opartisk undersökning om hur många studerande som i förekommande fall skulle välja en annan undervisningsform inte företagits. Som skäl har prefekten för institutionen för socionomutbildning i sitt yttrande bl. a. anfört, att enstaka elever visserligen yrkat på en mera traditionell undervisningsform, men att de aldrig varit så många, att det varit möjligt att för dem anordna särskild undervisning. Prefekten har också till sitt yttran-

de fogat kursvärderingar av eleverna, av vilka han ansett framgå att psykologiundervisningen blivit väl mottagen. UHÄ vill härtill anmärka, att dessa värderingar likväl ger vid handen, att såväl vårterminen som höstterminen 1975 omkring 40% av de studerande enligt institutionens egna statistiska uppgifter lämnat övervägande negativa omdömen om kursen. Redan detta förhållande synes UHÄ utgöra tillräcklig anledning för införandet av en alternativ undervisning.

Någon opartisk undersökning om hur många studerande som i förekommande fall skulle välja en alternativ undervisningsform har efter vad prefekten i sitt remissyttrande uppgivit inte företagits och någon anledning härtill har enligt prefekten inte ansetts föreligga, eftersom eleverna hade ett relativt stort inflytande på undervisningens uppläggning och fortlöpande diskussioner ägde rum i exempelvis ämnesråd. Till detta vill UHÄ framhålla, att grupptrycket vid denna undervisningsform är oerhört starkt, vilket förhållande inte gärna kan vara obekant för vederbörande akademiska instanser. Det torde därför knappast kunna förväntas, att enskilda elever skulle vara i stånd att som här antytts genom diskussioner med lärare och i ämnesråd påverka hela det nuvarande undervisningssystemet.

När det gäller frågan om förhandsinformationen till de studerande har prefekten i sitt yttrande hänvisat till den information, som gavs i de i förväg utdelade kursplanerna och av psykologilärarna muntligen i samband med de allmänna introduktionsdagar, som inledde studierna. Någon närmare beskrivning av innehållet i denna muntliga information har inte lämnats och vad beträffar den inledande beskrivning av kursen i psykologi, som givits i kursplanerna, så är denna tämligen intetsägande när det gäller de problem som här kan uppstå. UHÄ har vidare uppmärksammat, att i den tidigare berörda kursvärderingen såväl i de negativa som i en hel del av de positiva omdömena påtalats bristen på information om vad utbildningen verkligen avser. UHÄ har därför av vad som i ärendet framkommit inte blivit övertygat om att informationen till de studerande varit tillfredsställande. UHÄ vill också framhålla, att kravet på fullgod information måste ställas även vid ett införande av en alternativ undervisningsform. I annat fall skulle de studerandes valfrihet bli lika utesluten som om något alternativ inte funnes.

Beträffande frågan huruvida någon form av fortlöpande kontroll skedde av att inte i enskilda fall kursdeltagares psykiska hälsa äventyrades har institutionsprefekten upplyst, att någon sådan kontroll inte ägde rum ``varken i samband med psykologikursen eller andra studier vid skolan''. Detta uttalande ter sig onekligen egenartat i betraktande av att UHÄ veterligt några obligatoriska gruppdynamiska övningar inte förekommit i andra ämnen. Enligt UHÄ:s mening vittnar uttalandet om en brist på vilja eller förmåga hos de för ifrågavarande utbildning närmast ansvariga att inse med denna förenade risker. Detta intryck förstärks även av andra uttalanden i remissärendet. Det förut angivna kravet rörande tillgång till terapeut, som kan åtgärda genom övningarna uppkomna problem, är alltså här inte tillgodosett. Detta krav innebär inte den form av uppföljning, som prefekten i sammanhanget omnämnt i sitt yttrande.

Slutligen upplyser prefekten, att en studerande inte kan få ut betyg på grundkursen, om inte psykologiämnet är tillfredsställande avklarat, och tillägger att psykologiämnet därvidlag inte skiljer sig från övriga ämnen i grundkursen. Även här framträder benägenheten att förbise de gruppdynamiska övningarnas särart. Det stränga kravet på obligatorisk närvaro vid

samtliga kursmoment synes för närvarande innebära, att en studerande inte skulle kunna avbryta en gruppövning, som vederbörande fann alltför pressande, utan att därmed gå miste om godkänt betyg på kursen. I brist på alternativ undervisningsform skulle detta kunna medföra en förlust av en studietid på ett år. UHÄ finner ett sådant obligatorium utan alternativ svårligen kunna godtas.

Av det anförda framgår, att UHÄ vid sin granskning av ärendet funnit Fredriksson ha grund för klagomålen.

Enligt 3 kap 15 § högskoleförordningen ankommer det på UHÄ att fastställa utbildningsplan för den här avsedda utbildningslinjen i enlighet med vad i 14 § samma kapitel närmare anges. Sådan utbildningsplan för den sociala linjen (bifogas) har också fastställts av UHÄ genom beslut 1977-06-08. Det ankommer emellertid enligt 3 kap 17–22 §§ högskoleförordningen på vederbörande linjenämnd att fastställa lokal plan och kursplan för utbildningslinjen. Med anledning av vad som i ärendet framkommit är UHÄ berett att efter hörande av den nya linjenämnden för socionomutbildning vid universitetet i Lund meddela de ytterligare föreskrifter rörande utbildningen i fråga, som kan behövas för att i det föregående angivna villkor beträffande grundkursen i psykologi därstädes skall kunna bli i erforderlig utsträckning uppfyllda.

Fredkriksson inkom med ytterligare påminnelser. I dessa berörde Fredriksson frågor om den personliga integriteten inom undervisningsväsendet och inom viss forskning. Fredriksson hemställde att JO ville göra framställning till regeringen om tillsättande av en utredning för klarläggande av sådana frågor.

Vid ärendets avgörande den 28 februari 1978 anförde JO Uhlin.

Fredrikssons klagomål hit aktualiserar en fråga av betydande allmän räckvidd och av stort principiellt intresse – skyddet för den personliga integriteten. Utredningen i detta ärende, liksom den av justitiekanslern under år 1976 företagna utredningen, har visat att hithörande frågor även inom undervisningssektorn bör ägnas en kontinuerlig uppmärksamhet. Det kan emellertid enligt min mening ej ankomma på JO att i enskilda fall uttala sig om hur undervisningen i olika ämnen lämpligen bör utformas. Detta måste primärt vara en fråga som universitetsorganen inom ramen för gällande lagstiftning självständigt och på eget ansvar har att taga ställning till.

Universitets- och högskoleämbetet har i sitt yttrande till mig utförligt och klarläggande redovisat de principiella invändningar som med fog synes kunna riktas mot den vid socialhögskolan i Lund bedrivna undervisningen i psykologi. Ämbetet har vidare förklarat sig berett att efter hörande av den nya linjenämnden för socionomutbildning vid universitetet i Lund meddela de ytterligare föreskrifter i saken som kan anses erforderliga ur integritetsskyddssynpunkt. Jag finner med hänsyn härtill ej skäl till vidare uttalande i denna del.

Beträffande den av Fredrikssons väckta frågan om framställning till rege-

ringen om tillsättande av utredning rörande vissa integritetsfrågor finner jag mig i allt fall inte för närvarande beredd att väcka något förslag i detta hänseende. Kopia av detta beslut skall emellertid tillställas statsrådet och chefen för utbildningsdepartementet.

Stiftelser förvaltas av länsstyrelse. Frågor om tillsynen och om förvaltningens överförande till kammarkollegiet

I ämbetsberättelsen 1975/76 redogörs på s. 288 f. för ett fall där JO framhöll att landshövding inte bör vara ordförande i styrelsen för stiftelse som står under länsstyrelsens tillsyn. Saken löstes i det fallet så att länsstyrelsens tillsyn upphörde och stiftelsen i stället ställdes under tillsyn av kammarkollegiet. I berättelsen omnämns på s. 291 att JO även i vissa andra fall gjort samma påpekande. Även i dessa fall har sedermera saken ordnats så att kammarkollegiet övertagit tillsynen av stiftelserna (i ett av fallen hade dock landshövdingen i stället avsagt sig ordförandeskapet i stiftelsen).

Vid inspektion av länsstyrelsen i Kalmar län i december 1977 iakttog JO Lundvik att tre stiftelser stod under länsstyrelsens förvaltning. Det var Emily Lundqvists donationsfond (kapital 19.571 kr.), friherre Albert Rappes donationsfond (kapital 200.254 kr.) och Linnerhielmska pensionsfonden (kapital 4.296 kr.). Någon särskild revision av själva stiftelserna förekom ej; däremot var länsstyrelsen som sådan föremål för revision av revisionskontoret vid länsstyrelsernas organisationsnämnd.

JO beslöt inhämta yttrande från länsstyrelsernas organisationsnämnd i frågan om den sålunda förekommande revisionen kunde anses tillfyllest.

Organisationsnämnden besvarade frågan med ja. Nämnden överlämnade en promemoria från sitt revisionskontor vari anfördes bl. a.

Länsstyrelserna förvaltar sammanlagt ett 80-tal donationsfonder. Revisionskontoret tog under januari 1978 kontakt med kammarkollegiets fondbyrå för att undersöka om förvaltningen av donationsfonderna eventuellt kan överföras dit. Fondbyrån har ställt sig positiv till denna tanke. Utredning av förutsättningarna för en överflyttning pågår.

Organisationsnämnden anförde för egen del.

Från de synpunkter nämnden har att beakta är det positivt om förvaltningen av donationsfonderna kan överföras till kammarkollegiet. Frågan om kammarkollegiet kan överta förvaltningen utan tillskott av extra resurser kan inte bedömas av nämnden.

Efter viss ytterligare utredning anförde JO Lundvik i beslut den 5 april 1978.

Åtskilliga rationaliseringsvinster skulle säkert kunna göras om förvaltningen av de ifrågavarande fonderna överfördes på kammarkollegiets fondbyrå.

Enligt vad jag inhämtat övar fondbyrån inte någon tillsyn över att vederbörande donators föreskrifter om avkastningens användning iakttages. Denna tillsyn ankommer i stället på det revisionskontor vartill myndigheten hör. Vad angår länsstyrelserna utövas tillsynen av revisionskontoret vid länsstyrelsernas organisationsnämnd och tillsynen avses – enligt vad jag inhämtat – fortbestå även om själva förvaltningen av fonderna överflyttas till kammarkollegiets fondbyrå.

Ur de synpunkter som JO har att företräda kan jag därför tillstyrka att förvaltningen av fonderna överförs till kammarkollegiets fondbyrå.

Lantbruksnämnds åtgärder vid bristfällig renskötsel i koncessionssameby

Efter beslut av lantbruksnämndens i Norrbottens län rennäringsdelegation den 18 december 1972 meddelade nämnden tillstånd (koncession) för Erik och Herbert Sunna att intill utgången av år 1977 driva renskötsel inom Sattajärvi koncessionsområde/sameby med ett visst antal egna renar samt 1 000 skötesrenar.

I skrivelse till lantbruksnämnden i augusti 1973 sade koncessionshavarna upp vården av skötesrenarna med omedelbar verkan. Som skäl för uppsägningen angav de dels att överenskommelse ej kunnat träffas med skötesrenägarna om ersättning för vården av renarna dels att vissa skötesrenägare i Sattajärvi sameby ej ägde eller brukade jordbruksfastighet inom koncessionsområdet varför de saknade rätt att enligt rennäringslagen inneha renar.

Till följd av den uppkomna situationen beslöt lantbruksnämnden den 8 oktober 1973 att lämna samebyns styrelse uppdrag att tills vidare, dock längst till den 31 mars 1974, ombesörja vården av skötesrenarna. Det för styrelsen utfärdade interimistiska tillståndet förlängdes härefter vid skilda tillfällen att gälla intill utgången av år 1975.

Erik och Herbert Sunna anförde besvär över beslutet. Sedan lantbruksstyrelsen lämnat besvären utan bifall fullföljde de sin talan hos regeringen.

I en skrivelse till JO riktade Karl Petäjävaara klagomål mot lantbruksnämndens beslut att uppdra åt samebyns styrelse att handha vården av skötesrenarna. Petäjävaara hävdade att beslutet stred mot rennäringslagens bestämmelser då samebys styrelse ej kan ges koncession. Efter före-

tagen utredning fann ställföreträdande JO Tor Sverne i beslut den 7 oktober 1974 att lantbruksnämndens åtgärd visserligen torde ha saknat stöd i rennäringslagen men att han mot bakgrund av de exceptionella omständigheterna som rådde i samebyn ej ville lägga lantbruksnämnden till last som tjänstefel att den lämnat ifrågavarande uppdrag till styrelsen.

Under åren 1974 och 1975 gjorde lantbruksnämnden flera försök att medla och överbrygga rådande motsättningar i samebyn mellan å ena sidan koncessionshavarna Sunna och å andra sidan skötesrenägarna. Några resultat av dessa försök uppnåddes ej. Efter ansträngningar från samebyns sida att få tag i en formellt behörig koncessionshavare som kunde överta vården av skötesrenarna behandlades i rennäringsdelegationen den 1 december 1975 en ansökan från en finsk same om koncession i Sattajärvi sameby för 1 000 skötesrenar och 50 egna renar. Ansökan bifölls av lantbruksnämnden samma dag för tiden 1.1.1976–31.12.1977.

Den 18 mars 1976 avgjorde regeringen de av Erik och Herbert Sunna fullföljda besvären över lantbruksnämndens beslut den 8 oktober 1973. Regeringen fann därvid, med hänvisning till att renskötseln inom samebyn blivit bristfällig, att lantbruksnämnden enligt 72 § rennäringslagen borde ha sökt träffa överenskommelse mellan koncessionshavarna och samebyns styrelse och om detta ej lyckats anmäla saken till länsstyrelsen för förordnande av syssloman. Då lantbruksnämndens uppdrag till samebyns styrelse att ombesörja vården av renarna emellertid upphört i och med förordnandet av den finske samen lämnade regeringen besvären utan åtgärd.

Även lantbruksnämndens beslut den 1 december 1975 blev föremål för besvär av Erik och Herbert Sunna. Sedan den finske samen lagförts i hemlandet för renstöld återkallades emellertid koncessionen för honom i juni 1976. Lantbruksstyrelsen avskrev med hänvisning härtill de anförda besvären.

Efter hänvändelse av koncessionsinnehavarna Sunna till lantbruksstyrelsen anordnades i juni 1976 överläggningar mellan parterna i avsikt att uppnå en överenskommelse om renskötseln i samebyn. Närvarande var, förutom företrädare för lantbruksstyrelsen och lantbruksnämnden, en representant från svenska samernas riksförbund. De förnyade medlingsförsöken strandade. Då skötesrenarna i byn saknade juridiskt ansvarig vårdare efter den finske samen, gjorde lantbruksnämnden framställning hos länsstyrelsen om förordnande av syssloman för samebyn. Länsstyrelsen förordnade den 4 november 1976 Fritz Kalla till syssloman för samebyn intill utgången av år 1977.

Länsstyrelsens beslut är efter besvär för närvarande föremål för kammarrättens i Sundsvall prövning.

Med hänvisning till bl. a. de förhållanden för vilka ovan redogjorts riktade Sven-Eric Sunna i en skrivelse till JO den 1 november 1976 i ett flertal hänseenden klagomål mot lantbruksnämndens agerande i koncessionsfrågan. Sunna klandrade, liksom tidigare Petäjävaara, lantbruksnämndens

uppdrag åt samebyns styrelse att handha vården av skötesrenarna och hävdade att detta var olagligt. Lantbruksnämnden hade genom beslutet tagit ställning för skötesrenägarna i konflikten med koncessionshavarna Sunna. Detta stred mot de krav på opartiskhet vilka kan ställas på en statlig myndighet. Än märkligare och likaledes olagligt var lantbruksnämndens beslut att meddela koncession för den finske samen. Enligt klaganden medgav ej rennäringslagen någon renskötselrätt för utländska samer i Sverige. Klaganden hävdade att lantbruksnämnden, i stället för de lagstridiga beslut den fattat i saken, borde ha gjort en framställning till länsstyrelsen om förordnande av syssloman för samebyn. (Syssloman hade vid tiden för klagandens anmälan i november 1976 ännu ej förordnats av länsstyrelsen). Klaganden hemställde att JO skulle pröva lantbruksnämndens åtgärder i ärendet.

Efter remiss inkom lantbruksnämnden med yttrande i vilket redogjordes för rådande förhållanden inom Sattajärvi koncessionsområde och lantbruksnämndens olika beslut i saken.

I avgivna påminnelser vidhöll klaganden den kritik han framfört mot nämnden. Han hävdade vidare, att majoriteten av skötesrenägarna i Sattajärvi sameby saknade rätt att inneha skötesrenar då skötesrenägarna ej ägde eller brukade jordbruksfastighet inom koncessionsområdet.

I anledning av klagandens påståenden infordrades förnyat yttrande från lantbruksnämnden. I yttrandet vid vilket fogades viss utredning, bl. a. renlängd för Sattajärvi koncessionsområde för år 1976 och en vid länsstyrelsen i Norrbottens län upprättad promemoria över skötesrenägarnas fastighetsinnehav i samebyn, tillbakavisade lantbruksnämnden klagandens uppgifter. Sålunda framgick enligt lantbruksnämnden att samtliga skötesrenägare med undantag av två uppfyllde rennäringslagens krav om att äga eller bruka jordbruksfastighet inom byn.

Klaganden inkom med ytterligare skrifter i saken, vilka innehöll ytterligare påståenden om fel av lantbruksnämnden i skilda hänseenden.

I ärendet har slutligen upplysts att två koncessionstillstånd sedan den 1 januari 1978 utfärdats för Sattajärvi sameby. Det ena tillståndet innehas av Herbert Sunna medan annan koncessionshavare handhar vården av byns skötesrenar.

Regeringens, lantbruksstyrelsens, länsstyrelsens och kammarrättens i Sundsvall akter i ovannämnda besvärsärenden har varit tillgängliga vid ombudsmannaexpeditionen under beredningen av förevarande ärende.

Vid ärendets avgörande den 18 april 1978 anförde JO Uhlin.

Innan jag går närmare in på klagomålen vill jag mera allmänt beröra bakgrunden till och det huvudsakliga innehållet i den nuvarande rennäringslagens bestämmelser om renskötsel.

Rennäringen i Sverige reglerades fram till år 1971 av lagen den 18 juli 1928 om de svenska lapparnas rätt till renbete i Sverige, den s. k. renbeteslagen. Lagen tillerkände länsstyrelser och den under dem lydande särskilda administrationen för rennäringen, lappväsendet, vittgående befogenheter vad avsåg renskötseln. Näringsutövarna – samerna – saknade även i frågor som rörde deras inbördes förhållanden i åtskilliga fall rätt att själva bestämma. De av länsstyrelserna utfärdade byordningarna innehöll vidare ett flertal föreskrifter enligt vilka länsstyrelsen eller lappväsendets tjänstemän hade att besluta rörande lappbyarnas inre angelägenheter.

Denna detaljreglering utsattes mot bakgrund av samhällsutvecklingen i övrigt efterhand för en allt starkare kritik främst från samernas egna organisationer. Samerna hävdade att rennäringen och dess utövare var ställda under statligt förmyndarskap.

1971 års rennäringslag (1971: 437) innebar i detta hänseende en ändring mot vad som tidigare gällt. Ett av huvudsyftena bakom lagen var nämligen att i största möjliga utsträckning överlåta åt samerna själva att bestämma om renskötselns organisation och om sina egna ekonomiska angelägenheter. Den gamla ordningen, med tyngdpunkten förlagd till myndighetsavgöranden, avlöstes av en tidsenlig självstyrelse för rennäringens utövare. Den lokala administrationen ankommer sålunda numera på samebyn som inom vissa ramar bestämmer om sättet för renskötselns utövande. Samebyns styrelse tillvaratar medlemmarnas gemensamma intressen och företräder medlemmarna gentemot myndigheter och andra utomstående. Medlemmarnas rätt att deltaga i handhavandet av samebyns angelägenheter utövas på bystämma. Organisationen kan sägas bygga på en princip om samverkan mellan de renskötande medlemmarna i byn liknande den som gäller i fråga om ekonomiska föreningar.

Enligt 86 § rennäringslagen skall bestämmelserna om sameby och dess förvaltning i tillämpliga delar gälla även i sameby för koncessionsrenskötsel, vilken är den typ av renskötsel som bedrivs i Sattajärvi.

Regler om koncessionsrenskötsel infördes första gången i 1928 års renbeteslag och intogs där under rubriken "Om renskötsel å vissa trakter nedom lappmarksgränsen" i 57–58 §§. Dessa stadganden innebar lösningen av en gammal stridsfråga. Under de tidigare renbeteslagarnas giltighetstid hade renskötsel i Norrbottens län nedanför lappmarksgränsen ej varit tillåten under sommartid. Trots förbudet hölls emellertid renar sedvanemässigt under hela året i vissa socknar nedanför lappmarksgränsen. Sedan försök att avskaffa denna renskötsel misslyckats valde lagstiftaren att anvisa lagliga former för näringens utövande.

Av det utredningsarbete som låg till grund för lagstiftningen (prop. 1928: 43, s. 173–197) kan utläsas att denna förestavades av sociala skäl. Renen hade nämligen i dessa områden en icke oväsentlig betydelse för ortsbefolkningen dels såsom dragdjur dels som ett tillskott till den allmänna hushållningen. Ortsbefolkningens renar hölls i vård hos de "skogslap-

par" som vistades på trakten med egna renar och beredde därigenom även "lapparna" ett ekonomiskt utbyte. Ett förbud mot renskötseln hade sålunda medfört ekonomiska konsekvenser såväl för ortsbefolkningen som för "lapparna".

Enligt 57 § i 1928 års lag kunde hädanefter renskötselberättigad "lapp" få tillstånd (koncession) till skogsrenskötsel på sådana trakter i Norrbottens län nedom lappmarksgränsen där renskötsel av ålder förekommit. En förutsättning härför var dock att det förelåg behov för en väsentlig del av traktens befolkning, att renskötsel fortfarande bedrevs på trakten. Detta krav torde ha haft sin grund i att marken inom koncessionsområdena till stor del var i enskild ägo och ej som ovanför lappmarksgränsen till övervägande del ägdes av kronan.

Koncessionsrenskötseln organiserades i lappbyar. Om koncession innefattade rätt för "lappen" att inneha skötesrenar fick de som var bosatta inom lappbyn och där ägde eller brukade jordbruksfastighet på vissa villkor ha skötesrenar i vård hos "lappen", dock ej fler än 20 för hushåll. Skötesrenägarna ansågs tillhöra lappbyn varav följde att de ägde rätt att deltaga i byns överläggningar och beslut. Denna rätt var dock begränsad till frågor som rörde skötesrenägarnas rätt såsom renägare i byn.

De former i vilka koncessionsrenskötseln kom att utövas efter införandet av bestämmelserna därom i 1928 års lag har belysts i de rennäringssakkunnigas betänkande (SOU 1968: 16) vilket låg till grund för 1971 års rennäringslag. Enligt de sakkunniga (s. 234) skilde sig formerna för renskötselns drivande inom koncessionsområdena i viktiga avseenden från vad som tillämpades i övriga delar av renskötselområdet. Ehuru tillståndet att driva ifrågavarande slag av renskötsel lämnades en viss person som måste vara renskötselberättigad var det i praktiken varken koncessionshavaren eller lappbyn som huvudsakligen bestämde om renskötseln. I stället hade i de flesta koncessionslappbyarna inrättats s. k. renägarföreningar som handhade viktigare med renskötseln sammanhängande frågor. För den löpande verksamheten svarade föreningens styrelse eller en verkställande ordförande. Renskötseln inom föreningens verksamhetsområde förestods av en samisk renvårdare som i egenskap av koncessionshavare var ansvarig för ordningen i renskötseln. Enligt de sakkunniga saknades anledning att frångå den ordning för renskötselns bedrivande som utvecklats i koncessionsområdena. I själva verket innebar de sakkunnigas förslag att även den vanliga renskötseln avsågs bli organiserad efter de principer som redan tillämpades i koncessionslappbyarna. Den av de sakkunniga föreslagna renbyorganisationen (i lagen kallade samebyar) ansågs sålunda vara väl lämpad för koncessionsrenskötseln med vissa jämkningar.

I anslutning till kap. 7 § 3 i sitt förslag till rennäringslag uttalade de sakkunniga härom.

I fråga om medlemskapet föreslås den betydelsefulla skillnaden mellan koncessionsbyarna och övriga renbyar att i de förra skötesrenägarna skall anses som medlemmar av byn, vilket de ej behöver vara i en vanlig renby. Skillnaden sammanhänger med att koncessionsrenskötseln i regel är beroende av att skötesrenägarna, dvs. ägare och brukare av jordbruksfastigheter inom koncessionsområdet, är villiga att upplåta sina marker till renbetning, något som knappast kan antagas bli fallet om de ej får möjlighet att påverka planeringen och ledningen av byns renskötsel. Medbestämmanderätten bör dock, liksom nu är fallet, endast omfatta frågor som rör deras rätt som renägare i byn. I sådana frågor avses omröstningen på renbyns stämma i regel skola ske efter reninnehav. – För att skötesrenägarna skall få deltaga i avgörandet av ärenden som angår dem föreslås, att de i sådana frågor skall räknas som renskötande medlemmar.

I förslaget till lagtext uttryckte de sakkunniga saken så att "skötesrenägarna får ej deltaga i överläggningar och beslut i andra frågor än som rör deras rätt som renägare. I dessa frågor räknas skötesrenägarna som renskötande medlem".

Sammanfattningsvis förordade de sakkunniga att renbeteslagens regler om koncessionsrenskötsel överfördes till den nya lagstiftningen utan större sakliga ändringar. I prop. 1971:51 konstaterade dep.chefen att de regler som de sakkunniga föreslagit för koncessionsrenskötsel i sak väsentligen överensstämde med renbeteslagens regler härom. Reglerna överfördes till 85–89 §§ rennäringslagen. Av dessa stadganden återges här 85–87 §§.

85 § Den som är renskötselberättigad kan få tillstånd (koncession) att driva renskötsel i Norrbottens län nedanför lappmarksgränsen inom område där renskötsel av ålder förekommer under hela året. Koncession kan innefatta rätt att mottaga skötesrenar från ägare eller brukare av jordbruksfastighet inom koncessionsområdet.

Koncession får lämnas endast om fortsatt renskötsel inom området är till gagn för ortsbefolkningen och endast om den som söker koncession kan antagas komma att driva renskötseln på ett ändamålsenligt sätt.

Koncession meddelas för viss tid, högst tio år.

86 § För renskötseln inom koncessionsområde skall finnas sameby. Medlem i sådan sameby är koncessionshavaren, dennes make och hemmavarande barn, renskötselberättigad som biträder koncessionshavaren i renskötseln och ägare av skötesrenar inom koncessionsområdet.

Bestämmelserna om sameby och dess förvaltning gäller i tillämpliga delar i fråga om sameby för koncessionsrenskötsel. Skötesrenägare anses därvid som renskötande medlem. Koncessionshavaren leder under styrelsens inseende renskötseln inom byn.

87 § Fråga om koncession prövas av lantbruksnämnden.

Beträffande skötesrenägarnas ställning i samebyn är här att märka den utformning andra stycket av 86 § fått jämfört med 7 kap. 3 § i de sakkunnigas förslag. Lydelsen av 86 § andra stycket jämförd med 59 § p. 2, vilket senare stadgande i huvudsak endast tillägger renskötande medlem rösträtt i en vanlig sameby (alltid en same), synes innebära en förändring av skö-

tesrenägarnas rättsliga ställning i koncessionssamebyn i förhållande till vad som gällt enligt renbeteslagen och som föreslogs gälla av de sakkunniga.

Det torde förhålla sig så att medlemmarna i en koncessionssameby till övervägande del utgörs av icke samer vilka genom innehav av fastighet äger rätt att ha skötesrenar i vård hos samen/koncessionshavaren. Enär skötesrenägare i en koncessionsby enligt stadgandet i 86 § andra stycket skall anses som renskötande medlem blir förhållandena då det gäller inflytandet över samebyns angelägenheter annorlunda i en koncessionsby än i en vanlig sameby.

I fråga om rösträtt och beslut på bystämma i vanlig sameby gäller enligt 59 § rennäringslagen i huvudsak följande regler. Varje myndig medlem (alltid samer) har en röst i fråga som rör t. ex. utseende av ordförande på bystämma eller av revisor eller beviljande av ansvarsfrihet för styrelsen. I övriga frågor tillkommer rösträtt endast renskötande medlem, som därvid har en röst för varje *påbörjat* hundratal renar.

Tillämpade på en koncessionsby innebär dessa regler – eftersom skötesrenägare (icke samer) skall anses som renskötande medlemmar – att vid utseende av ordförande o. dyl. samerna alltid är minoritet. I frågor av annat slag – däribland frågor om koncessionshavarens eget reninnehav – blir inflytandet på bystämman beroende av antalet renar som innehas å ena sidan av koncessionshavaren och å den andra av skötesrenägarna. Detta synes kunna leda till bl. a. den konsekvensen att om antalet sameägda renar är mycket stort i förhållande till antalet skötesrenar inom samebyn får koncessionshavaren det dominerande inflytandet på bystämman i angelägenheter av detta slag. Detta kan i sin tur få den följden, att det skydd med hänsyn till sitt markinnehav som skötesrenägare tillförsäkrats blir begränsat.

Om å andra sidan antalet sameägda renar är mindre eller ungefär lika stort som sammanlagda antalet skötesrenar och antalet skötesrenägare är stort får de senare det avgörande inflytandet på bystämman, eftersom redan innehavet av en enda ren ger en röst.

Jag har ansett det erforderligt att relativt utförligt uppehålla mig vid de förhållanden som ovan skisserats, då det är svårt att frigöra sig från intrycket att mycket av vad som i realiteten ligger bakom de djupgående motsättningarna i Sattajärvi sameby kan hänföras till den oklarhet som synes råda om samernas och skötesrenägarnas ställning i koncessionsbyn och att denna oklarhet återspeglas i klagomålen mot lantbruksnämnden i detta ärende.

När jag nu mot den angivna bakgrunden övergår till att granska klagomålen begränsar jag min prövning till de särskilda frågor vilka tidigare redovisats.

Uppdraget åt samebystyrelsen

Av utredningen i ärendet framgår att det samarbete mellan en samebys medlemmar som framstår som en av förutsättningarna för att renskötseln skall kunna bedrivas ändamålsenligt allvarligt försämrades i Sattajärvi redan under sommaren 1973 och att motsättningarna mellan koncessionshavarna och skötesrenägarna därefter ytterligare skärpts. Orsakerna härtill var, såvitt framgår av de handlingar jag tagit del av, oenighet mellan parterna dels om den ekonomiska ersättningen till koncessionshavarna dels om vissa rättsliga tolkningsfrågor sammanhängande med rennäringslagens regler om medlemsskap i sameby och rösträttsregler vid bystämma.

Då Erik och Herbert Sunna sade upp vården av skötesrenarna stod dessa utan tillsyn eftersom skötesrenägarna själva saknar renskötselrätt. Lantbruksnämndens åtgärd att i detta läge uppdra åt samebyns styrelse att handha vården av skötesrenarna har som nämnts tidigare prövats av JO. Sedermera har regeringen i sitt beslut av den 18 mars 1976 funnit att lantbruksnämnden redan vid detta tillfälle bort aktualisera frågan om sysslomannaskap för samebyn enligt reglerna i 72 § rennäringslagen. Till detta vill jag för egen del endast tillägga följande.

Av förarbetena till rennäringslagen (prop. 1971: 51 s. 193) framgår att möjligheten att anordna tvångsförvaltning genom sysslоman bör tillgripas endast som en yttersta utväg för att få en bristfällig renskötsel sanerad. En sådan ordning bör enligt dep.chefen endast anlitas av lantbruksnämnden då det visat sig omöjligt att på annat sätt vinna rättelse. Sysslomannen, som ej behöver vara same, övertar nämligen bystämmans och samebystyrelsens funktioner och får närmast ställning och befogenheter jämförbara med en konkursförvaltares. Tillgripes denna utväg återstår ju ej mycket av rennäringslagens intentioner om en ökad självbestämmanderätt för samerna. Med beaktande härav är det förståeligt att lantbruksnämnden tvekade att tillgripa denna extraordinära åtgärd. En annan sak är att det mot bakgrund av den senare utvecklingen kan konstateras att ett sysslomannaförordnande redan vid denna tidpunkt hade varit att föredra.

Koncessionen till den finske samen

Klaganden har hävdat att lantbruksnämndens beslut att lämna koncession till den finske samen strider mot rennäringslagen eftersom koncession endast skulle kunna ges till svenska samer. Rennäringslagen själv ger inget entydigt besked på denna punkt. Enligt 85 § kan den som är renskötselberättigad få tillstånd (koncession) att driva renskötsel i Norrbottens län nedanför lappmarksgränsen i de trakter där renskötsel av ålder förekommer under hela året.

Renskötselberättigad är i sin tur enligt 1 § rennäringslagen den som är av samisk härkomst om hans fader eller moder eller någon av hans far- eller morföräldrar haft renskötsel som stadigvarande yrke. Frågan om endast svenska samer är renskötselberättigade, är dock härigenom ej besvarad.

Ett studium av förarbetena (SOU 1968:16 s. 59–60) jämförd med prop. 1971:51 s. 154–155) ger ej mer vid handen än att lagstiftaren avsett att endast same vars föräldrar eller far-morföräldrar drivit renskötsel här i riket är renskötselberättigad här. Frågan om svenskt medborgarskap berördes ej i förarbetena.

Sammanfattningsvis torde det alltså förhålla sig så att en finsk same ej genom sitt medborgarskap är diskvalificerad att driva renskötsel här i landet. Förutsättningen för att denna rätt skall föreligga är dock att vederbörandes föräldrar eller dessas föräldrar haft renskötsel som stadigvarande yrke i Sverige. Det är naturligtvis tänkbart att en sådan situation förelegat vad gäller den finske samen men det förefaller dock mindre sannolikt. Mycket talar alltså enligt min mening för att lantbruksnämnden redan av sist angivna skäl varit förhindrad att lämna koncession till den aktuelle finske samen.

Skötesrenägarnas ställning

Enligt 85 § rennäringslagen kan koncession innefatta rätt att mottaga skötesrenar från ägare eller brukare av jordbruksfastighet inom koncessionsområdet. Klaganden har hävdat att majoriteten av skötesrenägarna i Sattajärvi skulle vara olagliga eftersom de ej uppfyller rennäringslagens ovannämnda krav. Den av lantbruksnämnden förebragta utredningen på denna punkt ger dock vid handen att klagomålen med något undantag med hänsyn till gällande rättsregler är ogrundade. Jag uppehåller mig ej vidare vid denna fråga men hänvisar till vad jag tidigare anfört i detta hänseende.

Sysslomannaförordnande enligt 72 § rennäringslagen

Jag har tidigare redovisat mina principiella överväganden i denna del. Härtill är endast att lägga att länsstyrelsens förordnande av syssloman för Sattajärvi i november 1976 är föremål för kammarrättens i Sundsvall prövning. Frågan synes för övrigt numera ha förfallit i och med att lantbruksnämnden som nämnts från och med den 1 januari 1978 utfärdat nya koncessionstillstånd för Sattajärvi sameby.

Avslutning

Som framgått kan invändningar riktas mot vissa av lantbruksnämndens beslut i den utdragna koncessionstvisten i Sattajärvi sameby. Såväl uppdraget till samebyns styrelse som koncessionstillståndet för den finske samen torde sakna stöd i rennäringslagen och framstår i efterhand som mindre lämpliga åtgärder för att komma till rätta med den uppkomna konflikten. Mot bakgrund av de motsättningar som rådde i samebyn, på vilka Erik och Herbert Sunnas uppsägning av skötesrenarna var ett tecken, hade lantbruksnämnden på ett tidigare stadium haft fog för att föranstalta om att syssloman förordnades. Nämndens tvekan att initiera en sådan ingripande åtgärd framstår dock av skäl som ovan redovisats som förståelig.

Jag har inte kunnat finna att utredningen ger stöd för klagandens påstående att lantbruksnämndens åtgärder förestavats av obehöriga hänsynstaganden till någon av parterna i konflikten. I stället torde få konstateras att förhållandena i samebyn ej utgjort en lämplig grundval för bedrivandet av koncessionsrenskötsel, då det för en ändamålsenlig renskötsel nödvändiga samarbetet mellan parterna ej stått att åstadkomma.

Det finns sannolikt flera orsaker till de uppkomna misshälligheterna vilka synes beröra inte enbart Sattajärvi sameby. En tänkbar orsak kan vara ändrade näringspolitiska förhållanden inom de trakter varom det här är fråga. Behovet för ortsbefolkningen att hålla ren som dragdjur och som tillskott till den allmänna hushållningen (prop. 1928: 43) kan ha blivit allt mindre framträdande. Dessa och andra omständigheter gör att det kan ifrågasättas om rennäringslagens reglering av skötesrenägarnas ställning i koncessionssamebyn är helt lämplig med hänsyn till rådande faktiska förhållanden.

Ett visst stöd för en sådan uppfattning synes vara att hämta i ett av lantbruksstyrelsen till regeringen den 13 oktober 1975 avgivet yttrande i anledning av en framställning om förhållanden i Muonio, Sattajärvi och Pirttijärvi koncessionssamebyar. Lantbruksstyrelsen synes i yttrandet ställa sitt hopp till ett biläggande av tvistigheterna genom klarläggande uttalanden av kammarrätt och regeringsrätt efter fullföljda besvär.

För egen del har jag svårt att se att någon varaktig lösning på de uppkomna problemen kan vinnas den vägen. Å andra sidan ger mig det material jag haft till förfogande inte tillräcklig grund för att bedöma om särskilda åtgärder kan vara påkallade. Än mindre är det möjligt för mig att ge anvisningar på tänkbara lösningar. Då förhållandena emellertid är ägnade att inge bekymmer för framtiden anser jag mig böra för kännedom översända ett exemplar av detta beslut till statsrådet och chefen för jordbruksdepartementet.

Länsbostadsnämnds handläggning av besvärsärende rörande ansökan om bostadsbidrag

Förmedlingsorganet i Lidingö kommun beslöt den 18 maj 1977 att avslå en av Kerstin Eriksson och hennes make gjord ansökan om bostadsbidrag avseende år 1977 under hänvisning till att makarnas bidragsgrundande inkomst var för hög. Kerstin Eriksson anförde besvär över beslutet den 25 maj 1977 hos länsbostadsnämnden i Stockholms län (dnr 46-628/77). Hon åberopade därvid att familjens inkomst för 1977 väntades minska med så stort belopp att bidrag kunde utgå. I en skrift till JO av den 29 januari 1978 uppgav Kerstin Eriksson att länsbostadsnämnden – trots särskild begäran

därom – vägrat att fatta beslut i besvärsärendet. Anledningen därtill syntes vara att Kerstin Eriksson ej efterkommit en anmodan av nämnden att på visst sätt komplettera besvärshandlingarna.

Genom remiss den 3 februari 1978 anmodades länsbostadsnämnden att inkomma med yttrande över klagomålen. Nämnden anförde följande.

Besvär över förmedlingsorganets beslut avseende ansökan om bostadsbidrag för 1977 inkom 1977-05-27. Ärendet översändes 1977-06-02 till kommunen med begäran att handlingarna i ärendet skulle insändas.

Sedan ärendet återkommit från kommunen skrev nämnden till klaganden och begärde in komplettering med avskrifter av självdeklarationer för 1975 års inkomster. Vidare skulle de uppgivna inkomstuppgifterna för 1977 styrkas då något intyg från mannens arbetsgivare inte fanns med (på den blankett som sänts till klaganden från förmedlingsorganet hade strukits för att uppgifterna om inkomst skulle styrkas).

Vissa kompletteringar inkom från klaganden i augusti 1977, men fortfarande saknades intyget angående mannens inkomst.

Nytt brev sändes till klaganden med begäran om denna uppgift. Klaganden har i svar på detta brev förklarat att hon vill att ärendet skulle behandlas på förefintligt material. I oktober 1977 ringde nämnden upp klaganden och förklarade att nämnden inte kunde taga upp ärendet till prövning då man enligt anvisningarna till förordningen om bostadsbidrag måste ha styrkta uppgifter vid omprövning på grund av inkomstminskning. Klaganden lovade skaffa intyg och skicka in detta.

1978-01-22 skriver klaganden och kräver beslut trots att den begärda kompletteringen ännu inte inkommit varför nämnden 1978-01-27 meddelat att behandling av ärendet kan göras när intyget inkommit.

Nämnden har med ledning av klagandens skrivelse till JO ansett att klaganden inte önskar komplettera ärendet varför nämnden genom beslut 1978-02-20 avskrivit ärendet från vidare handläggning enär erforderliga uppgifter för bedömning ej inkommit.

Med ledning av klagandens uppgifter om bruttoinkomster för 1975 enligt insända deklarationer och uppgiven ostyrkt uppgift om inkomst för 1977 skulle familjen ha kunnat beviljats ett statskommunalt bostadsbidrag med 23 kronor i månaden. Nämnden hade därför velat ge klaganden en chans att få detta bidrag innan ärendet avskrevs.

Det i nämndens yttrande omnämnda avskrivningsbeslutet av den 20 februari 1978 har följande lydelse.

Besvären avser förmedlingsorganets beslut den 18.5.1977 att avslå klagandens och hennes makes ansökan om bostadsbidrag. Beslutet har motiverats med att familjens bidragsgrundande inkomst enligt 1976 års statliga taxering inte medger bostadsbidrag för 2 barn. Omprövning enligt bestämmelserna i § 7 har inte kunnat göras då beräknad bidragsgrundande inkomst på 60800 kr var för hög och inkomstuppgifterna inte var styrkta.

Klaganden anhåller att ärendet måtte omprövas.

Förmedlingsorganet har den 6.6.1977 översänt ärendet för behandling.

– – –

Erforderliga uppgifter för ärendets bedömning har trots påminnelser inte inkommit till länsbostadsnämnden.

Nämnden avskriver därför ärendet från vidare handläggning.
Avskrift av detta beslut tillställes förmedlingsorganet för kännedom.

Kerstin Eriksson yttrade sig över vad nämnden anfört.

Vid ärendets avgörande den 16 maj 1978 anförde JO Uhlin.

I bostadsstyrelsens verkställighetsföreskrifter och anvisningar till 7 § förordningen (1976: 263) om statliga bostadsbidrag till barnfamiljer stadgas för ett fall som det förevarande att sökanden med intyg från arbetsgivare e. d. skall styrka de inkomstuppgifter som skall ligga till grund för förmedlingsorganets prövning. Då Kerstin Eriksson ej styrkt uppgifterna i sin ansökan om bostadsbidrag har länsbostadsnämnden haft fog för åtgärden att anmoda henne att komplettera besvärsskrivelsen i angivet hänseende. På grund av stadgandet i 8 § förvaltningslagen om myndighets vägledningsplikt var länsbostadsnämnden också skyldig att vägleda Kerstin Eriksson om vad hon hade att iakttaga för att kunna ta till vara sin rätt i saken. Detta skedde genom skrivelse från nämnden till Kerstin Eriksson den 4 juli 1977. Så långt har jag inget att erinra mot nämndens handläggning.

Kerstin Eriksson kompletterade därefter besvären genom att inge kopior av de efterfrågade självdeklarationerna. Det begärda intyget från arbetsgivaren ingavs dock ej. Samtidigt hemställde Kerstin Eriksson i skrift av den 23 augusti 1977 att nämnden skulle fatta beslut i ärendet på föreliggande utredning. Efter ytterligare skriftväxling upprepade Kerstin Eriksson sin hemställan den 22 januari 1978. Först efter det att Kerstin Eriksson vänt sig till JO tog nämnden ställning till besvären då den fattade det ovan angivna avskrivningsbeslutet.

Länsbostadsnämndens handläggning av besvären efter det att Kerstin Eriksson begärt att ärendet skulle avgöras i augusti 1977 har varit otillfredsställande. Dels har handläggningen dragit ut på tiden, dels har nämnden undandragit sig att i sak ta ställning till besvären, och dels har ärendet avgjorts utan att besvärshänvisning meddelats.

En myndighet är i princip alltid skyldig att i sak pröva en framställning eller besvär av en därtill berättigad (saklegitimerad) person. Endast om besvären är så bristfälliga att de är otjänliga som underlag för ärendets handläggning kan myndigheten underlåta sakprövning och i stället välja att avvisa besvären. Detta får dock ske först sedan parten fått tillfälle att bota vad som brister och underrättats om att underlåtenhet härutinnan kan medföra att talan ej upptages till prövning. (jfr RÅ 1975: 69 och Hellners, Förvaltningslagen med kommentarer, s. 102).

Uppenbart är att den omständigheten att Kerstin Eriksson ej styrkt inkomstuppgifterna i ansökan om bostadsbidrag ej kunnat föranleda att hennes talan avvisades eller att ärendet – såsom nu blev fallet – avfördes från vidare handläggning (avskrevs). Länsbostadsnämnden borde i stället ha

sakprövat besväret varvid nämnden, med hänvisning till att Kerstin Eriksson ej styrkt ifrågavarande inkomstuppgifter, varit oförhindrad att ogilla hennes besvärstalan.

Att Kerstin Eriksson ej önskade tillföra ärendet ytterligare utredning till stöd för sin talan borde ha stått klart för nämnden redan efter hennes skrivelse i augusti 1977. För att undvika onödigt dröjsmål i handläggningen skulle nämnden därför redan vid detta tillfälle ha skilt sig från ärendet i enlighet med det tidigare sagda. Nämnden borde därvid enligt 18 § förvaltningslagen ha underrättat Kerstin Eriksson om vad hon haft att iakttaga vid talan mot beslutet. Detta gäller för övrigt även nämndens avskrivningsbeslut den 20 februari 1978, då beslutet uppenbarligen gått Kerstin Eriksson emot.

Hälsovårdsnämnd förelade en fastighetsägare att anskaffa sopkärl m. m. Beslutet överklagades. Innan besvären prövats meddelade hälsovårdsnämnden förnyat föreläggande, denna gång vid vite. Kritik av sistnämnda åtgärd

Sven Jonsson anförde klagomål hos JO mot hälsovårdsnämnden i Nybro kommun. Han sade sammanfattningsvis: Jonsson äger fastigheten Ebbehult 2:6 i Nybro kommun. Vid sammanträde den 15 augusti 1977 beslöt hälsovårdsnämnden att förelägga Jonsson i egenskap av fastighetens ägare att snarast möjligt och senast den 1 september 1977 anskaffa godkända sopkärl och placera dem på visst angivet sätt på fastigheten. Jonsson anförde besvär över beslutet hos länsstyrelsen i Kalmar län inom föreskriven tid och yrkade "befrielse från den kommunala sophämtningen". Vid nytt sammanträde den 3 oktober 1977 beslöt hälsovårdsnämnden att vid vite om 500 kr. förelägga Jonsson att snarast möjligt och senast den 1 november 1977 vidtaga de med föreläggandet av den 15 augusti 1977 avsedda åtgärderna. Jonsson besvärade sig även över detta föreläggande hos länsstyrelsen. I klagomålen till JO framhöll Jonsson att nämnden ej ägt meddela något vitesföreläggande eftersom Jonsson anfört besvär över det första föreläggandet.

Efter remiss inkom hälsovårdsnämnden med yttrande över klagomålen. Nämnden anförde därvid bl. a. följande.

Hälsovårdsnämndens protokoll av 1977-08-15 justerades 1977-08-29 och blev därefter expedierat till mottagaren först 1977-09-09 bl. a. beroende på en större anhopning av liknande ärenden samt bristande personalresurser. Försändelsen utkvitterades av mottagaren 1977-09-13.

Besvärsskrivelse i ärendet ingavs till länsstyrelsen 1977-09-30 vilken med hemställan om yttrande ankom till hälsovårdsnämnden 1977-10-04, dvs.

dagen efter det att ärendet blivit föremål för vidare handläggning i hälsovårdsnämnden. Olyckliga omständigheter har sålunda medverkat till att den vidare handläggningen i hälsovårdsnämnden föregick en besvärsprövning.

Länsstyrelsen har emellertid sedermera genom beslut 1978-02-06 undanröjt hälsovårdsnämndens beslut av 1977-10-03 och därmed får hälsovårdsnämndens tidigare beslut av 1977-08-15 anses gällande i avvaktan på slutlig prövning i överinstans. Hälsovårdsnämnden har ej framfört erinringar mot länsstyrelsens beslut.

Jonsson bemötte nämndens yttrande. Beträffande den fortsatta handläggningen av Jonssons besvär inhämtades, att länsstyrelsen genom två skilda beslut den 6 februari 1978 avgjort ärendena. Länsstyrelsen undanröjde därvid hälsovårdsnämndens föreläggande vid vite av den 3 oktober 1977 (11.44-3646-1977). Däremot gjorde länsstyrelsen ej annan ändring i nämndens föreläggande av den 15 augusti 1977 än att den tid inom vilken Jonsson skulle ha efterkommit föreläggandet att anskaffa sopkärl bestämdes till den 15 mars 1978 (11.44-3340-1977). Över det sist nämnda beslutet anförde Jonsson besvär till kammarrätten i Jönköping. Kammarrätten lämnade besvären utan bifall.

I beslut den 25 april 1978 anförde JO Lundvik.

I en uppsats i Förvaltningsrättslig tidskrift 1954 s. 65 ff anför Håkan Strömberg följande: Om ett föreläggande, som domstol eller myndighet riktat mot viss person, ej efterkommes, kan det bli nödvändigt att upprepa föreläggandet för att om möjligt framtvinga åtlydnad. Härvid inställer sig frågan hur snart efter det första beslutet förnyat föreläggande får meddelas. Ur allmän synpunkt kan det framstå som önskvärt att så får ske omedelbart sedan den enskildes tredska konstaterats. Å andra sidan kräver hänsynen till rättssäkerheten att ett föreläggande ej upprepas, förrän frågan om dess rättsliga giltighet kan anses avgjord. I regeringsrättens praxis har även fastslagits att förnyat föreläggande vid vite förutsätter att det föregående föreläggandet vunnit laga kraft eller att däröver anförda besvär slutligen prövats (regeringsrättens årsbok 1921: 72 m. fl. rättsfall). Samma princip har ansetts tillämplig även i fall såsom det förevarande då det första föreläggandet ej varit förenat med vite (regeringsrättens årsbok 1944: 14). Det avgörande motivet till principen måste sökas i risken för att myndighetens ställningstagande i själva sakfrågan kullkastas genom det första beslutets upphävande, så att därmed grundvalen för det följande föreläggandet undanrycks.

Jag ansluter mig till den nu redovisade uppfattningen och finner därför att hälsovårdsnämnden i Nybro kommun förfor felaktigt då den beslöt om vitesföreläggande för Jonsson den 3 oktober 1977. Hälsovårdsnämnden

hade kunnat undvika detta om den, *såsom bort ske*, hos länsstyrelsen kontrollerat huruvida det första föreläggandet av den 15 augusti 1977 vunnit laga kraft eller ej. Det är med andra ord nämndens underlåtenhet att införskaffa nödvändig utredning som orsakat det oriktiga beslutet.

Även om det inträffade medfört visst besvär för Jonsson har dock någon rättsförlust inte åsamkats honom eftersom länsstyrelsen undanröjt vitesföreläggandet genom beslutet den 6 februari 1978. Med hänsyn härtill och då jag utgår från att hälsovårdsnämnden kommer att tillse att lagakraftbevis föreligger i ärenden av hithörande slag i framtiden, vidtager jag inte vidare åtgärder i ärendet utan låter det stanna vid den kritik som innefattas i det sagda.

Försöksverksamheten med samordnad älgjakt. Fråga om naturvårdsverkets tillämpning av reglerna om registrering av älgjaktsområde

Efter förslag av en inom jordbruksdepartementet tillsatt arbetsgrupp framlades i proposition 1975: 25 riktlinjer för den framtida älgvården, syftande till införandet av en samordnad älgjakt i hela landet. Sedan riksdagen i huvudsak biträtt de i propositionen framlagda riktlinjerna – avsedda att försöksvis tillämpas under en tid av fem år – genomfördes vissa ändringar i jaktstadgan, vilka trädde i kraft den 1 januari 1976.

Enligt 13 § jaktstadgan, i lagrummets lydelse enligt SFS 1975: 973, får jakt efter älg (med visst undantag) endast bedrivas inom område som av länsstyrelse registrerats som älgjaktsområde. Älgjaktsområde skall omfatta område som har jaktlig betydelse för älgjakt. Med älgjaktsområde förstås såväl *licensområde* för älgjakt (13 § 1 mom. andra stycket) som sådant mindre område som inte utgör licensområde, men där älgjakt får bedrivas efter *generell tilldelning* (7 mom. tredje stycket).

Statens naturvårdsverk har med stöd av bemyndigande i 13 § 9 mom. jaktstadgan den 14 november 1975 meddelat närmare villkor för och föreskrifter om registrering av älgjaktsområde, om älgtilldelning m. m. Talan mot länsstyrelses registreringsbeslut förs enligt 48 § b jaktstadgan hos naturvårdsverket. Mot naturvårdsverkets beslut får talan ej föras.

I en till JO den 4 februari 1977 inkommen skrift riktade Bengt Georén kritik mot naturvårdsverkets och vissa länsstyrelsers tillämpning av nyssberörda regler. Georén som ifrågasatte om naturvårdsverkets rättstillämpning stod i överensstämmelse med riksdagens beslut anförde med hänvisning till viss bifogad utredning följande.

Statens Naturvårdsverk beslutade den 14 november 1975 om villkor och föreskrifter med anledning av den nya älgjaktsordningen. Ansökan om älg-

jaktsområden skulle för Västerbottens del inlämnas senast 16.2.77. Naturvårdsverket har vid prövning av besvär över länsstyrelsens beslut att inte registrera älgjaktsområden nästan genomgående lämnat besvären utan bifall med motivering att området tidigare samjagat med annat område och att "tillräckligt vägande skäl för en utbrytning ur tidigare jaktlig gemenskap inte anförts". I naturvårdsverkets anvisningar finns ej reglerat den situationen, att område där man 1975 jagat tillsammans men före tiden för ansökan om älgjaktsområde av något skäl har avbrutit samjakten för att söka olika älgjaktsområden. Däremot finns reglerat den händelse att jaktarrende utgår under pågående försöksperiod – då skall områdena registreras och godkännas var för sig. Vid ansökan om älgjaktsområde krävs bl. a. bevis om jaktarrende, och det framgår alltså där klart att samjakten upphört p g a ändrade arrendeförhållanden före tidpunkten för ansökan. Naturvårdsverket har i skrivelse till regeringen (Dnr 260–2182-76 NfJ) sid 2 sista stycket angivit att "som bärigt skäl kan accepteras upphört jaktarrende, ny jaktarrendator . . ." Enligt jaktpressen har andra länsstyrelser medgivit registrering av älgjaktsområden trots att man tidigare samjagat, just av skälet att arrenderingen ändrats före ansökningstillfället. I lagtexten är ej stadgat att lagen skulle gälla retroaktivt från tiden för ansökan och därför kan inte undertecknad finna annat än att arrendeförhållandena vid tiden för ansökan skulle varit den grund på vilket registrering av älgjaktsområden bort bedömas. Det kan inte åligga länsstyrelse eller Statens Naturvårdsverk att bedöma "bärigheten av skäl" till att arrende, muntligt eller skriftligt, upphört eller sagts upp och därmed jaktsamarbetet. Riksdagens beslut kan inte ha inneburit förbud att säga upp jaktarrende eller tvång att förlänga tidigare arrende, även om det kan ligga nära till hands att tro att man skiljts för att få jaga var för sig på olika älgjaktsområden för dispenstilldelning.

Georén hemställde att JO skulle granska saken.

Genom remiss anmodades naturvårdsverket att inkomma med yttrande över klagomålen. Verket anförde därvid följande.

Försöksverksamheten med samordnad älgjakt (prop 1975: 25) har tillkommit för att, som namnet antyder, få till stånd en ökad samverkan vid älgjakten och härigenom en bättre vård av älgstammen och en rättvisare beskattning av denna med hänsyn till markens jaktliga avkastningsförmåga.

För att jakt efter älg skall få bedrivas krävs enligt 13 § jaktstadgan i dess nya lydelse (SFS 1975: 973) att marken där jakten skall ske är registrerad såsom älgjaktsområde. Med älgjaktsområde avses såväl licensområde som sådant mindre område där älgjakt får bedrivas enligt generell tilldelning.

Länsstyrelsen är registrerande myndighet. För att ett område skall kunna registreras som licensområde är kravet att det skall ha en sådan areal och arrondering att en biologiskt riktig skötsel av älgstammen möjliggörs. I praktiken betyder detta att ett område, som är välarronderat och så beskaffat att det föder en älgstam som tål en beskattning av minst ett vuxet

djur per år, skall registreras som licensområde. Arealmässigt kommer härigenom stora variationer att förekomma såväl inom respektive län som inom landet i dess helhet. En nedre gräns torde ligga kring 200 ha och en övre vid drygt 5000 ha.

Områden som inte fyller dessa krav men ändå har betydelse för älgjakt skall registreras som älgjaktsområde för generell tilldelning och tilldelas ett vuxet djur plus minst en årskalv per år. Den arealmässigt nedre gränsen för dessa områden har kommit att ligga vid ca 5 ha med vissa variationer beroende på lokala förhållanden.

Det kan förefalla som om det ur älgtilldelningssynpunkt vore synnerligen fördelaktigt att disponera flera små älgjaktsområden istället för ett stort. Jakttidens längd varierar dock i realiteten från 20–45 dagar på licensområden till 2–4 dagar – jakttiden får uppgå till fem dagar men detta har hittills inte förekommit i något län – på områden för generell tilldelning. Många har emellertid fäst sig vid den till synes fördelaktiga tilldelningen av djur på smärre områden. För att motverka en uppsplittring av tidigare jaktligt samarbete har därför i naturvårdsverkets villkor och föreskrifter 1975-11-14 (bifogas) till 13 § jaktstadgan inskrivits: "Innehar samma person eller jaktlag jakträtten på två eller flera områden inom samma älgvårdsdistrikt skall dessa områden i syfte att uppnå ett tillfredsställande underlag för älgstammens vård tillsammans registreras som ett älgjaktsområde. Om sökanden begär att få områden registrerade var för sig får det medges endast om det bedöms som skäligt med hänsyn till föreliggande jaktliga förhållanden och älgstammens vård inte försvåras härigenom" (Punkt 1.3.).

Denna lydelse, som naturvårdsverket har hela ansvaret för och som tillkommit efter noggrann kontroll av att den överensstämmer med intentionerna i den av riksdagen antagna propositionen och som godtagits av jägarnas organisationer, är helt och hållet föranledd av en strävan att försöka förhindra att större områden där samjakt tidigare bedrivits delas upp i flera små i syfte att erhålla en högre älgtilldelning, samtidigt som älgstammens vård försvåras, vilket strider mot syftet med den samordnade älgjakten.

Självfallet skall dock inte ett tidigare samarbete vara fullkomligt bindande för hela försöksperioden fram till den 1 juli 1982. Därför har också i föreskrifterna angetts att, om ändring sker i fråga om områdets avgränsning, fastighetsförhållanden eller jakträttsliga förhållanden, skall jakträttsinnehavaren ansöka om ny registrering (Punkt 1.7.).

Tvärt emot vad klaganden anför har naturvårdsverket klart tagit ställning till förhållandet vid tiden för ansökan om registrering. Av naturliga skäl framträder dock en jaktlig samverkan tydligast under den tid älgjakt pågår och stor vikt har därför lagts vid förhållandena vid 1975 års älgjakt. Om det emellertid i besvärsskrivelsen framkommit att mellan jakttiden 1975 och ansökningstillfället 1976 förändring har skett i fråga om områdets avgränsning, fastighetsförhållanden eller jakträttsliga förhållanden, på sådant sätt att en särregistrering av vissa fastigheter kunnat anses motiverad, har också verket tagit hänsyn härtill.

I sin anmälan omnämner klaganden två fall.

1. Ture Karlsson, Kåge.

Handlingarna i besvärsärendet bifogas.

Naturvårdsverkets beslut att lämna besvären utan bifall bygger på det förhållande som framgår av yttrandet från länsjaktvårdsföreningen. En förändring i de jakträttsliga förhållandena har visserligen skett genom att

Karlsson tecknat avtal om nytt arrende på en fastighet, men denna fastighet har tidigare disponerats av Östanbäcks jaktklubb och de jakträttsliga förhållandena inom det aktuella området har således i praktiken inte kommit att förändras.

2. Evert Häggström, Vindeln.

Handlingarna i ärendet bifogas.

I föreliggande fall åberopas inte ens några förändringar som enligt gällande villkor och föreskrifter skulle kunna medge en särregistrering enligt Häggströms önskemål. Han kan själv påverka jaktens förläggning till tid och rum inom ramen för licensjakttiden. Älgjakten kan för övrigt inte framgångsrikt bedrivas på och kring klagandens betesmarker varje dag under 20 dagar och det torde inte heller höra till vanligheten att betesdjur tas in på grund av pågående älgjakt.

Statens naturvårdsverk kan således inte finna att klaganden har fog för sin anmälan och får därför anhålla att densamma lämnas utan åtgärd.

Georén inkom med påminnelser jämte viss ytterligare utredning.

Vid ärendets avgörande den 12 juni 1978 anförde JO Uhlin.

Vid min granskning av ärendet har jag ej funnit att de av naturvårdsverket utfärdade anvisningarna till 13 § jaktstadgan eller den däråd grundade och av Georén kritiserade rättstillämpningen står i strid med de syften som ligger bakom statsmakternas beslut om en samordning av älgjakten.

Jag vill erinra om att fråga är om en försöksverksamhet som skall pågå under en femårsperiod och att älgjaktens fortsatta utformning därefter avses bli föremål för förnyade överväganden. I samband med riksdagsbehandlingen av det framlagda förslaget framhöll jordbruksutskottet (JoU 1975:13) att regeringen efter prövotidens utgång borde underställa riksdagen vederbörligen utvärderade resultat av det nya systemet och föreslå de åtgärder som kunde föranledas därav (sid. 8 m). Det kan förutsättas att eventuella olägenheter av den nu prövade ordningen för registrering av älgjaktsområden i samband därmed kommer att beaktas.

V. Remissyttranden

Yttrande över justitiedepartementets promemoria med förslag till ny sekretesslag m. m. ”Handlingssekretess och tystnadsplikt”

Genom remiss den 17 augusti 1977 beredde justitiedepartementet riksdagens ombudsmän tillfälle att yttra sig över rubricerade promemoria (Ds Ju 1977: 11).

Efter samråd med övriga justitieombudsmän avgav JO Lundvik den 30 december 1977 yttrande till departementet. Av yttrandet återges här följande avsnitt som rör sekretess för JO:s tillsynsverksamhet.

JO arbetar av ålder med stor öppenhet. Reglerna om polis- och förundersökningssekretess i 10 § nu gällande sekretesslag äger enligt vad som där uttryckligen sägs inte tillämpning hos JO. Inkomna anmälningar behandlas med ytterst få undantag som offentliga. Detsamma gäller i fråga om yttranden som inhämtats från myndighet eller tjänsteman. Inspektionsprotokoll har under senare år undantagslöst behandlats som offentliga. Detsamma gäller av JO meddelade beslut. Endast när det gäller myndighets egna handlingar som inkommit till JO har bedömningen varit en annan. De har ansetts behålla sin eventuella sekretess även sedan de inkommit till JO.

Förslaget medför ingen större ändring i vad som redan nu gäller. Huvudregeln i (12 kap. 7 §) andra stycket är att uppgift som JO erhåller från myndighet behåller sin eventuella sekretess hos JO om ej annat stadgas. Sådana undantagsregler ges för uppgift i myndighets eller tjänstemans anmälan (men ej yttrande) till JO och uppgift som inflyter i JO:s beslut.

Tillämpat på handlingar som infordrats från myndighet innebär huvudregeln ingen ändring mot nuläget och föranleder ej erinran från min sida. I andra hänseenden medför huvudregeln däremot ökad sekretess.

Som jag redan framhållit kommer det i dag endast undantagsvis i fråga att sekretessbelägga *yttrande* (remissvar) som inkommit från myndighet eller tjänsteman. Det finns enligt min mening inte tillräcklig anledning att gå så långt i sekretesshänseende som följden skulle bli om förslaget genomförs på denna punkt. Yttranden från myndighet eller tjänsteman bör kunna likställas med myndighets eller tjänstemans anmälan. med andra ord sekretess bör gälla endast om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra avsevärd skada eller betydande men för allmänt eller enskilt intresse (= förslagets tredje stycke).

JO:s *inspektionsprotokoll* innehåller i stor omfattning uppgifter som erhållits från den inspekterade myndigheten eller dess tjänstemän. De kan även innefatta redogörelse för JO:s iakttagelser m. m. Skäl kan anföras för

att inspektionsprotokollen bör följa samma regler i sekretesshänseende som myndighets yttrande. Att helt utesluta möjligheten till sekretess kan i vissa speciella fall medföra svårigheter, t. ex. när det gäller att dokumentera viss information. Jag förordar därför att regeln i tredje stycket första punkten i förevarande paragraf av förslaget får motsvarande tillämpning också på inspektionsprotokollen.

Vad gäller *anmälningar och andra skrivelser från allmänheten* föreslås sekretess endast enligt 3 kap. och enbart om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra betydande men för riket. Jag vill föreslå en något vidgad sekretess. Det gäller dem som är underkastade sekretess på grund av förordnande enligt rättegångsbalken eller förbehåll enligt sekretesslagen. Å ena sidan vore det ur rättssäkerhetssynpunkt inte tillfredsställande om den som ålagts sådan tystnadsplikt, inte skulle kunna anföra klagomål till JO angående något som omfattas av tystnadsplikten. Å andra sidan bör den föreskrivna sekretessen rimligen inte få brytas av att uppgifter som omfattas av sekretessen blir offentliga om de åberopas i en anmälan till JO. Sekretesskyddet för anmälningar m. m. från allmänheten synes därför böra utvidgas så att sekretess i nu angivna fall förs vidare när uppgifter som omfattas av sekretessen förekommer i skrivelse till JO (jfr för övrigt föreslagna inskränkningar i meddelarfriheten enligt 14 kap. 2 § 4 och 6).

Vad slutligen gäller JO:s beslut föranleder förslaget – att de alltid skall vara offentliga – ingen erinran från min sida.

I enlighet med vad jag nu sagt föreslår jag att 7 § tredje stycket i förslaget ersättes av bestämmelser med följande innehåll i sak (en uppdelning på flera stycken synes dock motiverad så att ej undantagsregler och självständiga regler sammanblandas): Sekretess för uppgift i anmälan eller yttrande från myndighet eller den, som på sätt anges i 1 kap. 3 § är knuten till myndighet, gäller endast om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra avsevärd skada eller betydande men för allmänt eller enskilt intresse. För uppgift som någon, som ej är underkastad sekretess enligt 1 kap. 2 § 2, lämnar i anmälan eller annan skrivelse gäller sekretess endast om uppgiften är sådan att den som lämnar uppgiften är underkastad tystnadsplikt på grund av förordnande enligt 5 kap. 4 § eller 23 kap. 10 § fjärde stycket rättegångsbalken eller på grund av förbehåll enligt 2 kap. 10 §, 11 §, 12 § fjärde stycket, 13 § andra stycket eller 15 § denna lag, eller för uppgiften gäller sekretess enligt 3 kap. och det kan antagas att röjande av uppgift som sist sagts skulle medföra betydande men för riket. Sekretess för uppgift i inspektionsprotokoll gäller om det kan antagas att röjande av uppgiften skulle medföra avsevärd skada eller betydande men för allmänt eller enskilt intresse. Sekretess gäller ej beslut varigenom ärende avgöres.

Jag vill tillägga, att jag med anmälan, yttrande eller skrivelse åsyftar en inlaga till JO. Eventuellt därvid fogade bilagor får bedömas för sig. En bilaga, som utgörs av en självständig sekret handling t. ex. en sjukjournal, bör ej förändra karaktär därför att den inges till JO. Innefattar däremot bilagan

endast en vidarutveckling av tankegångarna i inlagan får den följa samma regler som denna.

Yttrande över socialutredningens slutbetänkande "Socialtjänst och socialförsäkringstillägg" (SOU 1977: 40)

Den 31 januari 1978 avlämnade JO Ekberg yttrande över socialutredningens slutbetänkande "Socialtjänst och socialförsäkringstillägg". I betänkandet lades fram förslag till en ramlag med allmänna riktlinjer för socialnämndernas verksamhet (socialtjänstlagen) och till en lag med närmare bestämmelser om handläggningen i vissa avseenden (socialnämndslagen). Vidare föreslogs bl. a. en lag med särskilda bestämmelser om vård av underårig samt ändringar i föräldrabalken och rättshjälpslagen.

JO:s yttrande är alltför omfattande för att återges i sin helhet. Här redovisas därför endast huvudpunkterna i yttrandet med särskild tyngdpunkt på de delar som gäller barnavården.

Inledningsvis anförde JO i sitt yttrande.

Uppläggningen av reformen är tilltalande ur många synpunkter. Reformen innebär också en välkommen modernisering och upprustning av socialvården i stort. Jag ansluter mig till utredningens grundläggande principer med dess helhetssyn på socialtjänstens insatser. Förslaget öppnar nya möjligheter för det sociala arbetet, dels genom att socialtjänsten kan verka också inom andra områden än de för socialvården traditionella, dels genom att insatserna kan anpassas mera ändamålsenligt efter behoven i varje särskilt fall. Sociala synpunkter kan härigenom få större betydelse för samhällsplaneringen, vilket får anses angeläget. Förslaget lämnar även stort utrymme för nya initiativ, såväl inom det allmänt förebyggande arbetet som i fråga om individuella behandlingsinsatser. Detta är på längre sikt ägnat att förbättra de sociala arbetsmetoderna och därmed utfallet av hela verksamheten. Jag ansluter mig även till utredningens åsikt att åtgärder som rör den enskilde bör genomföras i samförstånd med honom, låt vara att detta såvitt gäller barn och ungdom inte kan gälla reservationslöst. Förslaget innehåller således många värdefulla moment och kan, rätt utformat, innebära en förnyelse av socialvården som länge känts angelägen framför allt inom den traditionella socialhjälpsverksamheten och nykterhetsvården.

Uppläggningen av förslaget medför dock vissa komplikationer i den praktiska tillämpningen dels genom frånvaron av preciseringar och vägledande uttalanden i många delar, dels genom den valda lagsystematiken som innebär att så många olika lagar måste tillämpas samtidigt. I ett flertal barnavårdsärenden måste t. ex. samtliga de fyra inledningsvis nämnda la-

garna tillämpas, liksom bestämmelser i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen. Man kan inte heller frigöra sig från intrycket att önskemålet att reglera alla tvångsåtgärder på annat sätt än genom socialtjänstlagen har fått dominera förslaget i alltför hög grad på bekostnad av de praktiska synpunkterna. Det kan tilläggas att vissa föreslagna regler fått en direkt olämplig placering. Man kan inte bli annat än överraskad då man finner t. ex. bestämmelser om förbud mot att mottaga vistelsebarn under kapitlet om vårdnad i föräldrabalken eller den allmänna bestämmelsen om skyldighet att anmäla barnmisshandel m. m. i socialnämndslagen.

Den frihet som ramlagen ger socialnämnderna kan ur vissa synpunkter inge tveksamhet. JO har i sin verksamhet många gånger kunnat konstatera att värderingarna i den sociala verksamheten kan skifta avsevärt från kommun till kommun. Det bör inte accepteras att sådana skillnader i värderingar leder till olika social standard i kommunerna. Enligt min mening lämnar inte förslaget tillräckliga garantier i detta avseende. Förslaget lägger över huvud taget en sådan vikt vid stora riktlinjer att de nödvändiga praktiska tillämpningsreglerna ofta inte fått den uppmärksamhet som varit påkallad.

Mina främsta anmärkningar mot förslaget avser emellertid barnavården. Hela uppläggningen av reformen tycks bygga på antagandet att man bara har att göra med vuxna personer, vilka själva kan ta ställning till sitt behov av hjälp från socialtjänsten. Socialtjänstens relation till de vuxna har fått träda i förgrunden på ett sådant sätt att samhället avhänder sig mycket av ansvaret för de barn som inte själva kan ställa krav på socialtjänsten. Denna tendens framträder på många ställen i förslaget. Tillsammans kan dessa förslag komma att leda till en försvagning av socialvårdens barnavårdande funktioner.

Vid behandlingen av *förslaget till socialtjänstlag* framhöll JO under avsnittet "Rätten till bistånd m. m." att förslaget inte innehöll några bestämmelser varigenom kommunen ålades ett direkt ansvar för att erforderliga hjälpinsatser kom till stånd i det enskilda fallet. Tydligen hade socialutredningen ansett detta följa bl. a. av den föreslagna grundläggande rätten till bistånd från socialtjänsten. JO anförde följande.

För min del anser jag dock att kommunens ansvar för att väsentliga individuella hjälpbehov blir tillgodosedda bör klargöras genom en uttrycklig anvisning i lagen, inte minst därför att lagen kommer att tillämpas och läsas av många som saknar juridiska insikter. Frånvaron av bestämmelser som anger socialnämndens ansvar för att erforderliga åtgärder vidtas i enskilda fall blir särskilt påfallande vad gäller barnavården. I socialtjänstlagen finner man ingen motsvarighet till barnavårdslagens regel i 3 § om att barnavårdsnämnd särskilt skall uppmärksamma sådana underåriga som med hänsyn till kroppslig eller själslig hälsa och utrustning, hem- och familjeförhållanden samt omständigheter i övrigt kan anses vara särskilt utsatta för risk att utvecklas ogynnsamt. I stället finner man allmänna regler

om att att socialnämnden skall "verka för" att barn och ungdom växer upp under goda och trygga förhållanden och att man skall "främja" en allsidig personlighetsutveckling m. m. (12 §). Närmare bestämmelser ges endast i fråga om förskole- och fritidshemsverksamhet. Sådan verksamhet är visserligen av största vikt för en positiv utveckling av barnens förhållanden i vårt samhälle. Detta får emellertid inte dölja det faktum att vissa barn kan vara i behov av omfattande hjälp och stöd också i annan form. Det ligger tyvärr också i sakens natur att just dessa utsatta barn ofta inte har föräldrar som till fullo förmår tillvarata barnens intressen. Föräldrarna begär kanske ingen hjälp för barnet. De kanske t. o. m. motsätter sig erbjudanden om hjälp till barnet från socialtjänsten. Detta fall, som dessvärre inte är alltför ovanligt, inryms inte särskilt väl under någon av socialtjänstlagens bestämmelser. Enligt min mening bör därför socialtjänstlagen kompletteras så att den klart slår fast socialnämndens ansvar för att utsatta barns förhållanden blir föremål för utredning och eventuella åtgärder oavsett om föräldrarna begär bistånd åt barnet.

I den *föreslagna socialnämndslagen* hade socialutredningen tagit in bl. a. en grundläggande bestämmelse om skyldighet för socialnämnden att utan dröjsmål *inleda utredning* av vad som genom ansökan eller på annat sätt kommit till nämndens kännedom och som kunde föranleda åtgärd av nämnden (12 §). JO framhöll vikten av att denna bestämmelse ägnades tillräcklig uppmärksamhet och anförde vidare följande.

I JO:s verksamhet har det kunnat konstateras att ett vanligt misstag som begås av socialförvaltningarna gäller just inledande av utredning. Betydande oklarhet synes råda på många håll angående skyldigheten att igångsätta utredning, främst i barnavårdsärenden. Man verkar inte heller ha klart för sig nödvändigheten av att ha en utredning till grund innan man vidtar åtgärder. Det är därför inte ovanligt att JO riktar kritik mot socialnämnder för att dessa underlåtit att föranstalta om utredning enligt barnavårdslagen trots att det funnits anledning antaga att åtgärder varit påkallade. Denna nämndernas tveksamhet får tyvärr ofta till följd att åtgärder uteblir eller sätts in alltför sent med följd att åtgärden, när den väl sker, kanske måste bli mer ingripande än om nämnden handlat på ett tidigare stadium. Jag vill därför särskilt framhålla det angelägna i att den nya lagstiftningen ger klart besked till socialnämnderna om deras skyldighet att i tid föranstalta om erforderlig utredning. Den föreslagna bestämmelsen i 12 § fyller inte detta krav på klarhet. Tanken är att nämnden skall inleda utredning omedelbart om åtgärder kan bli aktuella enligt den föreslagna lagen med särskilda bestämmelser om vård av underårig (LVU). Är däremot fråga om stöd- eller hjälpåtgärd enligt socialtjänstlagen får utredning inledas först sedan den enskilde genom ansökan eller på annat sätt vänt sig till nämnden (s. 868). Man ställer onekligen frågan hur socialnämnden med dessa utgångspunkter skall förfara i barnavårdsärenden där föräldrarna inte vänt sig till nämn-

den eller där de inte alls önskar någon utredning. Är omständigheterna sådana att vård enligt LVU kan komma i fråga får nämnden visserligen sätta igång utredningen ändå. Men i de flesta fall, där man har anledning att utreda ett barns förhållande, kan man knappast redan från början förutse att ett omhändertagande kommer att bli aktuellt. Tvärtom önskar man kanske framför allt utreda just behovet av andra hjälpåtgärder för barnets del. Av betänkandet att döma skulle socialnämnden i det fallet inte få inleda och genomföra utredningen utan föräldrarnas samtycke. Detta inger starka betänkligheter. Det säger sig självt att många allvarliga barnavårdsärenden skulle missas, om den mycket stora del av utredningar enligt barnavårdslagen, som för närvarande görs och som inte syftar till omhändertagande, skulle få genomföras endast i den omfattning som föräldrarna accepterade detta. Det är ofta först vid en utredning som det visar sig hur bekymmersam barnets situation är. Det är vidare just i de fall där bristerna i hemmiljön är mest framträdande som man riskerar att föräldrarna motsätter sig utredning. Jag anser det därför nödvändigt att socialnämnderna ges möjlighet att utreda barnavårdsärenden oberoende av föräldrarnas samtycke också i fall när vård enligt LVU ännu inte är aktuell. Det bör även framhållas att en väl underbyggd utredning många gånger kan få föräldrarna att ändra uppfattning så att de senare accepterar de föreslagna hjälpåtgärderna för barnet.

Socialtjänstens möjligheter att bedriva utredningar i barnavårdsärenden skulle vidare enligt JO:s mening påverkas av de förslagna bestämmelserna om när *socialnämnd* skulle *få lämna ut uppgifter* om enskildas personliga förhållanden (21 § socialnämndslagen). Förslaget innebar i princip att om inte samtycke förelåg sådana uppgifter inte fick lämnas av socialtjänsten annat än i vissa särskilt uppräknade fall. JO anförde följande.

Enligt 21 § första punkten bryts sekretessen i det fall detta är nödvändigt för att tillgodose behov av vård enligt vissa särskilt angivna lagar, bl. a. den föreslagna LVU. Av specialmotiveringen (s. 872) kan man få intrycket att tystnadsplikten bryts så snart man har anledning att tro att ett barn far illa och därför vill göra utredning. Detta synes dock inte följa av av den föreslagna lagtexten. Motsättningsvis måste förslaget innebära att tystnadsplikt gäller i alla barnavårdsärenden där man inte har anledning att förutsätta att omhändertagande enligt LVU kan komma i fråga. Socialnämnden torde därigenom få avsevärda svårigheter att inhämta information från och rådgöra med exempelvis barnavårdscentral och daghem i dylika ärenden, om inte föräldrarnas samtycke härtill kan erhållas. Det torde nämligen ofta förhålla sig så att nämnden för att få advekat information själv måste lämna vissa upplysningar om anledningen till förfrågan. Det bör härvid åter framhållas (jfr ovan vad som anförts angående möjligheterna att utreda barnavårdsärenden när föräldrarna inte vill medverka) att det just i situationer där barnet verkligen far illa ofta är särskilt svårt att uppnå samtycke från

föräldrarnas sida. Det finns alltså en risk att den föreslagna regleringen kommer att allvarligt försämra socialnämndernas informationsinsamlande i barnavårdsärendena och därigenom deras möjligheter att fatta korrekta beslut. Det kan t. o. m. befaras att socialnämndens möjligheter att ingripa till barns skydd på ett betänkligt sätt kommer att begränsas till de allvarligare fallen då ingripande enligt LVU är aktuellt, medan andra fall får lämnas utan åtgärd i brist på behövligt beslutsunderlag.

En liknande konsekvens är att socialnämnden inte på samma sätt som nu kan ta vissa förberedande kontakter för att undersöka om det är motiverat att igångsätta en verklig utredning. Ibland kan man genom sådana undersökningar konstatera att en anmälan är överdriven eller beror på missförstånd. Den kan även ha tillkommit i trakasserisyfte. Det är då praktiskt att på ett snabbt och enkelt sätt kunna avskriva anmälningen. Det kan å andra sidan även tänkas att innehållet i anmälningen i sig inte är tillräckligt att föranleda utredning (enligt LVU eller i övrigt), men att kompletterande uppgifter från exempelvis barnavårdscentral kan sätta saken i ett helt annat läge. Om föräldrarnas tillstånd saknas kan sådana kontakter knappast tas med ett meningsfullt resultat som följd. Begränsningen av undantagen från sekretess kan således också medföra att många fall med barnavårdsproblematik inte kommer att upptäckas så tidigt som annars kunnat ske.

Jag anser sammanfattningsvis att tystnadsplikten och sekretessen inte får utformas så att den hindrar socialnämnden från att upptäcka och utreda barnavårdsärenden på ett sådant stadium att åtgärder från nämndens sida verkligen kan vara meningsfulla. Förslaget tycks vila på den värderingen att föräldrarna har bestämmanderätt över vad som får göras eller utredas angående barnet ända tills situationen blir så ohållbar att ett omhändertagande enligt LVU är nödvändigt. Jag kan inte dela denna syn. Tvärtom bör den nya lagstiftningen vila på grundsatsen att socialnämnden bör vara medveten om sitt särskilda ansvar för barnen i kommunen och beredd att handla så snart ett barns bästa erfordrar detta. Om socialnämnderna bedriver en sådan aktiv barnavårdande verksamhet kan många omhändertaganden undvikas.

Beträffande innehållet i register och personakter föreslog socialutredningen en generell *gallringsskyldighet* vilken skulle inträda tre år efter det att den sista anteckningen i akten gjorts eller efter det att eventuell åtgärd avslutats (26 § socialnämndslagen). JO anslöt sig till utredningens principiella uppfattning att känsliga uppgifter om den enskilde av integritetsskäl inte borde behållas längre än nödvändigt. Vad gällde den generella fristen av tre år ansåg emellertid JO att en sådan tidsgräns kunde godtagas endast såvitt avsåg socialtjänstens insatser för sina vuxna klienter. För barnavårdens del skulle en sådan regel få olyckliga konsekvenser. JO anförde vidare.

Antagandet att äldre uppgifter skulle sakna relevans för bedömningen av

ett enskilt ärende kan inte upprätthållas inom barnavården. Den omständigheten att inga anmärkningar mot ett barns förhållanden inkommit på tre år utgör ingen garanti för att barnet haft det bra under denna tid. Det är ofta slumpen som avgör om och när anmälningar görs om t. ex. barnmisshandel eller andra missförhållanden i ett barns hemmiljö. Beträffande vissa slag av uppgifter är det vidare av särskilt intresse att kunna bevaka om ett mönster upprepas. Sådana uppgifter är t. ex. tidigare misshandel eller vanvård av äldre syskon till barnet. Även vissa psykiska sjukdomstillstånd hos barnets vårdare eller annan i dess omgivning förtjänar att uppmärksammas. Det finns praktiska exempel på att sådana tillstånd, t. ex. amningspsykoser, återkommit hos vårdaren vid senare tillfälle och inneburit stora faror för ett nytt barn. Har man frånhänt sig alla möjligheter att kontrollera familjens tidigare förhållanden, kanske man inte förstår att ingripa i tid för att rädda barnet. Det bör framhållas att många allvarliga brister i ett barns tidigare förhållanden inte behöver ha lett till varaktigt omhändertagande av barnet. Vårdaren kan t. ex. tillfriskna från sin sjukdom ehuru man inte kan utesluta risk för återfall. Det förekommer även varje år flera fall där barn avlider till följd av misshandel i hemmet. Man kan även tänka sig att barnet adopteras bort. I samtliga dessa fall kommer socialtjänsten med den föreslagna regeln att sakna all kännedom om vad som hänt. Detta kan lätt leda till att man inte i tid inser att ett nytt barn löper risk att utsättas för allvarlig skada. Ett annat exempel gäller kontrollen av tilltänkta fosterhem. Om det tidigare konstaterats att barn vanvårdats i ett fosterhem bör detta hem uppenbarligen inte på nytt godkännas som fosterhem utan att ingående utredning gjorts som visar att det inte längre finns risker med att placera barn där. Med den föreslagna bestämmelsen skulle man efter några år inte längre kunna klarlägga sådana förhållanden och risken är stor att anmärkningarna inte alls skulle upptäckas.

Den föreslagna *lagen med särskilda bestämmelser om vård av underårig* (LVU) innehöll bestämmelser som möjliggjorde tvångsvis omhändertagande av barn och ungdomar dels på grund av allvarliga brister i omvårdnaden om barnet, dels på grund av barnets eget behov av vård till följd av drogmissbruk, kriminalitet eller dylikt. De åtgärder som kunde beslutas med stöd av denna lag var omhändertagande för vård, i princip med placering utom hemmet. Det fanns inga åtgärder mellan de rent frivilliga enligt socialtjänsten, vilka inte kan vidtagas annat än med den enskildes – i barnavårdsärenden föräldrarnas – samtycke, och ett omhändertagande enligt LVU. Förslaget saknade alltså motsvarighet till de i nuvarande 26 § barnavårdslagen reglerade förebyggande åtgärderna, vilka kan företagas oberoende av samtycke. JO anförde följande.

Av de nuvarande förebyggande åtgärderna saknar förmaning och varning samt i någon mån föreskrifter rörande den unges levnadsförhållanden större praktisk betydelse. Hjälpåtgärder, innefattande råd och stöd, och

övervakning tillämpas däremot i stor utsträckning såväl med föräldrarnas samtycke som utan att sådant samtycke föreligger. I båda situationerna har man många gånger på sikt kunnat inregistrera goda resultat av barnavårdsnämndens insats. Det är visserligen sant att åtgärder av detta slag knappast kan få någon avgörande betydelse för vården av den unge om han eller hans föräldrar vägrar att medverka. Förhållandet blir emellertid annorlunda om den enskilde till en början vägrar att samtycka men, sedan åtgärden väl beslutats, rättar sig och medverkar. Sådana fall är inte ovanliga. Om den enskilde följer en föreskrift, trots att han eller hon från början ogillat föreskriften, kan detta leda till förbättring av situationen och mera ingripande åtgärder i form av omhändertagande kan undvikas. Det kan också vara så att den enskilde efter hand ändrar uppfattning om värdet av en förebyggande åtgärd, t. ex. övervakning. Om kontakten mellan övervakaren och klienten blir god kan klienten kanske så småningom komma att själv önska denna kontakt. Även här kan utvecklingen leda till att ett omhändertagande för samhällsvård blir onödigt. Jag tycker att dessa erfarenheter av den nuvarande barnavårdslagstiftningen kommit bort i utredningens förslag. Jag vill mot bakgrund av det nu sagda väcka frågan om man verkligen bör avhända sig alla möjligheter att vidta åtgärder till barns skydd, om inte föräldrarnas samtycke redan från början kan erhållas och fulla skäl för omhändertagande ännu inte föreligger. Såvitt jag förstår blir det genom utredningens förslag i det närmaste omöjligt för socialnämnden att aktivt ingripa i ett sådant fall även om barnets förhållanden är långt ifrån tillfredsställande. Kan socialnämnden alltså inte få föräldrarnas samverkan till stånd, kan nämnden inte göra annat än sitta och vänta tills dess barnets situation utvecklats så negativt att ett omhändertagande kan beslutas. En sådan ordning kan inte accepteras. Ett sätt att komma till rätta med problemet är att behålla möjligheten att besluta om vissa förebyggande åtgärder även utan den enskildes samtycke. Detta skulle också indirekt medföra att socialnämnden får ökade möjligheter att genomföra utredning och ta kontakter med andra myndigheter m. m. i barnavårdsärenden på sätt jag ovan framhållit som nödvändigt för ett meningsfullt arbete inom barnavården.

Enligt den föreslagna LVU skulle vården av en omhändertagen underårig i princip förläggas till annan plats än hans eget hem. Det skulle dock vara möjligt att *placera* honom *i hemmet* även under vårdtiden. Enligt en särskild bestämmelse skulle vården så snart som möjligt förläggas till den underåriges eget hem (12 § andra stycket). JO anförde i denna del bl. a. följande.

JO har i sin verksamhet kunnat konstatera att det ofta förekommer att barn flyttas hem på ett planlöst och ibland för barnet direkt olämpligt sätt. Jag tar i princip avstånd från tanken att man generellt skulle kunna uppställa det kravet att ett omhändertaget barn så snart som möjligt skall vårdas i det egna hemmet. Ett dylikt riktmärke kommer att leda till många skadliga

försök med att flytta hem barnet innan problemen i familjen ännu är lösta. Resultatet blir bara att socialnämnden på nytt får skilja barnet från hemmet. Sådana upprepade omhändertaganden kan ge svåra anpassnings- och utvecklingsproblem hos barnet. Jag är alltså rädd för att förslaget på denna punkt utformats med föräldrarnas intressen i förgrunden och på bekostnad av barnens intressen. Vård i den underåriges eget hem med stöd av den särskilda lagen bör i allmänhet inte komma i fråga när vården föranletts av att hemmet företett grövre missförhållanden och någon varaktig och väsentlig förbättring inte konstaterats. Blotta förhoppningen om att förhållandena i hemmet numera stabiliserats får sålunda inte leda till att barnet flyttas hem för att vårdas där. Inte heller bör vården få förläggas till den underåriges eget hem av det skälet att man finner det svårt att anordna den vård man ursprungligen avsett, t. ex. att man tänkt sig en fosterhemsplacering men inte kunnat få fram något lämpligt fosterhem. Jag har uppmärksammat att de nuvarande reglerna om villkorligt upphörande av samhällsvård ibland kommit till användning i sådana fall och där det objektivt sett inte varit lämpligt för barnet. Den föreslagna lagstiftningen torde innebära ännu större risker för att barnet flyttas hem i fall när andra placeringar ter sig svårare att genomföra. Lagstiftningen måste därför ge klart uttryck för tanken att socialnämnden är ansvarig för att ett barn som vårdas enligt LVU kommer i tillfredsställande förhållanden såväl under hela vårdtiden som när vården upphör.

Enligt förslaget skulle tydligen LVU kunna tillämpas bara i fall när erforderliga *samtycken* till vården inte kunnat erhållas. Det var alltså inte, såsom enligt nuvarande barnavårdslagen, fråga om vård oberoende av samtycke. Om samtycke lämnades sattes lagen ur spel och man skulle endast kunna hjälpa barnet genom insatser enligt den på fullständig frivillighet grundade socialtjänstlagen. Detta skulle enligt JO kunna medföra att socialtjänstens möjligheter att planera och garantera barnet långsiktig vård blev avsevärt försämrade. JO anförde bl. a. följande.

Enligt min mening inger det starka betänkligheter att socialutredningen gjort tillämpningen av LVU helt beroende av om samtycke föreligger eller ej. Jag ser det också som en brist i betänkandet att denna fråga inte blivit bättre belyst. Även om det – som jag tidigare anfört – ligger ett värde i att barnavårdande åtgärder kan genomföras i samförstånd med föräldrarna, så kan man inte avvara möjligheten för socialnämnden att gå in med åtgärder med tvång då förhållandena är sådana att en underårigs hälsa eller utveckling är i fara. Det räcker emellertid inte med att nämnden skall kunna initiera åtgärder. Den måste också kunna genomföra dem under så lång tid som behövs för att hjälpa den unge och garantera honom stabila, tillfredsställande förhållanden. Det planlagda, långsiktiga behandlingsarbetet är mycket viktigt. Det är just här som utredningsförslaget har sin svaghet. Man har bortsett från situationen att föräldrarna kan tänka sig att för en kortare

tid samtycka till omhändertagande av barnet men ställa sig avvisande till att omhändertagandet skall pågå så lång tid som är sakligt motiverat av behandlingsskäl. Man har också bortsett från de talrika fall då föräldrarna till en början samtycker men sedan ändrar sig och vill ha tillbaka sitt barn. Man har inte heller beaktat de situationer där föräldrarna vid upprepade tillfällen frivilligt överlämnar ett barn till fosterhem för att strax därefter ta det tillbaka. Gemensamt för alla dessa fall är att socialnämnden med utredningens förslag inte kan inleda ett omhändertagande enlig LVU. Nämnden kan inte heller garantera att barnet får en välplanerad och långsiktig vård. Vidare blir nämnden i stor utsträckning beroende av föräldrarna vid sin planering för barnet och detta även i sådana fall där barnet blivit utsatt för misshandel eller grov vanvård i hemmet. Det nu anförda talar enligt min mening för att det skulle vara mycket olyckligt om man genomförde ett system där lämnat samtycke ovillkorligen skulle få till följd att vård enligt LVU inte kunde komma till stånd. Föreligger sådana förutsättningar som beskrivs i LVU bör samhället inte avhända sig möjligheten och rätten att inskrida med långsiktig hjälp för att skydda en underårig som far illa. Den risken uppstår om man avstår från en bestämmelse av innehåll att vård enligt lagen kan beslutas oberoende av samtycke.

Socialutredningen föreslog vidare att vård enligt LVU inte fick överstiga tre månader. *Vårdtiden* skulle anges i länsrättens beslut om vård. Beträffande barn som omhändertogs på grund av brister i omvårdnaden om dem skulle det dock finnas en möjlighet för länsrätten att förordna att vården skulle pågå under längre tid än tre månader eller tillsvidare. Det skulle också vara möjligt att före vårdtidens utgång påkalla nytt beslut av länsrätten, varigenom vårdtiden skulle kunna förlängas. JO ifrågasatte det föreslagna systemet med från början maximerade vårdtider och anförde.

Genom förslaget vill utredningen komma till rätta med de nuvarande långa omhändertagandetiderna. Förslaget har också syftet att inordna institutionell eller annan vård utom hemmet som ett led i en sammanhållen behandling och att skapa garantier för att omhändertagandet i annat hem än det egna inte består längre än vad förhållandena oundgängligen kräver (s. 442). För dessa motiv bakom förslaget kan man självfallet känna sympati. Onekligen har man i en del fall kunnat notera omhändertaganden som av olika skäl blivit bestående utan att kanske förutsättningarna för detta i realiteten funnits kvar. Jag kan dock inte frigöra mig från intrycket att utredningen gått alltför långt i andra riktningen och med sitt förslag beskär vårdtiderna mer än vad som är motiverat. Rent principiellt borde det vara svårt att förena omhändertagandets karaktär av skyddsåtgärd eller behandlingsåtgärd med en absolut regel som anger att åtgärden skall upphöra vid en viss tidpunkt, oavsett om de omständigheter som föranlett vårdbeslutet alltjämt föreligger. Man har då tagit avsteg från principen att adekvat vård skall lämnas så länge den behövs, och adekvat vård kommer även i

fortsättningen att i många fall bli just vård utom det egna hemmet. Detta gäller naturligtvis särskilt barn som far illa i hemmet och faller in under 1 punkten i 1 § men kan också gälla för ungdomar som tas om hand enligt 2 punkten. Även om en tidsgräns i sistnämnda fall är lättare att generellt acceptera, kan man inte bortse från risken att en i förväg bestämd vårdtid kan för dessa underåriga te sig som ett straff, vars längd är beroende på hur allvarlig försummelse de gjort sig skyldiga till. Samma upplevelse kan naturligtvis registreras hos en förälder som får sitt barn omhändertaget enligt 1 punkten. Man kan inte heller bortse från att en vårdtid som är från början begränsad till en kort tidsperiod, inte alltid kommer att få den positiva effekt på den enskildes vilja till behandling som socialutredningen antagit. Det finns en fara att många tvärtom kan resonera så att det inte finns någon anledning att gå in i en kanske påfrestande behandling när man ändå vet att vården kommer att upphöra inom en mycket nära framtid. Socialutredningen föreslår visserligen att vårdtiden skall kunna förlängas efter nytt beslut av länsrätten även under pågående vård. Värdet av en sådan regel får dock inte överskattas. Dels föreligger en viss risk att behov av förlängning förbises eller att utredning och handläggning inte hinner slutföras före vårdtidens utgång – varför den underårige måste återföras till sitt föräldrahem – dels ter sig ett sådant förfarande onödigt uppslitande för berörda parter i alla de fall där förlängning uppenbart måste ske.

Trots den kritik som ligger i det sagda vill jag emellertid inte ställa mig avvisande till att man för de ungdomar som omhändertas på grund av sitt eget beteende, d. v. s. omhändertages enligt 2 punkten i 1 §, strävar efter att ange vårdtidens längd i samband med omhändertagandebeslutet. Jag ser det emellertid som direkt orealistiskt att i lagen skriva in ett så lågt maximum för vårdtiden som tre månader. Det är ju att märka att det just är fråga om ett maximum. Ett sådant bör allmänt sett innehålla en sådan spännvidd att man inte i den praktiska tillämpningen riskerar att göra maximum till regel. Jag vill därför förorda att maximum i vart fall inte sätts lägre än sex månader beträffande nu nämnda underåriga.

När det gäller barn som omhändertas på grund av brister i omsorgen om dem ger förslaget möjlighet för länsrätten att besluta om längre vårdtid än tre månader och även om vård tills vidare. Som 3 § LVU utformats framstår även här tremånaderstiden som huvudregel. Möjligheten att förordna att vården skall bestå tillsvidare kan nästan uppfattas som en undantagsregel. Socialutredningen har inte heller i betänkandet närmare diskuterat i vilka fall vården bör beslutas tillsvidare. Det sägs helt kort (s. 442) att förhållandena i den underåriges hem kan vara sådana vid tiden för ansökan att det ej kan förutses om och när barnet kan återvända till hemmet. Detta räcker självfallet inte som vägledning för de tillämpande myndigheterna. Man vet alltså inte om utredningen har tänkt sig att man skall göra något mera markant avsteg från nuvarande praxis i barnavårdsärenden enligt 25 § a) BvL. Skall man förkorta omhändertagandetiderna för barn med föräldrar

som har missbruksproblem, som misshandlar barnen, som eljest vanvårdar dem eller inte förmår att ge dem en godtagbar hemmiljö och fostran? Eller skall man inte göra det? Inte heller anges när man skall ange vårdtiden till ett visst maximum eller när man skall förordna om vård tillsvidare. Här behövs onekligen klarläggande uttalanden.

Enligt min mening är det uppenbart att man inte från början bör bestämma viss dag för vårdens upphörande i alla de fall som vi i dag betraktar som allvarligare barnavårdsfall, t. ex. där barnmisshandel eller annat övergrepp av inte alltför lindrig art förekommit eller där grövre vanvård av barn iakttagits. Detsamma bör gälla där svårare missbruksproblem föreligger hos föräldrarna eller någon av dem. Inte heller bör man välja en preciserad eller förkortad vårdtid bara för att gå föräldrarna till mötes och slå sig till ro med att tiden senare kan förlängas. Ett sådant beslut kan varken gagna föräldrarna eller barnet. Jag skulle tro att antalet barnavårdsärenden där man måste förordna om vård tillsvidare kommer att bli förhållandevis stort. Mycket talar därför enligt min mening för att man beträffande barn som omhändertas enligt 1 § första punkten vänder på bestämmelsen och gör det jag ovan betecknat som undantagsregel till huvudregel. Vården bör alltså i princip bestå tills vidare men länsrätten skall, om den så finner lämpligt, kunna ange den tid under vilken vården längst får bestå. Denna tid får självfallet överstiga den maximitid som skall gälla för de underåriga som anges i 1 § andra punkten. Vid bestämmandet av vårdtidens längd bör man så långt det är möjligt anpassa denna till vårdbehovet. Att detta är en svår uppgift framgår inte minst av JO:s erfarenheter. Man torde med fog kunna påstå att det hör till undantagen att man alls kan förutse en viss tidpunkt när familjens problem kan antagas vara lösta eller åtminstone så pass lösta att omhändertagande inte längre är påkallat.

Vård som beslutats med stöd av LVU skulle vidare enligt förslaget *upphöra* senast när den underårige fyllde 18 år. JO anförde i denna del följande.

Man kan visserligen anföra starka principiella skäl för att ingripande med stöd av LVU inte bör kunna göras mot myndiga personer. Jag anser emellertid att man bör skilja på fall när frågan om ingripande uppkommer efter det att den unge fyllt 18 år och fall när behandling pågår och den unge blir myndig under behandlingstiden. I det senare fallet anser jag att övervägande skäl talar för att den inledda behandlingen eller vården bör få slutföras. Åtgärdssystemet beträffande de unga lagöverträdarna kommer annars i stor utsträckning att sättas ur spel. Detta gäller inte bara ungdomar som fyllt 18 år, utan även dem som närmar sig 18-årsåldern och som enligt nuvarande regler i allmänhet överlämnas till vård enligt barnavårdslagen. Åldersgränsen måste även ses i samband med andra av socialutredningen föreslagna regler om unga lagöverträdare. Till en början kan nämnas den till tre månader maximerade behandlingstiden, vilken beräknas utan hänsyn

till avbrott i vården på grund av rymningar o. dyl. Enligt den föreslagna lydelsen av 38 kap. 2 § brottsbalken kommer det vidare knappast att vara möjligt att förändra påföljden av det skälet att vårdtiden går ut under det att den unge är avviken och nytt vårdbeslut därefter inte kan erhållas. Dessa regler kommer tillsammans troligen att verka i den riktningen att såväl åklagare som domstolar kommer att bli mera tveksamma mot att överlämna äldre tonåringar till vård inom socialtjänsten. Jag kan således inte dela socialutredningens uppfattning att ungdomar inte i större utsträckning kommer att dömas till kriminalvård, utan tror tvärtom att detta kommer att bli följden av förslaget. Jag förordar därför att, när frågan om vård enligt LVU uppkommit innan den unge fyllt 18 år, denna vård bör få fullföljas, vari även ingår att förlängning av vårdtiden i viss utsträckning bör vara möjlig efter 18-årsdagen.

Enligt förslaget till LVU fanns för vissa särskilt brådskande fall möjlighet att *omedelbart omhändertaga* underårig. Sådant beslut skulle i princip fattas av socialnämnden men skulle inom fyra dagar underställas länsrätten för prövning. Om beslutet fastställdes skulle nämnden senast inom två veckor efter det att omhändertagandet gjorts ansöka hos länsrätten om att den underårige skulle beredas vård enligt LVU. Om det förelåg särskilda skäl kunde länsrätten förlänga denna tidsfrist till högst fyra veckor. (7–9 §§). JO diskuterade utformningen av dessa bestämmelser och anförde.

Ur rättssäkerhetssynpunkt är det givetvis av största vikt att frågan om ett omhändertagande prövas snarast av beslutsmyndigheten. Detta gäller särskilt de fall där omhändertagande skett redan innan slutligt beslut i saken fattats. Handläggningen av LVU-ärenden bör därför alltid vara skyndsam och ges prioritet i förhållande till andra ärenden. Emellertid bör man inte fastställa maximitider som inte möjliggör en rimlig behandling av ärendena. De föreslagna tidsgränserna i 8 § beträffande omedelbart omhändertagande och i 10 § beträffande länsrättens prövning synes mig rimliga. Bestämmelsen i 9 § att socialnämnden endast har 14 dagar på sig, räknat från det omedelbara omhändertagandet, att göra ansökan till länsrätten om vård enligt lagen förefaller mig däremot att vara i snävaste laget. Till detta bidrar bl. a. att man tagit bort den generella möjligheten till ordförandebeslut och att beslut om ansökan till länsrätt inte får delegeras inom distriktsnämnden. I de flesta fall måste således frågan om ansökan till länsrätt hinna behandlas vid nämndsammanträde. Dessförinnan skall utredning ha gjorts och färdigställts och kommunikation med parterna ha skett. Detta betyder att nämnden inte kan lägga ner särskilt mycket tid på själva utredningen. En väl genomförd utredning är emellertid en första förutsättning för att länsrättten skall få ett tillfredsställande underlag för sitt ställningstagande. Bristfälliga utredningar kan leda till allvarliga rättsförluster, både såtillvida att vård inte beslutas trots att skäl därtill föreligger och att vård

enligt LVU kommer till stånd trots att någon annan behandlingsåtgärd hade varit tillräcklig eller mera ändamålsenlig. Jag anser att man vid avvägningen mellan å ena sidan önskemålen om skyndsam handläggning och å andra sidan kravet på en tillförlitlig utredning måste ta fasta på det sistnämnda. Jag är därför rädd att den föreslagna 14-dagarsregeln kan medföra en risk för försämrade utredningar. Möjligheten att begära förlängning av ansökningstiden finns visserligen men förutsätter att särskilda skäl föreligger, med andra ord att ärendet avviker från normalärendet. Enligt min mening framstår en utredningstid på upptill fyra veckor som nödvändig även i många normalfall med hänsyn till de praktiska svårigheter som ofta föreligger att genomföra detta slag av utredningar. Man skall komma ihåg att socialförvaltningarna inte har utredningsresurser liknande polisens, varför det inte är rimligt att dra paralleller med t. ex. häktningsfrister. Jag tycker också det är viktigt att socialnämnden ges tid att noga överväga den föreslagna behandlingsplanen så att denna kan bli av verkligt värde för den senare vården och inte endast en pappersprodukt. Sammanfattningsvis vill jag alltså förorda en mindre restriktiv reglering av tidsfristen i 9 §.

Socialutredningen föreslog vidare vissa ändringar i *föräldrabalken*. Bl. a. hade man där placerat en bestämmelse motsvarande nuvarande 50 § barnavårdslagen, innebärande möjlighet för socialnämnd att meddela förbud att flytta fosterbarn från fosterhem inom kommunen om flyttningen skulle kunna medföra fysisk eller psykisk skada för barnet. I sin kommentar till bestämmelsen anförde JO bl. a. följande.

Enligt min mening borde utredningen här ha uppmärksammat möjligheten att samordna prövningen av sådant förbud med en eventuell prövning om upphörande av vård enligt LVU. Jag har i några fall observerat att onödigt långdragna och uppslitande processer orsakats av den nuvarande bristande samordningen i motsvarande situationer. Föräldrarna begär t. ex. att samhällsvården för barnet skall upphöra. De får inte bifall till sin talan förrän i kammarrätt eller regeringsrätten. De väntar sig då att få hem barnet, men möts av ett förbud enligt 50 § barnavårdslagen, varefter en ny lång process börjar. Under tiden lever alla de inblandade i plågsam ovisshet. Detta skulle till en del kunna undvikas om den instans som hade att ta ställning till frågan om upphörande av samhällsvården även gjorde en prövning av frågan om hinder ändå mötte mot hemtagning av barnet med hänsyn till barnets anknytning till fosterhemmet. Prövningen skulle således i princip företas av nämnden i hemkommunen men i förkommande fall lämpligen ske efter hörande av vistelsekommunen. Ofta kan det dessutom vara samma kommun som omhändertagit barnet och som är vistelsekommun. Detta får antagas bli fallet i ännu högre grad i framtiden. Det framstår då som än mera opraktiskt att man i vissa fall kan behöva föra två långa processer efter varandra om vad som ur den enskildes synpunkt måste te sig som en enda sak, nämligen om barnet får komma hem eller inte.

Vidare föreslogs ändringar i *rättshjälpslagen* av huvudsaklig innebörd att offentligt biträde alltid skulle förordnas när fråga uppkom om omedelbart omhändertagande av underårig eller om beredande av vård enligt LVU. Enligt förslaget skulle offentligt biträde förordnas för barnet och föräldrarna eller annan vårdnadshavare gemensamt. Det fanns dock möjlighet att också förordna särskilt offentligt biträde för föräldrarna. JO anförde bl. a. följande.

Föräldrarna kan f. n. inte få offentligt biträde utan endast allmän rättshjälp. Jag har i och för sig inga invändningar mot att man inför möjlighet att ge föräldrarna offentligt biträde. Jag vill däremot understryka att man inte generellt kan genomföra detta på så sätt att biträdet förordnas gemensamt för barn och föräldrar, utan att man därigenom allvarligt försämrar barnets rättsliga ställning jämfört med vad som gäller för närvarande. I fall när det gäller omhändertagande av barn på grund av föräldrarnas förhållanden föreligger det praktiskt taget alltid en motsättning mellan å ena sidan barnets och å andra sidan föräldrarnas intressen, vilket i viss mån framgår redan av att föräldrarna motsätter sig den vård som föreslås för barnet. Det finns därvid en stor risk att ett biträde som förordnats för barn och föräldrar gemensamt huvudsakligen kommer att företräda föräldrarnas intressen på bekostnad av barnets. Jag anser därför att det föreslagna tillägget till 42 § rättshjälpslagen inte kan godtagas. Regeln bör i stället formuleras så att offentligt biträde inte får förordnas för föräldrar och barn gemensamt, annat än om det är uppenbart att någon motsättning dem emellan inte föreligger. Det senare kan närmast bli aktuellt i fråga om ungdomar som omhändertas på grund av sitt eget beteende. Obligatoriet i 41 § bör knytas till barnet. Det skall alltså alltid förordnas offentligt biträde för barnet. I fråga om särskilt offentligt biträde för föräldrarna ter det sig tillräckligt att länsrätten, om så anses behövligt, kan förordna biträde. Om föräldrarna begär det bör biträde som regel förordnas.

I frågan om *vård av vuxna missbrukare* anförde JO bl. a. följande.

Beträffande vården av de vuxna missbrukarna konstaterar jag att det inom utredningen framförts olika meningar om i vad mån socialtjänsten bör ha rätt att tillgripa tvångsåtgärder eller inte. Ingen har emellertid satt i fråga att visst tvång ibland är oundvikligt, låt vara att tvånget i så fall skall utövas inom den slutna psykiatriska vården och inte inom socialtjänsten. Det finns uppenbarligen en yttersta gräns när samhället inte längre kan underlåta att gripa in för att tillförsäkra någon akut vård, när vederbörande själv till följd av psykisk sjukdom, svårartat missbruk eller liknande inte längre är i stånd att rätt bedöma sitt tillstånd. Frågan gäller därför närmast till vilket vårdområde man vill hänföra de tvångsåtgärder som i vissa fall inte kan undvaras. I denna del anser jag mig inte ha anledning att ta principiell ställning. Jag vill dock samtidigt framhålla att det, oavsett vilket val man gör, gäller att begränsa tvångsåtgärderna så att de inte kommer till an-

vändning schablonmässigt utan bara tillämpas i sådana fall där det är oundgängligen nödvändigt. Jag tror för min del att det finns goda förutsättningar att byta ut de flesta tvångsåtgärder gentemot vuxna missbrukare mot intensiva frivilliga åtgärder. Med den omdaning som förslaget kommer att innebära för socialtjänstens del ökar möjligheterna att erbjuda sådana verkningsfulla frivilliga behandlingsåtgärder. Behovet av tvångsåtgärder vid sidan om dem som i dag finns i lagen om sluten psykiatrisk vård i vissa fall tycks mig därför inte vara särskilt stort.

Avslutningsvis uttalade JO följande.

Jag har i det föregående kommenterat olika delar i förslaget. Av dessa kommentarer framgår att förslaget ger intryck av att vara ett ännu inte helt avslutat arbete. Många viktiga detaljer är ofullständigt belysta och man kan förutse betydande praktiska svårigheter om inte förslaget ses över och kompletteras på åtskilliga punkter innan det läggs till grund för lagstiftning.

Ett annat genomgående drag i förslaget är att det i de flesta avseenden innebär en väsentlig försvagning av den individuella barnavården. Förslaget har i alltför stor utsträckning blivit vuxenorienterat. Enligt min mening måste man därför bearbeta förslaget i det särskilda syftet att stärka barnavårdsfunktionerna. Man bör därvid även slå fast socialnämndens ansvar för att barn som far illa får den hjälp som erfordras från samhällets sida.

Yttrande över budgetdepartementets rapport "Myndigheters skadeståndsansvar i vissa personalärenden m. m."

Genom remiss den 25 april 1978 beredde budgetdepartementet riksdagens ombudsmän tillfälle att yttra sig över rubricerade rapport (Ds B 1978: 3).

Med anledning härav avgav JO Lundvik den 19 juni 1978 yttrande till departementet. Av yttrandet återges här följande del.

Avsnitt A

I rapporten föreslås i detta avsnitt att skadeståndsansvar införs för offentlig arbetsgivare, som i ärende om disciplinansvar, avskedande, avstängning eller läkarundersökning bryter mot föreskrift i lagen om offentlig anställning eller i författning som meddelats med stöd av denna lag.

Rapporten lämnar inte någon redovisning av i vilken utsträckning det förekommer att arbetstagare varom nu är fråga, dvs. arbetstagare med statlig eller statligt reglerad anställning, åläggs disciplinpåföljd, avskedas, avstängs eller blir föremål för läkarundersökning. JO brukar vid sina inspektioner av statliga myndigheter fråga om det förekommit några ärenden

av här nämnt slag, varvid svaret brukar bli att så inte varit fallet under senare år. De klagomål i dylika personalärenden som kommit in till JO har varit få och har under senare år nära nog uteslutande gällt det kommunala området.

Såvitt jag kan bedöma utifrån mina erfarenheter föreligger alltså knappast något behov av att införa skadeståndsregler av föreslagen art.

Mot förslagets genomförande kan anföras principiella betänkligheter. Förslaget framstår som ett led i den utveckling mot en allt större likställighet mellan den offentliga arbetsmarknaden och den privata som kännetecknat lagstiftningen inom tjänstemannarätten alltsedan mitten av 1960-talet. Tillkomsten av statstjänstemannalagen år 1965 var det första mycket betydelsefulla steget. Bland andra etapper kan nämnas ämbetsansvarets slopande år 1975 och införandet av medbestämmandelagen år 1976.

I remissyttrande över förslaget till statstjänstemannalag m. m. framförde min företrädare JO Bexelius åtskilliga kritiska synpunkter (se JO:s ämbetsberättelse 1965 s. 565 ff). Själv har jag ställt mig kritisk till framlagda förslag till ämbetsansvarets slopande (JO:s ämbetsberättelse 1970 s. 484 ff, där yttrande redovisas av JO Bexelius, JO Henkow och mig, och JO:s ämbetsberättelse 1973 s. 563 ff där ett gemensamt yttrande återges av mig, JO Thyresson och JO Wennergren). I yttrande över det betänkande som föregick lagen om medbestämmande i arbetslivet (JO:s ämbetsberättelse 1975/76 s. 508 ff) anförde jag bl. a.

Den offentliga verksamheten spänner över ett mycket brett fält. På många områden skiljer sig förhållandena inte i någon större mån från vad som gäller inom privat verksamhet och det ter sig då naturligt och lämpligt att samma arbetsrättsliga regler blir tillämpliga där som på den enskilda sektorn. På andra områden har emellertid den offentliga verksamheten en helt annan karaktär än den enskilda. Detta gäller rättskipningen, polisverksamheten, den exekutiva verksamheten, skatteväsendet osv. Det allmänna utövar här en tvångsmakt gentemot medborgarna, en makt som har sin grund i lagarna och är noga reglerad av dem. Karaktären av denna verksamhet är sådan att – även om ett utrymme finns för viss företagsdemokrati – en obegränsad avtalsfrihet, en skyldighet att när som helt ingå i förhandling osv. inte är lämplig. Medborgarna har ett oavvisligt krav på att myndighetsutövningen skall ske i korrekta och lagliga former. Ansvaret för att så sker vilar på det allmänna. Avtalsmässig reglering över hela fältet låter sig inte förena med dessa synpunkter.

Kommittén har inte heller föreslagit en obegränsad avtalsfrihet på den offentliga sektorn. I 3 § statstjänstemannalagen och 2 § kommunaltjänstemannalagen har gjorts vissa undantag. Jag vill ifrågasätta om undantagen är tillräckligt vittgående såvitt rör den del av den offentliga sektorn som handhar myndighetsutövning. Stats- och kommunaltjänstemannalagarna gäller nu generellt för alla som är tjänstemän hos staten eller kommun. Jag kan förstå att man vill undvika att särbehandla denna stora grupp av arbetstagare och därför låter undantagen från vad som skall gälla inom den privata sektorn bli så få som möjligt. Skäl kan emellertid anföras för att man inom den offentliga sektorn gör en gränsdragning så att de som sysslar

med mera utpräglad myndighetsutövning får följa delvis andra regler. Om en sådan uppdelning av den offentliga sektorn görs, bör enligt min mening utrymmet för avtalsfrihet, förhandlingsrätt m. m. begränsas såvitt rör den myndighetsutövande personalen.

Det förslag som nu framlagts tar ytterligare ett steg på den beträdda vägen att likställa arbetstagare i allmän och privat tjänst. Jag kan fortfarande inte finna annat än att denna utveckling har sina vådor och att man, åtminstone när det gäller personal som är betrodd med myndighetsutövning, inte borde gå så långt. Jag vill också erinra om att under senare tid röster allt oftare höjts i den offentliga debatten som varnat mot tendensen att likställa arbetstagare i allmän och enskild tjänst. Inte minst har man därvid uppehållit sig vid ämbetsansvarets slopande och menat att detta medfört ett sämre rättsskydd för gemene man. Även om mycket av vad som sagts härom är överdrivet har i debatten även framförts synpunkter av värde.

Vad som nu särskilt bekymrar mig är följande. Som framgår av vad jag redan sagt är det i dag ovanligt att myndighet tillgriper disciplinär åtgärd mot arbetstagare eller eljest ingriper på sätt varom nu är fråga. Jag har närmast det intrycket att utrymme kunde finnas för mera aktivitet från myndigheternas sida på området. Om nu varje felgrepp, ursäktligt eller icke ursäktligt, av en myndighet skall medföra skadeståndspåföljd – och det även gentemot vederbörandes fackliga organisation – förmodar jag att myndigheterna kommer att bli än mer försiktiga med att ingripa mot olämpliga arbetstagare. Detta kan inte ligga i den stora allmänhetens intresse.

Till det anförda kan läggas att ett system med strikt skadeståndsansvar vid fel i beslut oavsett om beslutet senare undanröjs eller inte, icke harmonierar med vad som eljest gäller inom offentlig verksamhet. Om en underrätt dömer till straff men domen efter överklagande upphävs eller ändras i högre rätt, medför detta normalt inte något skadeståndsansvar för underrätten. Varför skall då myndighet bli skadeståndsansvarig när den tilldelat arbetstagare en varning för tjänsteförseelse och arbetsdomstolen i efterhand bedömer felet som blott ringa och därför undanröjer varningen? Problemet diskuteras i rapporten på s. 39 f. Jag kan inte finna att de skäl som där anförs för förslaget – önskan att få allt fler civilrättsliga inslag i det offentliga anställningsförhållandet – är bärande.

Jag vill ytterligare framhålla att förslaget inte är konsekvent i sin strävan att likställa arbetstagare i allmän och privat tjänst. Vissa offentligt anställda blir åtminstone delvis undantagna. Såsom framhålls på s. 45 i rapporten skulle myndighetsbrott mot t. ex. de speciella ansvarsregler som i en del fall gäller för krigsmän, medicinalpersonal och veterinärer inte beröras av den nya ordningen.

Jag kan med hänsyn till det anförda inte tillstyrka förslagets genomförande.

– – –

Bilaga 1

Redogörelse för justitieombudsmännens tjänstgöring samt för personalorganisationen

Justitieombudsmännens semestrar m. m.

Justitieombudsmannen Lundvik

1–8 juli, 7–18 november 1977, 5–9 januari, 3 februari, 22 och 23 februari (sjukledighet), 27 februari–2 mars (sjukledighet), 9 mars, 16 och 18 maj 1978.

Justitieombudsmannen Wigelius

11 juli–12 augusti, 2, 6, 8 och 9 september (sjukledighet) 1977, 23 mars, 2 och 3 maj samt 12–30 juni 1978.

Justitieombudsmannen Uhlin

18 juli–12 augusti, 18 oktober, 4 november, 23 december 1977, 10 och 11 april (sjukledighet), 24–28 april 1978.

Justitieombudsmannen Ekberg

1 juli–2 augusti, 4–7 november 1977, 23–31 mars och 26–30 juni 1978.

Riksdagens ombudsmäns kansli

Kanslichefen Ulf Hagström
Byråchefen Karl Åke Lundin
Byråchefen Carl Carlsson Norström
Byråchefen Lars Levin
Byråchefen Torsten Johansson
Byråchefen Hans Sandberg
Byråchefen Sten Englund
Byråchefen Per-Håkan Bondestam
Byråchefen Jörgen Bengtsson
Avdelningsdirektören Charlotte Meyer (tjl.)
Avdelningsdirektören Tore Samuelsson
Avdelningsdirektören Arne Schöldström
Avdelningsdirektören Bengt Carlsson
Avdelningsdirektören Hans-Erik Jonasson
Avdelningsdirektören Ulla Erlandsson
Avdelningsdirektören Marja Regner
Avdelningsdirektören Lars Kinnander
Byrådirektören Birgitta Hallström.

Såsom föredragande med heltidstjänstgöring har vidare under 1977/78 tjänstgjort:

Hovrättsfiskalen Olof Egerstedt (t. o. m. 28 augusti 1977), hovrättsfiskalen Urban Sandén (t. o. m. 14 augusti 1977), hovrättsfiskalen Christer Ha-

raldsson Fallenius, hovrättsfiskalen Hans Schedin, hovrättsfiskalen Anders Wikström (fr. o. m. 1 oktober 1977), hovrättsfiskalen Sten Pålsson (fr. o. m. 1 november 1977), hovrättsfiskalen Håkan Rustand, kammarrättsfiskalen Annika Sandström (fr. o. m. 1 januari 1978), kammarrättsfiskalen Margareta Sahlström (t. o. m. 31 mars 1978), kammarrättsfiskalen Annette Hansson, kammarrättsfiskalen Susanne Stegard (t. o. m. 30 april 1978), kammarrättsfiskalen Bengt Gustavsson, kammarrättsfiskalen Björne Sjökvist (fr. o. m. 1 augusti 1977) och kammarrättsfiskalen Kerstin Nyström (fr. o. m. 1 april 1978).

Förteckning

över de ärenden, som varit anhängiga hos regeringen under tiden den 1 juli 1977–den 30 juni 1978 genom skrivelser från justitieombudsmännen före den 1 juli 1977

1. *1958 den 22 november (JO nr 331/1956),* angående förtydligande av stadgandet i 22 § andra stycket lagsökningslagen om rätt för borgenär till ersättning för kostnad i mål om betalningsföreläggande.

Frågan om en reform av den summariska betalningsprocessen övervägs f. n. inom justitiedepartementet. Lagrådsremiss med förslag till ny lagsökningslag kommer under hösten 1978 (Justitiedepartementet).

2. *1964 den 18 december (JO nr 425/1962),* angående ändring av 6 § passkungörelsen avseende passmyndighets prövningsrätt i vissa fall, då misstanke om brott föreligger mot passökande.

Frågan är behandlad i proposition med förslag till passlag (prop. 1977/78: 156, Ju U 1977/78: 39, rskr 316, SFS 1978: 302). Ärendet är därmed slutbehandlat (Justitiedepartementet).

3. *1970 den 13 mars (nr 2022/1969),* angående protokollföring i taxeringsnämnd.

Förslag till ny regel om protokollföring i taxeringsnämnd har lagts fram i prop. 1977/78: 181. Riksdagen har antagit förslaget (Sk U 1977/78: 55 rskr 362, SFS 1978: 316). Enligt 61 § 1 mom. andra stycket taxeringslagen (1956: 623) förs vid sammanträden protokoll enligt de närmare föreskrifter som meddelas av regeringen. Sådana föreskrifter avses bli intagna i taxeringskungörelsen (1957: 513) under hösten 1978. De nya reglerna tillämpas första gången vid 1979 års taxering. Ärendet är därmed slutbehandlat (Budgetdepartementet).

4. *1970 den 30 november (nr 2809/1970),* angående oberättigade krav på skatt.

Förslag till ändringar i uppbördslagen (1953: 272) kommer att tas upp i den proposition som under hösten 1978 avses att läggas fram på grundval av riksskatteverkets och statskontorets utredningsrapport 1977: 4: 1 Uppbörd av direkt skatt – arbetsformer m. m. (Budgetdepartementet).

5. *1973 den 29 januari (nr 3233/1971),* angående rätt för suppleant i taxeringsnämnd att närvara vid sammanträde i nämnden utan att vara kallad att tjänstgöra i ordinarie ledamots ställe.

Förslag till nya regler om suppleants närvarorätt har lagts fram i prop. 1977/78: 181. Riksdagen har antagit förslaget (Sk U 1977/78: 55, rskr 362, SFS 1978: 316). Ärendet är därmed slutbehandlat (Budgetdepartementet).

6. *1975 den 12 februari (nr 395/75)*, angående tillägg till vallagen.

JO:s skrivelse, som rör frågan om rättelse med anledning av personförväxling vid kommunalval, har remissbehandlats. Den kommitté som f. n. gör en översyn av vallagen, har fått i uppdrag att överväga den av JO upptagna frågan. Dir. 1977: 120 (Justitiedepartementet).

7. *1975 den 24 oktober (nr 2836/75)*, angående översyn av reglerna rörande kungörande och delgivning av beslut som rör en större persongrupp.

JO:s skrivelse har remissbehandlats. De av JO väckta frågorna övervägs inom justitiedepartementet (Justitiedepartementet).

8. *1976 den 21 januari (nr 1569/75)*, angående vissa kostnader i ärenden om återtagande av avbetalningsgods.

Frågan kommer att tas upp i samband med följdlagstiftningen till det till lagrådet den 16 mars 1978 remitterade förslaget till utsökningsbalk (Justitiedepartementet).

9. *1976 den 6 maj (nr 1245/76)*, angående skydd för allmän ordning och säkerhet vid domstolsförhandlingar.

Ärendet har överlämnats till domstolsverket för utredning enligt regeringsbeslut den 10 november 1977 (Justitiedepartementet).

10. *1976 den 29 juni (nr 2475/73)*, angående nöjdförklaring vid villkorlig dom och skyddstillsyn (38 kap. 1 § brottsbalken).

Framställningen övervägs inom justitiedepartementet (Justitiedepartementet).

Sakregister till Justitieombudsmännens ämbetsberättelser 1976/77–1978/79

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1967–1975/76 finns fogat såsom bilaga 3 till ämbetsberättelsen 1975/76 och har även tryckts separat. I ingressen till detta register har lämnats upplysningar om register till tidigare ämbetsberättelser.

Aktiebolag, betydelsen av att aktiebolag anmäler fullständig adress till aktiebolagsregistret, 76/77: 289.

Allmänna handlingar, förfarandet när någon vill ta del av offentliga handlingar som förvaras i lokal dit allmänheten ej har tillträde; besökande har fått ta del av handlingar ute på gatan och fotograferats oaktat han önskat vara anonym. Framställning till regeringen om klargörande bestämmelser, vilka bl. a. inskärper att den som vill ta del av offentliga handlingar inte behöver uppge sitt namn, 77/78: 250, 253; – den som önskar ta del av offentlig handling får ej avkrävas sitt namn eller tvingas underteckna en beställning, 78/79: 212; – fråga om planskiss i stadsplaneärende hos byggnadsnämnd – upprättad av en utomstående arkitekt – kunde anses utarbetad inom myndigheten och därmed t. v. endast ha karaktär av arbetsmaterial; tillika fråga om tillämplighet av 8 § sekretesslagen, 77/78: 255; – förteckning över kommunala trafikvakter, vilken av Stockholms gatukontor tillställts polisen, har ansetts vara allmän handling, varur uppgift på begäran bort lämnas till allmänheten, 77/78: 259; – omfattningen av socialregistersekretessen; tillika fråga om dröjsmål med svar på framställning att utfå handlingar, 78/79: 216; – sekretess för handlingar i ärende om stöd för lokal landsbygdstrafik, 78/79: 330; – fråga om skyldighet för länsstyrelse att för vederbörande uppge namnet på den som anmält honom för förment underlåtenhet att erlägga mervärdeskatt, 77/78: 265; – länsstyrelses skyldighet att lämna uppgift ur personaviregister, 78/79: 220; – inkommen post bör diarieföras och vara åtkomlig även om adressaten ej hinner ta befattning med posten, 77/78: 270; – bevakning av post, som rörde tjänsten och var ställd till tjänsteman, som var på semester, 78/79: 222; – fråga om handling var att anse som upprättad, 77/78: 271; – promemoria vid försvarsstaben har med hänsyn till omständigheterna ej ansetts som allmän handling, 78/79: 224; – fråga om memorialanteckningar och koncept till dom är allmänna handlingar, 77/78: 272; – ordningen för prövning av framställning om att utfå allmän handling, 77/78: 273; – myndighet ej skyldig bedriva arkivforskning för att kunna utlämna allmän handling, 78/79: 214; – yttrande över justitiedepartementets PM med förslag till ny sekretesslag m. m. "Handlingssekretess och tystnadsplikt", 78/79: 501.

Anhållande, kritik mot anhållningsbeslut, 77/78: 83; – se även Tvångsmedel.

Anmälningsskyldighet, se Barnavård.

Anonym anmälan, se Husrannsakan, Polismyndighet.

Anonymitetsskydd, se Barnavård, Kriminalvård.

Arbetstvist, se JO.

Avbetalningsköp, framställning angående vissa kostnader i ärenden om återtagande av avbetalningsgods, 76/77: 216; – fråga om förutsättningar förelegat för återtagande av avbetalningsgods; betydelsen av delbetalning från köparens sida, 76/77: 222.

Avskrivningsbeslut, länsbostadsnämnd har utan sakprövning avskrivit besvärsärende vid utebliven komplettering, 78/79:492; – se även Rättegångskostnad.

Bankinspektionen, se Tillsyn.

Barnavård, polisingripande vid anmäld barnmisshandel, 76/77: 100; – skyldighet att göra polisanmälan om övergrepp mot barn, 78/79: 130; – fråga om underlåtenhet av socialförvaltning att ingripa vid misstänkt barnmisshandel, 77/78: 196, 78/79: 130, 144; – förhållandet i barnmisshandelsfall mellan omhändertagande för samhällsvård enligt 29 § BvL och placering utom hemmet i form av förebyggande åtgärd enligt 26 § BvL, 78/79: 127; – fråga om föräldrars förändrade livssyn och religiösa inriktning kan utgöra grund för att omhänderta barn, 78/79: 152; – förutsättningar för samhällsvård enligt 31 § andra st. BvL, 78/79: 174; – utredningsskyldighet enligt BvL vid övergrepp mot barn, 78/79: 130; – barnavårdsutredning måste genomföras skyndsamt, oavsett om förebyggande åtgärder vidtas, 78/79: 144, 167; – av domstol begärd vårdnadsutredning får inte avstanna enbart på parts uppgift att vårdnadsfrågan inte längre är aktuell, 78/79: 169; – utredning och uppföljning vid s. k. hemma–hos-terapi, 78/79: 171; – vid utredning och åtgärder måste också beaktas situationen för barnets syskon, 78/79: 144, 169; – omotiverade uttalanden i barnavårdsutredning, 78/79: 173; – villkorligt upphörande av samhällsvård, 78/79: 159, 177; – barnavårdsnämnds hjälp- och stödåtgärder beträffande unga lagöverträdare, 76/77: 140; – fråga om vilken kommun som har tillsyn över övervakning, 78/79: 177; – samarbete mellan socialförvaltning och polis, 77/78: 206; – socialförvaltnings registrering av barn som varit vittne till men ej misstänkt för brott, 77/78: 207; – dokumentation av uppgifter i barnavårdsärende, 78/79: 130; – anmälares anonymitet, 78/79: 178; – omplacering av fosterbarn, 77/78: 211; – tillvägagångssätt vid återkrav av bidragsförskott; betydelsen av att beslut om bidragsförskott delges den underhållsskyldige, 77/78: 218; – motivering vid avstyrkan av kraveftergift beträffande bidragsförskott, 76/77: 146; – förlust av plats i förskolekö när förfrågan från kommunal myndighet inte besvarats, 76/77: 148; – muntligt förhör inför social centralnämnd och enskild ledamots yttranderätt vid sådant förhör, 77/78: 216; – befogenhet för ledamot av barnavårdsnämnd att agera i en-

skilt ärende. 78/79:163; – otillräckliga resurser för utredningar, 78/79:167; – se även Delegation, Domstolsärende, Offentligt biträde, Skolan, Socialförsäkring.

Berusad, tillämpning av lagen om omhändertagande av berusade personer, 78/79:72.

Beslag, frågor om beslag eller kvarstad vid omhändertagande av pengar från person som gripits för brott, 77/78:90; – utlämnande av beslagtagen egendom, 77/78:128; – beslag vid frikännande dom, 78/79:28. Jfr Visitering.

Besvär, se Fullföljd av talan.

Besök, se Kriminalvård.

Betyg, tolkning av militära betygsbestämmelser, 77/78:163.

Bostadslån, dröjsmål med förberedande åtgärd vid handläggning av bostadslåneärende, 77/78:414.

Brottmål, redovisning av viss utredning i brottmål, 76/77:94; – dröjsmål med handläggning av brottmål, 77/78:55.

Byggnadsförbud, se Fullföljd av talan.

Byggnadslov, ofullständig ansökan om byggnadslov till byggnadsföretag, som omfattas av det allmänna tätbebyggelseförbudet, bör ej handläggas som begäran om förhandsbesked utan som ansökan om dispens därest företedda handlingar utgör tillräckligt underlag för dispensprövning, 77/78:325; – fråga om rättsenligheten av ett system, varigenom införts en form av köpeskillingskontroll i samband med handläggning av ärenden om byggnadstillstånd för icke statligt belånade bostadshus, 77/78:371; – se även Handläggning.

Byggnadsplan, se Fullföljd av talan.

Delegation, iakttagandet av delegationsregler i barnavårdsärende, 78/79:130; – se även Kommunal kompetens.

Delgivning, genom uniformerad polisman, 77/78:137; – av förundersökningsmaterial, 78/79:63; – olämpligt bedrivna delgivningsförsök i skatteärende. Fråga om innebörden av surrogatdelgivning, 78/79:312; – av nybyggnadsförbud, 78/79:386; – beslut om körkortsåterkallelse skall delges körkortshavaren personligen även om denne har ombud, 78/79:449.

Demonstrationer, omhändertagande av demonstrationsplakat, 77/78:93.

Disciplinansvar, se Tvångsmedel.

Disciplinbot, ändring av bestämmelse om disciplinbots storlek samt nedsättning av disciplinbot som ålagts värnpliktig, 78/79:100.

Disciplinmål, felaktigt åläggande av straff i disciplinmål, 77/78: 151; – se även Kommunicering, Läkare. Jfr JO, Tillrättavisning.

Djur, avlivning av hund, 78/79: 61; – hälsovårdsnämnds tillvägagångssätt vid avlivning av katter som vållar sanitära problem, 78/79: 458.

Dokumentation, se Barnavård, Tjänstetillsättning.

Dom, frångående av beslut om dom och förordnande om fortsatt handläggning, 77/78: 121; – avfattning av dom i förenklad form, 77/78: 122; – dom har åsatts nytt datum för att fullföljdsinlaga skulle kunna upptas som i rätt tid inkommen, 78/79: 34; – tolkning av dom rörande handikappersättning, 78/79: 452; – se även Beslag.

Domstolsförhandlingar, felaktigt föreläggande för part att inkomma med läkarintyg, 77/78: 120; – framställning angående skydd för allmän ordning och säkerhet vid domstolsförhandlingar, 76/77: 26; – legitimationskontroll vid domstolsförhandling, 76/77: 28; – se även Dom, Vittne, Vittnesförhör.

Domstolsverket, se Rättshjälp.

Domstolsärende, tingsrätts handläggning av vårdnadsärenden, 77/78: 124.

Dröjsmål, se Allmänna handlingar, Bostadslån, Brottmål, Handläggning, Införsel, Åtal.

Dödsfall, se Polismyndighet.

Entledigande, i fall där anställd, som beskyllts för brott mot tystnadsplikt, själv sagt upp sig har JO rekommenderat att myndigheten låter den anställde tänka över sin situation och tala med företrädare för facket innan uppsägningen accepteras, 77/78: 313.

Ersättning, försvarets civilförvaltnings handläggning av ärenden om ersättning till värnpliktiga som skadats under militärtjänstgöring, 78/79: 93; – handikappersättning till blind med ledarhund, 78/79: 452.

Ersättningsmål, motivering av beslut i ersättningsmål, 77/78: 158.

Exekutiv auktion, vid exekutiv auktion å andel i kommanditbolag skall iakttagas reglerna om försäljning av utmätt rättighet, 76/77: 225; – se även Utsökningsmål.

Firma, länsstyrelses granskningsskyldighet vid firmaregistrering, 78/79:468.

Flyttningsanmälan, handläggning av flyttningsanmälan från omyndigförklarad, 76/77: 296.

Flyttningslagen, tillämpning av lagen (1967: 420) om flyttning av fordon, 77/78: 276.

Folkbokföringen, omfattningen av folkbokföringsmyndighets prövning av anmälan om utflyttning från riket, 77/78: 398; – se även Flyttningsanmälan.

Folk- och bostadsräkning, kritik av information beträffande äkta makars uppgiftslämnande vid folk- och bostadsräkningen 1975, 77/78: 405.

Fordon, kontroll av, 78/79: 60.

Fotokonfrontation, genomförande och redovisning av, 76/77: 114; – förfarandet vid, 78/79: 61.

Fribiljettsförmån, se Otillbörlig belöning.

Frihetsberövad, Frihetsberövande, redovisning av frihetsberövande, 78/79: 61; – se även Visitering.

Fritid, sjukskriven värnpliktigs rätt till fritid, 77/78: 153.

Fullföljd av talan, fråga om skyldighet för SJ att meddela besvärshänvisning i vissa fall, 77/78: 410; – fullföljdshänvisning eller lagakraftbevis i ärenden hos länsstyrelse om fastställelse av byggnadsplan och stadsplan och om upphävande av strandskydd. Tolkning av fullföljdsförbudet i 150 § byggnadslagen, 78/79: 383, 389; – utgångspunkt för beräkning av besvärstid vid klagan över nybyggnadsförbud, 78/79: 386; – fråga om hälsovårdsnämnd, som meddelat föreläggande rörande anskaffning av sopkärl, får meddela förnyat föreläggande, denna gång vid vite, innan besvär över det första prövats, 78/79: 495; – se även Dom, Handläggning.

Förläggning, beskaffenheten av förläggningslokaler, 77/78: 162.

Förpassning, se Polismyndighet.

Förseningsavgift, se Taxeringsprocess.

Försäkringsrätt, se Socialförsäkring.

Förundersökning, i kopplerifall, 77/78: 80; – se även Brottmål, Delgivning, Fotokonfrontation, Personlig integritet, Polismyndighet.

Förvaltningslagen, vägledningsplikt enligt 8 § i massärenden hos intagningsnämnd, 78/79: 397; – i besvärsärende hos länsbostadsnämnd, 78/79: 492; – se även Fullföljd av talan.

Förvisning, bristfällig förberedelse vid försök att verkställa förvisningsdom, 77/78: 110.

Gripande, på sjukhus av misstänkt, 78/79: 56.

Grundlagarna, yttranden över 1973 års fri- och rättighetsutrednings betänkande ``Medborgerliga fri- och rättigheter; regeringsformen'', 76/77: 298.

Gåva, se Kommunal kompetens.

Handikappersättning, se Ersättning.

Handläggning, felaktig handläggning i länsstyrelse av ärende angående förordnande av revisorer i ekonomisk förening, 77/78: 389; – dröjsmål vid länsstyrelses handläggning av ärende om besvär över tidsbegränsat byggnadslov, 78/79: 390; – handläggning av ärende om körkortsåterkallelse, 78/79: 469; – länsbostadsnämnds handläggning av besvärsärende rörande bostadsbidrag (dröjsmål, underlåten sakprövning, utebliven besvärshänvisning), 78/79: 492; – statlig myndighet har remitterat utredningar till kommun för yttrande. Remisserna har besvarats av kommunstyrelsen, ej kommunfullmäktige. Fråga om riktigheten härav, 76/77: 265; – fråga om tjänstemans skyldighet att mottaga och utkvittera skrivelser ställda till honom under myndighetens adress, 77/78: 412; – bevakning av bortovarande tjänstemans post, 78/79: 222; – se även Byggnadslov, Domstolsärende, Ersättning, Flyttningsanmälan, Vapenvägrare.

Handräckning, kritik mot länsstyrelse för handräckning enligt 191 § UL för flyttad bils återställande till ägaren, 77/78: 276.

Hastighetskontroll, se Polismyndighet.

Helikopter, se Polismyndighet.

Hittegods, se Polismyndighet.

Husrannsakan, för eftersökande av efterlyst person 76/77: 112; – i personbils motor- och bagageutrymmen efter anonym anmälan om förmodat stöldgods i bilen; protokoll över åtgärden ej upprättat, 77/78: 129; – se även Provokation, Tvångsmedel.

Häktad, åklagares rätt att vägra häktad motta besök vid kollusionsfara, 78/79: 40; – tillhandahållande av skrivmaterial åt häktad, 78/79: 69; – förvaring av häktad som undergått rättspsykiatrisk undersökning, 78/79: 117.

Häktning, se Tvångsmedel.

Häktningstid, avräkning av, 76/77: 40, 77/78: 60.

Hälsovård, förutsättningar för hälsovårdsnämnds ingripande mot slamavskiljare avsedd för BDT-vatten, 78/79: 465; – se även Djur, Fullföljd av talan.

Identitetskontroll, se Polismyndighet.

Illojal maktanvändning, se Tjänstetillsättning.

Indrivning, kronofogdemyndighets indrivningsåtgärder beträffande skattskyldig som blivit dubbeltaxerad och besvärat sig häröver samt betalat den skatt som debiterats med anledning av den ena taxeringen, 76/77: 220.

Införsel, framställning angående ändring i 15 § andra stycket införsellagen, 76/77: 211; – dröjsmål vid införsel (löneutbetalning via dator), 78/79: 233.

Inhibition, förfarandet vid beslut om inhibition i brådskande fall, 77/78: 415; – se även Utmätning.

Inkomstbringande åtgärder, myndighets befogenhet att vidta inkomstbringande åtgärder (medverka vid medaljutgivning), 76/77: 292.

Integritet, se Personlig integritet.

Invandrare, se Val.

Jakt, försöksverksamhet med samordnad älgjakt. Naturvårdsverkets tillämpning av reglerna om registrering av älgjaktsområde, 78/79: 497.

JO, tillsynskompetens 76/77: 205, 76/77: 263 (taxering), 77/78: 242, 78/79: 193; – omfattningen av JO:s prövning av riktigheten i sak av beslut i disciplinärende, 78/79: 370; – utrymmet för JO:s ingripande i arbetstvist inom den offentliga sektorn, 78/79: 377.

Kollekt, åtal mot kyrkoherde för underlåtenhet att pålysa och upptaga föreskrivna kollekter, 77/78: 347.

Kommunal kompetens, fråga om befogenhet för kommun att i ärende om statsbidrag till lokal landsbygdstrafik låta kommunalt bussbolag från konkurrerande enskilda trafikföretag ta emot sådana uppgifter om deras affärsförhållanden som skulle ha varit hemliga om handlingarna förvarats hos en myndighet, 78/79: 330; – skolstyrelses befogenhet att till avgående studierektor såsom minnesgåva överlåta vissa tavlor, utgörande inventarier i skolbyggnader, 78/79: 336.

Kommunal självstyrelse, se Handläggning.

Kommunicering, underlåten kommunicering i disciplinärende, 78/79: 370; – se även Utsökningsmål.

Konfrontation, se Fotokonfrontation.

Koppleri, se Förundersökning.

Kriminalvård, våldsanvändning på kriminalvårdsanstalt, 76/77: 125; – klagomål från fackligt håll angående uteblivna åtgärder inför befarat rymningsförsök, 77/78: 165; – beviljande av särskild korttidspermission för intagen, 77/78: 172; – avvikande under bevakad permission från anstalt, 77/78: 182; – permission i samband med strejk bland intagna på kriminalvårdsanstalter, 78/79: 108; – förutsättningar för permission, 78/79: 111; – uttalande om viss kvalifikationstid för permission, 78/79: 122; – intagens rätt till telefonsamtal med advokat, 76/77: 129, 77/78: 194; – kostnad för telefonsamtal till JO, 78/79: 126; – intagens rätt till samtal med styresman eller annan tjänsteman, 77/78: 192; – anonymitetsskydd för intagen, 77/78: 194; – avbrytande av besök hos intagen,

78/79: 125; – avvisande av besökande, 77/78: 193; – brevgranskning vid kriminalvårdsanstalt, 76/77: 131, 77/78: 191, 78/79: 120; – tillämpningen av bestämmelserna om disciplinär bestraffning av intagen, 76/77: 134; – fråga om disciplinär bestraffning av intagen för försenad återkomst efter permission, 78/79: 121; – fråga om polisanmälan från kriminalvårdsanstalt rörande där förövat brott, 77/78: 195; – besvärshänvisning i disciplinärende på kriminalvårdsanstalt, 76/77: 138; – "missnöjesförklaring", 77/78: 191; – behandlingen av intagen i anledning av dennes klädsel, 78/79: 115; – enrumsplacering enligt 50 § kriminalvårdslagen, 78/79: 124; – fråga om intagen som överförts till sjukhus får vistas i hemmet nattetid, 78/79: 122; – se även Häktad, Visitering.

Kränkande eller eljest olämpligt yttrande, åtal mot kyrkoherde för kränkande uttalande under högmässopredikan, 77/78: 347; – se även Läkare.

Kungörelse, kostnad för kungörelse å bortovarande eller okänd arvinge, 78/79: 54.

Kvarstad, se Beslag.

Kyrka, möjligheten att få disponera kyrka för förrättning i svenska kyrkans ordning får inte göras beroende av om den kallade prästen är man eller kvinna, 78/79: 462.

Körkort, föreläggande enligt 48 § körkortskungörelsen i ärende rörande s. k. villkorat körkort, 77/78: 392; – trafiksäkerhetsverkets krav att förrättningsavgift för förnyat körkortsprov skall vara inbetald senast en vecka före omprövningen, 76/77: 286; – se även Delgivning, Handläggning.

Laga kraft, se Fullföljd av talan.

Lagsökning, handläggning av lagsökningsmål, 76/77: 108, 78/79: 38.

Legitimation, se Polismyndighet, Trafikvakt.

Litispendens, se Fullföljd av talan.

Läkare, disciplinär åtgärd mot läkare för olämpligt skrivsätt i remiss, 78/79: 180; – för åsidosättande av föreskrifter för klinisk prövning av oregistrerade läkemedel, 78/79: 182.

Läkarintyg, jfr Domstolsförhandlingar.

Läkemedel, se Läkare.

Maktmissbruk, se Illojal maktanvändning.

Medbestämmandelagen, redogörelse för JO:s iakttagelser från lagens första giltighetstid, 78/79: 377.

Mervärdeskatt, kompensation har felaktigt utbetalats för mervärdeskatt på bostadsbyggande. Fråga om återbetalningsskyldighet för mottagaren, 76/77: 280.

Militär övning, se Säkerhetsföreskrifter och säkerhetsåtgärder.

Missbruk av förmanskap, åtal mot löjtnant för missbruk av förmanskap, 76/77: 117.

Missfirmelse, mot underordnad krigsman, 77/78: 138.

Morjärvsfallet, 77/78: 62.

Motivering av beslut, motivering vid avstyrkan av kraveftergift beträffande bidragsförskott, 76/77: 146; – underlåten motivering av hälsovårdsnämnd i avdragsbeslut i dispensärende, 77/78: 409; – se även Ersättningsmål, Taxeringsnämnd.

Målsägande, hörande av målsägande i mål angående rån, 77/78: 123.

Nykterhetsvård, omhändertagande av rusdrycker på vård- och rehabiliteringshemmet Skarpnäcksgården, 76/77: 150.

Nåd, betydelsen av nådeansökan vid avsedd förpassning för straffverkställighet, 77/78: 106.

Nöjdförklaring, framställning angående nöjdförklaring vid villkorlig dom och skyddstillsyn, 76/77: 19; – se även Kriminalvård.

Offentligt biträde, för barn i mål om samhällsvård, 78/79: 175.

Ombud, se Delgivning.

Omyndig, Omyndighetsförklaring, se Flyttningsanmälan.

Opartiskhet, vikten av att befattningshavare i allmän tjänst förhåller sig så att anledning till misstro inte uppkommer om hans integritet och opartiskhet, 78/79: 472.

Oskickligt beteende, mot underlydande krigsman, 77/78: 138.

Otillbörlig belöning, systemet med fria eller rabatterade biljetter för resor med bl. a. SAS, 78/79: 344; – fråga om lämpligheten av att tjänstemän i statligt verk låtit bjuda sig på förtäring av företag som verket anlitat, 78/79: 353.

Parkering, se Flyttningslagen, Handräckning.

Pass, länsstyrelse har vid utfärdande av pass ej ägt att, utöver expeditionsavgift, uttaga särskild ersättning för visst översättningsarbete, 77/78: 396.

Permission, se Kriminalvård.

Personalärenden, se Skadestånd.

Personförväxling, se Utsökningsmål.

Personlig integritet, yttrande över utredningens om telefonavlyssning betänkande "Telefonavlyssning", 76/77:321; – integritetskränkande undervisningsformer i psykologiundervisningen vid socialhögskola, 78/79:474; – se även Opartiskhet, Åsiktsfrihet.

Polisanmälan, se Barnavård, Kriminalvård.

Polismyndighet, transport av skadad person med polishelikopter, 76/77:104; – frihetsberövad har under busstransport till polisstation fått sitta på golvet, 76/77:116; – klagomål mot polis angående förfarande vid dödsfall, 76/77:110; – dödsfall i polisarrest, 77/78:134; – hastighetskontroller med radar, 77/78:97; – landning med polishelikopter på parkeringsplats i bebyggt område, 77/78:106; – handhavande av ärende angående förpassning för verkställighet av fängelsestraff, 77/78:106; – handläggning av hittegodsärenden, 77/78:115, 132; – ingripande mot bussförare efter anonym anmälan om misstänkt onykterhet, 77/78:131; – polisrazzia har företagits i fel lokal, 77/78:131; – utlåning av s.k. spaningsfoto på misstänkt, 77/78:127; – utredning i anledning av ansökan om anställning som vaktman, 77/78:137; – anteckningar om medicin till den som är omhändertagen av polisen, 77/78:137; – mindre tillfredsställande identitetskontroll hos polismyndighet, 76/77:113; – polismans skyldighet att uppge sitt namn, 78/79:69; – jourhavande befäl skyldig att uppge namn på polismän som vidtagit ingripande, 77/78:135; – polismän i tjänst skall kunna styrka sin identitet, 77/78:136; – utredning av polisanmälan från omhändertagen om att polisen bestulit honom på pengar, 78/79:66; – försäljning av förverkade vapen till polisman, 78/79:74; – efterlysning av mentalsjukhuspatient, 78/79:76; – obehörig inblandning i ärende som handläggs av annan polisman, 78/79:77; – se även Barnavård, Berusad, Beslag, Delgivning, Demonstrationer, Djur, Fordon, Fotokonfrontation, Frihetsberövad, Frihetsberövande, Förvisning, Gripande, Husrannsakan, Häktad, Tillfälligt omhändertagande, Underrättelse, Valuta, Vapentillstånd, Visitering, Översättning.

Polisregister, se Tillfälligt omhändertagande.

Provokation, polisman har under husrannsakan företagit åtgärd som ansetts böra bedömas på ungefär samma sätt som provokation, 77/78:101; – fråga om provokation till brott, 77/78:126.

Prästämbete, se Kyrka.

Psykiatrisk vård, åtal mot överläkare för beviljande av frigång för person, som varit att bedöma som farlig för annans personliga säkerhet, 76/77:156; – se även Sjukvård.

Rabatterad biljett, se Otillbörlig belöning.

Radionämnden, dess arbetsformer, 77/78:413.

Remiss, se Utsökningsmål.

Renskötsel, lantbruksnämnds åtgärder vid bristfällig renskötsel i koncessionssameby, 78/79:483.

Reseförbud, 76/77: 108.

Rese- och traktamentsersättning, behandlingen hos statens vattenfallsverk av reseräkningar, 76/77: 277.

Rymning, se Kriminalvård.

Rättegångskostnad, mål har avskrivits utan att biträde enligt rättshjälpslagen tillfrågats angående kostnadsyrkande, 76/77: 105.

Rättshjälp, underlaget för bedömning av ansökan om rättshjälp, 77/78: 126.

Rättshjälpsnämnd, se Rättshjälp.

Rättspsykiatriska undersökningar, se Häktad.

Sakkunniga, se Tjänstetillsättning.

Sekretess, se Allmänna handlingar.

Sjukvård, sjukvårdspersonals skyldighet att medverka vid abort, 76/77: 165; – utlämnande av förvarstagen patient från sjukhus för verkställighet av utvisning, 76/77: 183; – socialstyrelsens befogenhet att ingripa mot läkares användning av akupunktur, 76/77: 193; – nedlagt åtal mot läkare för vållande till annans död, 77/78: 233; – befogenheten för läkare på socialpsykiatrisk avdelning vid sjukhus att på eget initiativ företa undersökning av vårdtagare på ålderdomshem m. m., 77/78: 235; – omhänderhavandet av utskriven patients tillhörigheter, 77/78: 240; – fråga om sjukhus har rätt att omhänderta patients tillhörigheter vid permission eller frigång, 78/79: 189.

Skadestånd, yttrande över budgetdepartementets rapport ''Myndigheters skadeståndsansvar i vissa personalärenden m. m.'', 78/79: 517.

Skjutning, se Säkerhetsföreskrifter och säkerhetsåtgärder.

Skogsvård, skogsvårdsstyrelse kan icke bemyndiga länsjägmästaren att utfärda slutligt avverkningsförbud, 76/77: 284.

Skolan, fråga om lämpligheten av gymnasieelevers besök på pornografisk föreställning som ett led i undervisningen i socialkunskap, 77/78: 327; – vägrad upplåtelse av tryckeriresurser för framställning av skoltidning med ifrågasatt pornografiskt innehåll, 77/78: 332; – felaktigt förfarande av rektor att omhänderta stencilerat material, som framställts av en lärare för undervisning på mellanstadiet i grundskolan, 77/78: 338; – ansvaret för tillsyn över elever på skolgård omfattar också tid före och efter själva skoldagen, 77/78: 344; – visitation av elevskåp, 78/79: 396; – skyldighet för skolstyrelse och barnavårdsnämnd att samarbeta och ingripa när ordningen i skola störs, 78/79: 391. Jfr Kommunal kompetens.

Socialförsäkring, yttrande över betänkandet ''Försäkringsrätt och försäkringsöverdomstol'' (SOU 1976: 53), 77/78: 427; – över socialutredningens betänkande ''Socialtjänst och socialförsäkringstillägg'' (SOU 1977: 40), 78/79: 503; – se även Ersättning.

Socialhjälp, fråga om socialhjälp eller utbetalning av pensionsmedel, 77/78: 221; – socialnämnds ansvar för att socialhjälpsbehov tillgodoses, 77/78: 230; – socialhjälp till förbättring av bostad, 77/78: 232; – felaktigt återkrav av socialhjälp, 77/78: 223; – socialhjälpsnormer endast vägledande vid bedömning av socialhjälpsbehov, 78/79: 166.

Socialtjänst, se Socialförsäkring.

Stadsplan, se Fullföljd av talan.

Stiftelse, frågor om tillsynen över stiftelser som förvaltas av länsstyrelse och om förvaltningens överförande till kammarkollegiet, 78/79: 482.

Straff, betydelsen av att kommande lagstiftning medför att åtalad gärning blir straffri, 77/78: 55.

Straffmätning, fängelse kan inte ådömas för kortare tid än en månad, 78/79: 54.

Strandskydd, avskrift av länsstyrelses beslut om upphävande av strandskydd bör tillställas naturvårdsverket, 78/79: 389; – se även Fullföljd av talan.

Säkerhetsföreskrifter och säkerhetsåtgärder, säkerhetsföreskrifter för pansarfordon, 78/79: 80; – fråga om gällande säkerhetsbestämmelser iakttagits vid stridsskjutning, 78/79: 87; – se även Domstolsförhandlingar.

Säkerhetspolisen, säkerhetspolisen och sjukvårdsförvaltningen i Göteborg; fråga om åsiktsregistrering m. m., 76/77: 49; – samarbete mellan svensk och västtysk säkerhetspolis, 78/79: 44.

Taxering, delgivning av anmaning såsom förutsättning för påförande av dubbel förseningsavgift vid underlåtenhet att avlämna arbetsgivaruppgift, 76/77: 249; – betydelsen av att taxeringsnämnd och skattedomstol klargör om ett frångående av självdeklaration grundar sig på en skönsuppskattning enligt 21 § taxeringslagen eller endast innefattar ett rättande av oriktig uppgift; jfr reglerna om skattetillägg, 76/77: 228; – misstag från taxeringsmyndighetens sida bör rättas snabbt och inte först sedan den skattskyldige vänt sig till JO, 76/77: 254; – yttrande över RS-projektets delrapport 1976:1, ``Rationalisering av skatteadministrationen'', 77/78: 417; – yttrande över skattetilläggsutredningens betänkande (SOU 1977: 6), 77/78: 436; – utnyttjande av uppgifter från utomstående vid taxering, 78/79: 318; – underlåtenhet att utreda lätt kontrollerbara påståenden från den skattskyldige, 78/79: 325; – beskattning av förmån av fria flygresor med bl. a. SAS, 78/79: 344.

Taxeringsnämnd, bristande underrättelse om ifrågasatt avvikelse från självdeklaration m. m., 76/77: 262, 77/78: 306, 78/79: 317; – skattskyldigs begäran om förklaring av en ifrågasatt avvikelse kan inte jämställas med svar på avvikelsen, 78/79: 321; – taxeringsnämndsordförande har i en deklaration inlagt ett tidningsurklipp med en bild av deklaranten – som begärt skattelindring på grund av sjukdom – spelande golf. Kritik av taxeringsnämndsordförandens åtgärd och av lokala skattemyndighe-

tens vägran att ge deklaranten begärd fotokopia av bilden m. m., 76/77: 236; – 1975 års fastighetstaxering: otillfredsställande beslutsmotivering i vissa fall, 77/78: 288; – bristfällig motivering, 77/78: 304; – bedömning av kontrollmaterial, 77/78: 307; – taxeringsfunktionär har ansett sig förhindrad ta del av räkenskapsmaterial som erbjudits av den skattskyldige, 78/79: 320; – skattskyldig som haft vissa avdragsgilla kostnader har helt vägrats avdrag för dessa sedan begärt intyg från arbetsgivaren uteblivit, 78/79: 322; – beslutförhet, 77/78: 308; – tillgång till hjälpmedel vid taxeringsarbetet, 78/79: 319; – taxeringsnämnd har utan vägande skäl misstrott den skattskyldiges uppgifter, 78/79: 320.

Taxeringsprocess, formerna för expediering av länsskatterätts beslut, 76/77: 256; – befogenheten att granska deklarationer för skattskyldiga, som anfört besvär till länsskatterätt över sin taxering, 76/77: 246; – utformning av föreläggande för klagande att fullständiga besvärsinlaga, 76/77: 263; – underlåtenhet att påföra förseningsavgift bör skiljas från eftergift av sådan avgift, 77/78: 309; – olägenheter på grund av tidsnöd i vissa eftertaxeringsmål, 78/79: 323; – tillämpningen av 76 § tredje st. taxeringslagen. Fråga om förtäckta reservationsbesvär, 78/79: 324. Jfr Delgivning.

Taxeringsrevision, olämpligt tillvägagångssätt vid taxeringsrevision, 77/78: 281; – förfarande vid taxeringsrevision, 77/78: 310; – fråga om taxeringsmyndighet får ta del av läkares patientkort, 76/77: 259; – fråga om handlingar upprättade av bolags internrevisorer skulle hållas tillgängliga för granskning, 78/79: 315; – affären Ingmar Bergman, 78/79: 242.

Tillfälligt omhändertagande, omhändertagande enligt 3 § LTO i ett fall av djurplågeri, 77/78: 134; – prövning om omhändertagande enligt 3 § LTO skall bestå och om förutsättningar för frigivning förelegat, 77/78: 133; – ingripande enligt 3 § LTO får ej registreras hos polisen om det avsett ordningsstörande beteende, 78/79: 48; – gripande och överförande till allmänt häkte av den som omhändertagits med stöd av 3 § LTO, 78/79: 58.

Tillrättavisning, fråga om utegångsförbud omfattar även lunchtid och annan tid som ej är fritid, 77/78: 156.

Tillsyn, över fondkommissionärer och banker m. m., 78/79: 399. Jfr Stiftelse.

Tjänstebrev, jfr Handläggning.

Tjänstefel, åtal för, se Tystnadsplikt.

Tjänstetillsättning, fråga om dokumentation av muntliga upplysningar i tjänstetillsättningsärenden, 76/77: 268, 78/79: 366; – fråga om hänsynstagande till sökandes alkoholvanor vid bedömande av hans lämplighet, 77/78: 317; – fråga om oriktiga betygsjämförelser i sakkunnigutlåtanden. Tillika fråga om illojal maktanvändning (personförföljelse) i tjänstetillsättningsärenden vid universitet (Helmers-fallet), 78/79: 357; – den omständigheten att en person figurerat i pressen i samband med en terro-

risrättegång ej godtagbart skäl mot att återanställa henne i telefonväxeln vid ett sjukhus, 78/79: 372; – underrättelse om tillsättning av lärartjänst, 77/78: 322.

Trafikvakt, skyldighet för trafikvakt att på fråga uppge sitt namn, 77/78: 259.

Tryckfrihet, förbud mot uppsättande av vissa tryckta bilder i logement har ansetts inte strida mot tryckfrihetsförordningen, 78/79: 101; – förbud mot försäljning av skrifter inom marinens skolor och övriga förband, 78/79: 103.

Tvångsmedel, befogenheten av beslutade tvångsåtgärder mot advokat som misstänkts för brott; fråga om disciplinär påföljd för åklagare och domare, 77/78: 19.

Tystnadsplikt, yttrande över tystnadspliktskommitténs betänkande "Tystnadsplikt och yttrandefrihet", 76/77: 307; – omfattningen av tystnadsplikten inom socialvårdsområdet, 77/78: 263; – tystnadsplikt i ärende om utseende av kommunal barndagvårdare, 77/78: 275; – ledamot av styrelsen för ett av riksbankens avdelningskontor har obehörigen överlämnat vissa sekretesskyddade handlingar till länsstyrelsen. Åtal för brott mot tystnadsplikt, alternativt tjänstefel, 78/79: 200.

Underrättelse, till anhörig om omhändertagande, 78/79: 68; – se även Utmätning.

Undertryckande av urkund, se Tvångsmedel.

Undervisning, se Personlig integritet.

Uppbörd, lokal skattemyndighet har i visst fall jämlikt 75 § uppbördslagen fastställt att arbetsgivare är jämte arbetstagaren betalningsansvarig för visst belopp som bort innehållas av lönen som preliminär skatt. Fråga om arbetstagaren äger besvära sig över beslutet, 76/77: 239, 77/78: 293; – ansökan om jämkning av skatteavdrag på lön bör behandlas skyndsamt. Göres ansökan långt före inkomstårets början kan dock hinder möta häremot, 76/77: 253; – lokal skattemyndighet har meddelat "interimistiskt beslut" i ärende om anstånd med skattebetalning, 78/79: 327; – fråga om preliminär taxering och debitering av preliminär B-skatt kan ske efter utgången av löpande inkomstår, 78/79: 328.

Uppsägning, se Entledigande.

Utegångsförbud, se Tillrättavisning.

Utlämning, felaktigt förfarande vid begäran om utlämning, 78/79: 55.

Utmätning, utmätt gods har sålts på exekutiv auktion trots att överexekutor beslutat om inhibition, 78/79: 230; – underrättelse enligt 59 § utsökningslagen, 78/79: 235; – förutsättningar för pantbrevsutmätning, 78/79: 238; – se även Utsökningsmål.

Utredning, myndighets utredningsansvar (länsstyrelses handläggning av kilometerskatteärende), 77/78: 310; – se även Barnavård, Brottmål, Polismyndighet.

Utsökningsmål, personförväxling i utsökningsmål hos kronofogdemyndighet, 78/79: 236; – kommunikation med borgenär; tillika fråga om inhämtande av yttrande från kronofogde vid besvär över utmätning, 78/79: 237; – dubbla exekutiva åtgärder hos kronofogdemyndighet, 78/79: 239; – talan mot överexekutors beslut vid anstånd med försäljning av fastighet, 78/79: 241.

Val, kritik av informationsbroschyr för invandrare, utarbetad av invandrarverket inför valen 1976, 77/78: 363; – fråga om politiskt parti vid beställning av valsedlar är skyldigt uppge kandidaternas personnummer och om länsstyrelses förfarande då sådan uppgift saknats, 78/79: 442.

Valuta, handläggning hos polis och åklagare av ärende rörande försök till valutasmuggling, 77/78: 64.

Vapenfri tjänst, yttrande över 1973 års vapenfriutrednings betänkande "Rätten till vapenfri tjänst", 77/78: 430.

Vapentillstånd, frågor vid omhändertagande av vapen och återkallelse av vapenlicens, 76/77: 109.

Vapenvägrare, felaktiga inkallelser och bestraffningar av vapenvägrare, 76/77: 122, 77/78: 160; – klagomål mot åtgärder vidtagna av regemente och domstol samt polis- och åklagarmyndigheter för skyndsam handläggning av mål mot vapenvägrare, 77/78: 144; – värnpliktigs vapenvägran bör inte föranleda att den värnpliktige tillfrågas om han tillhör vapenvägrarorganisation eller politisk förening, 76/77: 122.

Visitering, frihetsberövads rätt att kontrollera medel som omhändertas vid avvisitering, 78/79: 64; – utlämnande av egendom som omhändertagits vid avvisitering, 78/79: 65; – se även Skolan.

Vite, se Fullföljd av talan.

Vittne, Vittnesförhör, ordförande i tingsrätt har efter huvudförhandlings slut haft telefonkontakt med vittne som hörts vid förhandlingen, 76/77: 107.

Vägtrafikskatt, se Utredning.

Yttrandefrihet, militär befattningshavares rätt att lämna upplysningar till massmedierna, 77/78: 267; – öppet brev rörande uppmärksammad skatteaffär från taxeringsintendenten i målet (Bergman-affären), 78/79: 242; – presskonferens anordnad av riksskatteverket i Bergman-affären, 78/79: 242.

Åklagare, skyldighet att även taga fram omständigheter som talar till tilltalads förmån, 77/78: 123; – se även Häktad, Utlämning, Valuta.

Ålderdomshem, se Sjukvård.

Åsiktsfrihet, skyddet för enskilds åsiktsfrihet vid kontroll i ärende om kommunalt bidrag till ungdomsorganisation, 77/78:386.

Åsiktsregistrering, se Säkerhetspolisen.

Åtal, dröjsmål med väckande av åtal, 77/78: 55.

Återanställning, se Tjänstetillsättning.

Översättning, av handlingar på främmande språk, 78/79: 78.

Bilaga 4

THE SWEDISH PARLIAMENTARY OMBUDSMEN

Report for the period July 1, 1977 to June 30, 1978

Summary in English

Holders of the office of Parliamentary Ombudsman during the current period have been Mr. Ulf Lundvik, Mr. Anders Wigelius, Mr. Karl-Erik Uhlin and Mr. Leif Ekberg.

Mr. Ulf Lundvik, who is also Administrative Director of the Office, is in charge of matters concerning the access of the general public to official documents, problems caused by data processing, the way state and municipal authorities treat their personnel, and the execution of judgments. He also deals with matters of principle or of political interest, e. g. cases concerning general elections. Mr. Anders Wigelius supervises the courts of justice, the public prosecutors, the police and the prisons. Mr. Karl-Erik Uhlin supervises the armed forces and all matters concerning civil administration not supervised by the other Ombudsmen. Mr. Leif Ekberg handles taxation cases and supervises the field of social welfare.

The present Report was preceded by an Interim Report, published in February 1978 and accounting for some cases of particular interest completed by the Ombudsmen during the latter part of 1977. These cases are also accounted for in the present Report. No separate summary has been issued of the Interim Report.

During the period July 1, 1977 to June 30, 1978 inspections were made by the Ombudsmen on a somewhat more comprehensive scale than previously. Ombudsman Lundvik, in connection with some of his inspections, held meetings with immigrants to inform them about the office of the Ombudsmen. Those who had grievances to submit were invited to do so.

On the initiative of Ombudsman Lundvik an *International Ombudsman Library* has been established in Stockholm. The intention is to collect and store materials about Ombudsmen in various countries, such as Annual Reports, relevant statutes and books. Eventually these materials will be transferred to an institute – similar to the International Ombudsman Institute in Edmonton, Canada – which the Ombudsmen hope will be established sooner or later at the University of Stockholm.

During the current period 3170 new cases were registered with the Ombudsmen; 2993 of them were complaints received and 163 were cases initiated by the Ombudsmen themselves on the basis of information contained in newspaper articles, observations made during inspections or on other grounds. The remaining cases related to organizational matters.

Schedule of cases initiated by the Ombudsmen and finished during the period July 1, 1977–June 30, 1978.

Activity concerned	Result				
	Closed without final criticism	Admonitions or other criticism	Prosecutions or disciplinary proceedings	Proposals to Parliament or the Government	Total
Courts	2	3			5
Public prosecutors	1	2			3
Police authorities	6	4			10
Armed forces	13	8			21
Prison administration	6				6
Child welfare	7	26			33
Social and medical care	6	9			15
Execution	9	2			11
Taxation	19	23			42
Miscellaneous	47	44			91
Total	116	121			237

Schedule of complaint cases finished during the period July 1, 1977–June 30, 1978.

Activity concerned	Dismissed without investigation	Referred to other agencies or state organs	No criticism after investigation	Admonitions or other criticism	Prosecutions or disciplinary proceedings	Proposals to Parliament or the Government	Total
Courts	75	1	154	17			247
Public prosecutors	24	22	62	10	1		119
Police	84	4	216	38			342
Armed forces	19	1	38	12			70
Prison administration	40	11	253	41			345
Child welfare	55		97	19			171
Social welfare	25		37	2			64
Care of alcoholics	1		3				4
Medical care	102	4	102	14	2		224
Social insurance	52	13	89	7			161
Labour market etc.	15	1	25	4			45
Planning	39		23	13			75
Execution	19		65	7			91
Local government	76		38	6			120
Communications	52	2	41	6			101
Taxation	127		122	93			342
Education, culture, State Church	39	3	16	34			92
Agriculture, environmental management, public health	49		53	13			115
Civil service	65	4	39	8			116
Publicity of official documents	25		33	12			70
Miscellaneous	58		53	8			119
Complaints outside jurisdiction and complaints of obscure meaning	138						138
Total	1 179	66	1 559	364	3		3 171

It should be noted that the schedule shows cases *completed* during the period, not all complaints *lodged*.

The following are some of the cases dealt with by the Ombudsmen.

Superintendence within the traditional judicial system

Complaints against ordinary courts of law and against prosecutors do not generally lead to action on the part of the Parliamentary Ombudsmen otherwise than when rules of procedure or other formal restrictions have been disregarded. Some such cases are presented in this year's report, one being wrong procedure by a judge in rectifying an office error, another when a milder penalty of imprisonment had been adjudged than permitted by the law. A case is also mentioned in which the Ombudsman initiated disciplinary procedure against a prosecutor by reason of, in the Ombudsman's opinion, an incorrect decision to arrest. In accordance with current practice this case will be reported in detail only when a final decision has been pronounced on the disciplinary question.

Officials in the police and the penal system are often faced with acute situations which have not been specifically foreseen in regulations. There is therefore a practical need for instructive decisions and recommendations to meet, which the Parliamentary Ombudsmen try to contribute by reporting cases which they consider to be of interest in the context. Not seldom matters relating to the police and the penal system are of such a nature that the Ombudsman presents to the interested public, in an appropriate way, circumstances which are normally not published even in the very open system which prevails in Sweden.

Policeman's identity

It quite often happens that persons who complain of police actions state that they had difficulty in learning the policemen's identity. This year's report contains three cases which illustrate the policeman's duty in this respect.

In one of these cases Ombudsman Wigelius made the following statement. In all exercise of authority, as much openness as possible should be striven for and, accordingly, anyone concerned by a decision notified by an official in public service is entitled, on request, to learn the name of the person making the decision. The duty to give one's name on request applies also in principle to a policeman who intervenes or takes other action, as emphasized by the Ombudsman in an earlier decision. It appears self-evident that any person against whom the police takes action has the right to be informed of the policeman's name if he so desires. Even a person who is not directly involved may sometimes have just reason to learn a policeman's name. But exceptions from the general rule must be accepted. As stated also in the Ombudsman's earlier decision, the obligation may be considered to be set aside when a person, with the intention to harass or otherwise without good reason, requests to know a policeman's name or if urgent duty or other special circumstances dictate the contrary. As inten-

tion to harass the Ombudsman has chiefly had in mind that the actual request might entail harassment. One may imagine, by way of example, that a person without other aim than to irritate the policeman or to disturb him in the exercise of his duties, were to ask for his name. In a situation of this kind, in the Ombudsman's opinion, the policeman cannot be under an obligation to give his name. But the Ombudsman couldn't believe that such situations were usual. In general one may presume that a person requesting a policeman's name has a reasonable cause for doing so; if he does so with the intention to make a report by reason of the policeman's action, it is of course not a matter of harassment in the sense indicated. Whether or not the intended report is justified has no significance in this context. That is a question which must be judged later in the ordinary way, if it arises. The Ombudsman therefore wish to emphasize the importance that a policeman, as far as possible, comply with the request of a person who wishes to know his name.

The West German police record

In the summer of 1977 a Stockholm newspaper published an article in which it was asserted that the special branch of the Swedish police which is concerned with security questions was spying on known Swedes at the request of the West German police. On the same day as the article was published Ombudsman Wigelius requested information on the matter from the National Police Board. The article was later followed by protests, one being from the Association of Swedish Authors.

The material for the article proved to have derived from a record drawn up by a German detective officer concerning cooperation in investigating the background to a number of incidents relating to West German embassy staff in Sweden and considered to be connected with the activities of the Baader-Meinhof group.

The National Police Board replied to the Ombudsman in a written statement. The latter also visited the Board and spoke to the National Police Commissioner and his nearest colleagues concerned with security matters.

In his decision the Ombudsman stated that the importance of international cooperation in combating international crime such as terrorism and the smuggling of drugs is evident to all. An essential element in this cooperation is that the various countries supply one another with information which permits each country to conduct effective search within its territory as regards, especially, international crime. The Ombudsman stated, furthermore, that he had found no evidence showing other than that the cooperation referred to with the German police consisted in the fact that the latter furnished Swedish police authorities with information of importance for the Swedish police's search in Sweden. It was thus not the case, as suggested, that the Swedish police had made searches in Sweden on behalf of the German police. It was another matter that, in the course of its search,

the Swedish police might discover information about German citizens resident in Sweden which might be of significance for the search operations of the German police and which the Swedish police, in accordance with its international obligations, should forward to the German police. The Ombudsman therefore found no reason to direct criticism against the cooperation that had taken place. In particular the Ombudsman stated that he found no evidence whatsoever that the cooperation comprised a violation of any of the constitutional freedoms and rights. The Association of Swedish Authors had expressed apprehensions in this respect.

Re Safety regulations for special vehicle used in the Armoured Corps

During manoeuvres in Sweden in September 1975 a fatal accident occurred with a special vehicle used in the Armoured Corps for quick laying of bridges. The prosecutor investigated the matter but decided not to bring an action as no single officer could be held responsible for the accident.

The enquiry revealed, however, that safety regulations covering this form of vehicle were lacking and that the officers in charge had not received sufficient training for handling of the vehicle. It was not clear who bore the responsibility for these deficiencies, nor what measures had been taken to remedy them.

For this reason Ombudsman Uhlin requested a statement from the Commander-in-Chief of the Army. Mr. Uhlin also visited a unit where the vehicle was demonstrated to him.

From the enquiry that was made it appeared that, prior to the fatal accident, at least two accidents or threats of accidents had occurred with this vehicle.

In his decision Mr. Uhlin stated that it could rightly be questioned whether the Army Staff had devoted sufficient attention to the safety problems involved in the use of the vehicle. He expressed doubts in particular concerning the action of the Army Staff after the accident had occurred, in that, in the course of a year, four partly contradictory regulations were issued concerning the use of the vehicle. Mr. Uhlin stated that obviously the handling of the question of safety regulations for the vehicle had been unsatisfactory, but assumed that the Commander-in-Chief would ensure that definitive safety regulations were issued for the vehicle for the prevention of future accidents with it.

Re Setting up of certain printed pictures in military quarters

In a letter to the Parliamentary Ombudsmen 43 conscripts at an infantry regiment complained that, by a prohibition issued by the Regimental Commander, they were not allowed to set up pictures with a pornographic or political content on the cabinets in the barrack-room allotted to each conscript for keeping his equipment and private possessions. The conscripts considered that the prohibition was contrary to the provisions of the Free-

dom of the Press Act granting the right to dissemination of printed publications.

After conducting an enquiry Ombudsman Uhlin stated that, under the provisions of the Freedom of the Press Act, the content of a printed publication—among which are classed pictures even if not accompanied by text—does not (save but in exceptional cases) constitute a hindrance to its dissemination. On the other hand such prohibition is permissable if dictated by considerations of order. Among such considerations of order may be assigned a regard for well-being in a room where people—with, as always, different opinions and tastes—live more or less under compulsion. The present case has related to such a question of order and well-being. The complaint therefore gave rise to no action.

Treatment of person committed to prison

A., who was interned in Kumla Prison, wrote to the Parliamentary Ombudsmen and made the following complaint. In the department where he was placed, food was served outside the cells from a trolley. It was forbidden to leave the cells without wearing a shirt. On Thursday, April 14th 1977, A's food had been served in his cell while he was elsewhere. It was hot in the cell and therefore A. put on a T-shirt instead of an ordinary shirt. After eating his meal he was to place his plate and eating-implements on the trolley in the corridor only a couple of steps from the cell. A. was told by a warder to first change to a shirt. He was not allowed to pass the plate and implements through the door. On grounds of principle A. did not wish to change clothing, so he left the articles standing in his cell. For this reason he was immediately thereafter taken away and kept in isolation for three days.

The Ombudsman requested that the matter be investigated by the Prison Director. A's statement was found to be largely correct. An amendment to the prison regulations had, however, been made on May 2nd 1977 to the effect that a T-shirt should be considered equivalent to an ordinary shirt. It also appeared that A. had been reported for "acting in a menacing fashion and refusing to comply with the prison regulations and staff orders". The menacing act had consisted in the fact that A. had extended a plate and eating-implements with a gesture that the warder considered menacing.

In his decision Ombudsman Wigelius pointed out that regulations may not be formulated or applied in a way that an internee may justifiably feel to be an expression of captiousness. This would be compatible neither with the aim of promoting order and wellbeing in the prison nor with the principle established by law that an internee shall be treated with respect for his dignity as a human being. The Ombudsman was critical of the treatment to which A. had been subjected by reason of the regulation concerned and considered that the fault lay rather in the manner of its application than in its actual framing. In view of the fact, however, that the clarifi-

cation, which nevertheless had evidently been needed, had now been brought about and that A. himself had given the matter more serious proportions than necessary, the Ombudsman found no reason to go further into the matter.

It appeared that, after the event on April 14th, A. had been removed from his cell and for three days been kept isolated from other internees by virtue of a statute which permits that a person be kept isolated during investigation of a disciplinary matter. The reasons for this which could be discovered, appeared to the Ombudsman to be little convincing. He referred to an entry he had made in the record on an earlier inspection of the prison. He had stated on that occasion that he had an understanding for the fact that at Kumla Prison it is not always possible immediately to arrange for examination of internees who have committed disciplinary offences. He wished, however, to emphasize the desirability that isolation should not be adopted otherwise than when absolutely necessary by reason of an enquiry. The Ombudsman also pointed out that it is important that isolation for the purpose of enquiry is not adopted in such a way that it instead resembles a disciplinary measure.

Prohibited leave of absence for striking prisoners

The Parliamentary Ombudsmen received a complaint that the National Correctional Administration had decided on a general prohibition against leave of absence at a number of prisons where the internees had organized strikes in order to lend weight to certain of their demands. Another complaint was that the strikers had been locked into their cells.

After investigation Ombudsman Wigelius found no reason to criticize the National Correctional Administration for its decision to place the strikers in isolation.

As ground for the general prohibition against leave of absence the Administration had cited a clause in the Act on Correctional Treatment in Institutions. According to this clause benefits accruing by law to an internee may be temporarily restricted if necessary to maintain order and safety in the institution. According to the Administration's statement there had not been time to plan and prepare leave of absence as, in the prevailing situation, it was necessary to give priority to other duties in the institutions. The Ombudsman commented in this respect that, in such a situation, it might evidently be impossible for the staff to deal with all of their customary duties and that certain priorities must therefore be made. Such assignment of priorities might naturally lead to a restriction of the internees' possibility to obtain leave of absence. It was questionable, however, whether the prioritization considered necessary in this case should have come to expression in a general prohibition against leave of absence. The Ombudsman appreciated, admittedly, that it was necessary to take certain measures to get the crisis situation under control. In his opinion, however, it

would have been more appropriate if the Administration had instead issued guide-lines concerning the priority of duties in the institutions. In such case the institutions could have dealt with questions of leave of absence insofar as time permitted. The general prohibition against leave of absence, moreover, could be taken as a collective punishment of the internees.

Child care cases

During this year the inspections made by Ombudsman Ekberg at municipal social services have been directed to a great extent to investigations of the measures taken in cases of reporting of maltreatment of children. It has appeared in numerous instances that the required investigations have not been made or that measures taken have been wrong and not in accordance with a correct interpretation of the Child Care Act. The same observations have been made in many cases taken up by the Ombudsman in response to complaints by the public. In other cases, on the other hand, complaints of measures taken have clearly often been unwarranted.

In one case investigated it was found that a social welfare office had failed to arrange for an enquiry. The reason was stated to be that the responsible official had been overburdened with other urgent duties. The Ombudsman declared that failure to take action that is directly prescribed by law could in principle not be excused on grounds of lack of time or of the possibility of dealing with the matter. The social services must have the necessary preparedness for normal, current duties. Among these must be reckoned investigations under the Child Care Act. Otherwise the health and development of many vulnerable children may be jeopardized.

Another inspection revealed lack of proper care of a 5-year-old boy. This had been reported from a children's hospital more than one year previously. The investigation had, however, not been completed. The child care authority stated in reply to the Ombudsman that the matter had all the time been under investigation and that preventive measures had to a large extent been taken in the meantime. Ombudsman Ekberg declared that quick investigation was necessary if it could be apprehended that a child was being maltreated at home or being treated in such a way as to jeopardize his physical or mental health, or if his development was jeopardized owing to the parents' unsuitability as nurturers of the young. The duty of investigation is not diminished by the fact that various supporting measures have been taken. The object of investigation is to clarify the factual conditions and provide the information necessary for a decision to be made. If it were accepted that investigations are continued almost permanently, one consequence would be that such matters never come to the knowledge of the responsible, politically elected members of child care committees. It would also be undesirable for the families concerned to have to live in prolonged uncertainty about what was to happen. Their right to be informed and themselves to present their case requires that the investigation be comple-

ted as quickly as possible in order that they may oppose the findings and the measures proposed.

A woman with three children was a serious alcoholic. The child care committee had made an investigation concerning one of the children and had taken it in charge for social care. Only when the two others started to show symptoms of disturbance were investigations made concerning them. Finally they, too, were taken in charge for social care. Ombudsman Ekberg criticized the child care committee for its handling of the situation. In general, he said, it must be assumed that, if a parent proves incapable of looking after a particular child, the same applies to another child. The incapacity is due to a defect in the custodian himself or herself. In the case of advanced alcoholic abuse the danger may be considered to be the same for all children of a family. The standpoint, in such a case, that only one of the children need be taken in charge must have clear support in an investigation showing that the other children in the family run a smaller risk. The present investigation should from the outset have covered all children in the family.

In another case it was noted that a child care committee had decided on conditional cessation of social care for a child although nothing was known about the child's circumstances. The child and its mother—both aliens—were, however, believed to be in their home-country. Ombudsman Ekberg stated that, as long as the possibility that the child was still in Sweden could not be ruled out, the committee's responsibility for the child remained and social care should not have been terminated, either conditionally or finally.

In a case arising out of a journalist's complaint a police enquiry revealed that a 15-year-old girl had twice reported her stepfather to a social welfare office for having repeatedly hit her and subjecting her to sexual advances and compulsion. According to the complaint the office had made no attempt to help her. Ombudsman Ekberg investigated the matter. He severely criticized the responsible social welfare officer for failure to take action in various respects, among which that no investigation had been made and that it had been left to the girl's mother to report the sexual assaults to the police. In the Ombudsman's opinion the officer should herself have ensured that a police report was lodged by the child care authority. The Ombudsman also criticized the authority itself for not giving its social welfare officials the necessary instructions and considered that, for avoidance of similar mistakes in future, the authority should review its routines and instructions concerning the reception of reports under the Child Care Act, and investigation thereof, and in respect of reporting assaults on children to the police.

The film producer and his taxes

The well-known film producer Ingmar Bergman owned two companies, one incorporated in Sweden and one in Switzerland. The Swedish company produced his films. The reported net profit was small and the company never paid a dividend. The company in Switzerland did not produce films but received the licence fees when Bergman's films were shown. These fees amounted to considerable sums.

In 1974 the Bank of Sweden—the foreign exchange authority of the country—objected to the way Bergman used his Swiss company. Bergman then wound up the company and transferred the capital, 2.6 million kronor, to Sweden. In his tax return he claimed that only 10 % of the amount should be considered as income (as a gain on the sale of a capital asset).

By now the tax authorities had become interested and started investigations. They also informed the police, saying that Bergman could be suspected of tax fraud and exchange control offences.

In October 1975 a case was entered against Bergman at the tax court of Gotland. The chief tax inspector moved that the fees received by the Swiss company in 1969 should be considered as salary paid to Bergman personally and that Bergman should be taxed for the fees. In its judgment, rendered on December 19, 1975, the tax court rejected the chief tax inspector's claims. The inspector appealed. Later on he withdrew the appeals. Instead he started a new action. He claimed that Bergman should pay income tax for the whole sum, 2.6 million kronor, that he had transferred from Switzerland (the tax would have been about 85 % of the sum). In its judgment, rendered in June 1977, the tax court rejected also this claim. No appeal was lodged against the judgment.

Meanwhile another tax inspector started a case against Bergman's Swedish company at the intermunicipal tax court. He held that the company should pay tax for the licence fees received by the Swiss company. Furthermore he claimed that no deduction should be allowed from the reported profits of the Swedish company for payments to the Swiss company. The tax inspector lost the case, which now is pending in the Court of Appeal.

In January 1975 a prosecutor in Stockholm decided to prosecute Bergman for tax fraud. He had the police fetch Bergman at the Royal Dramatic Theatre, where Bergman was setting up a play, and take him to a police station for hearing. Bergman, although released the same day, had a nervous breakdown and later left Sweden, saying that he would settle in another country.

The Chief Public Prosecutor, acting on complaints received, ordered another prosecutor to look into the case. This prosecutor decided to discontinue the prosecution.

All these events caused much publicity. Bergman published an open letter in a newspaper in which he accused the tax authorities of having tried

to force him to pay 139 % of his income as tax (85 % of the aforementioned sum of 2.6 million kronor and 54 % of the same sum to be paid by his Swedish company). He also said that a tax inspector had tried to do a deal with him. This letter caused Ombudsman Lundvik to ask the authority concerned for an explanation. People also started to lodge complaints about the various courts. Bergman himself did not complain, but one of his lawyers did.

After a lengthy examination of the case Ombudsman Lundvik delivered his decision on February 28, 1978. The decision covers 70 printed pages. On many points the Ombudsman expressed criticism. He pointed out that the Bank of Sweden is the only authority competent to denounce exchange control offences and that the Bank had never expressed willingness to denounce Bergman for such an offence. The Ombudsman therefore found it most inappropriate that the tax authorities laid information against Bergman for exchange control offences. Bergman's lawyer had asserted that the reason why the tax authorities laid information against Bergman for tax fraud was that they wanted the police to search his home. The Ombudsman concurred with the assertion and criticized the tax authorities for their proceeding. He also criticized them for assuming duties which should have been left to the police. Another point on which the Ombudsman was dissatisfied was that the tax authorities had omitted to mention facts in Bergman's favour.

Ombudsman Lundvik summed up with the following words:

The tax pressure is undeniably severe in Sweden. Business men and members of the professions often try to arrange their affairs so as to pay as little tax as possible. This is easier for them than for employees. They do not always observe legal means and often they go as close as possible to the limit of what is permissible. This limit, for that matter, is not always clearly drawn.

The fact that many taxpayers attempt to reduce their tax burden by permissible or impermissible means is now well known to the tax authorities. And this knowledge has made them sharpen their attention and zeal. Since many such taxpayers are engaged in international business, the tax authorities have entered into collaboration with the foreign exchange authority, the Bank of Sweden. The contacts they have earlier had with police and public prosecution authorities, furthermore, have been extended. The collaboration has followed rather loose forms, which has entailed risks, especially as the zeal of the tax authorities has sometimes gone too far. Assertions have been made which later proved untenable, tax suits have been started which yielded no result. Still worse, it has happened that the fiscal zeal has infected police and prosecutors, who have been induced to take measures and actions which later proved to be erroneous.

The Ingmar Bergman affair should be viewed in this light. The ownership of two companies, of which one in Switzerland, and the fact that the

profit was concentrated in Switzerland, while the Swedish company paid no dividend, gave the auditors in my opinion every reason to institute an investigation. That they arrived at conclusions and standpoints to which, in the first instance, the taxation courts did not accede – the suit concerning Cinematograph, the Swedish company, has for that matter not yet been concluded – I do not hold against them. But in their investigation the auditors have gone too far in several respects.

The extent of tax auditing

Staff of the National Tax Board carried out tax auditing at a large company. The question arose as to whether the documents drawn up in the company by its internal auditors should be made available to the tax auditor. Ombudsman Ekberg stated that a very wide range of documents may be subject to tax auditing. In principle it must be considered that every document that can throw light on the taxpayer's operations may be subject to examination by the tax auditor. Since the documents in question had a significance for conduct of the audit and for the following decision on assessment, it could be justifiably maintained that the documents, generally speaking, formed part of the material that the tax auditor might examine. The Ombudsman, however, pointed to the special possibility that exists for a taxpayer to request that certain documents be exempted from examination.

The private bus owner and the municipal bus company

In order to promote a satisfactory bus service in rural areas the Swedish state contributes to the expenses for such service. Those who want subsidies should send their applications to the municipality. They must also furnish information about their firms, the cost for the service, etc. The applications are then sent to the County Administration, which pays out the money.

In a certain municipality most of the busses were owned by the municipality's own company. There were, however, also other bus owners. The municipality instructed its company to receive and consider applications from other bus owners who wanted subsidies.

One bus owner complained to the Ombudsman about this system. He said that he competed with the service run by the municipality's bus company and did not want to give it information about his firm.

Ombudsman Lundvik, having investigated the case, severely criticized the municipality for adopting this system. He found it inappropriate to force a private firm, wanting subsidies, to disclose its economic situation to a competing company. The information given by the bus owner was secret under Swedish law and should not have been brought to the knowledge of the municipality's company.

The Bank Inspection Board

In August 1976 a Professor of Law lodged complaints against the Bank Inspection Board and its Director General. The complaints covered several quite separate points, which, however, according to the Professor's statement, had this in common that they all showed a tendency on the part of the Director General to enlarge the Board's field of supervision to spheres to which the statutes did not accord the Board access and to intervene without legal authority.

The complaints caused Ombudsman Lundvik to open a lengthy and complex investigation, in the course of which he also inspected the Board. Ombudsman Lundvik was assisted by a Justice of Appeal (President of Chamber) and the Chief of the Ombudsman's staff.

Ombudsman Lundvik pronounced his decision in July 1977. The decision covers 50 printed pages and deals with the matter under ten different headings. Only a very brief summing-up can be given here.

On several, although far from all, points Ombudsman Lundvik concurred with the Professor in his criticism of the Bank Inspection Board. The Ombudsman, however, emphasized at the same time that it was evident that the Board, when acting in the way that was criticized, had been inspired by a desire to safeguard that high ethical standards and sound business principles prevailed in the banks and among their employees. Although the Board's motives could thus be deemed creditable, Ombudsman Lundvik stressed the importance that Boards do not exceed their powers.

The closed school

According to the Worker's Protection Act a safety officer shall be appointed among the employees at work-places with at least five employees. The safety officer shall represent the employees in safety matters and shall take steps to ensure satisfactory safety conditions. To this end he shall supervise the healthiness and safety of work. If a certain job involves immediate and serious danger to an employee's life or health and if immediate rectification is not obtained after notification to the employer, a safety officer may decide that the work shall cease until the Labour Inspectorate has pronounced its opinion. This legislation also includes civil servants, among others in schools. An upper secondary school in a mining community north of the Arctic Circle had problems of violence and damage. Previous pupils entered the school and threatened the staff and pupils. A group of pupils in the school, which had 600 pupils, hindered the teaching, harassed the teachers and destroyed furnishings. As implements they used chains and knives. As a result the teachers' safety officer closed the school. It was reopened a few days later after the Labour Inspectorate had investigated the health risks for the staff. The matter received publicity in massmedia. Ombudsman Ekberg investigated the matter on his own initiative.

In his decision the Ombudsman stressed that the local education authority had the responsibility to ensure that every pupil received the teaching to which he was entitled by law. An education authority must therefore continually keep informed about the situation in its schools and take quick action if such serious problems of order and discipline arise as to jeopardize the entire teaching. The Ombudsman pointed out that resources outside the school might need to be drawn upon: support from parents and action by other local and state organs, e.g. the child care committee and the police. It was also important that there should be access to, for example, doctors, nurses, school welfare officers, psychologists, and reinforcements in the teaching staff, and that the pupils themselves should be supported in their regular activities. When measures of a general character prove insufficient, individually directed measures become necessary, in the first place inside the school. If these too are ineffective, the education authority must report the circumstances to the child care committee so that the matter can be dealt with at a sufficiently early stage in the manner laid down in the Child Care Act. The Ombudsman criticized the education authority for failing to make such a report. He also criticized the child care committee in that it took definite action only after the school had been closed. He emphasized that the child care committee had the ultimate responsibility for ensuring that the necessary measures were taken to promote good conditions for young people during their adolescence. In the Ombudsman's opinion the child care committee had been insufficiently attentive to these matters.

Forms of psychology teaching at a university that constitute a violation of personal integrity

In a letter to the Parliamentary Ombudsmen a university teacher reported a case of a female student at another university who, owing to the forms of teaching in the subject of psychology, considered herself forced on grounds of mental health to apply for transfer to the university where the complainant was a teacher. In support of her application for transfer the student had stated that the emotionally aggressive atmosphere in which the teaching was given imposed a mental stress which threatened to "break her down". Her statement was confirmed, inter alia, by a medical certificate.

The stressful situation was said to be due to the serious violation of integrity caused by group exercises and boarding-in periods and the group-dynamic exercises that these included. According to the complainant it was unthinkable to tolerate certain elements in the teaching, which involved not only a serious violation of personal integrity but might also entail risks of psychic injury.

Ombudsman Uhlin instituted an enquiry into the matter. The person responsible for the criticized psychology teaching stated in reply thereto

that the teaching was of short duration and its forms were not such as to be able to cause any profound effect on the personality.

The National Board of Universities and Colleges, on the other hand, expressed a very critical attitude to the psychology teaching. Among the Board's criticisms were that there was no alternative to the teaching, which had the character of a basic course in psychology which all students on that university line must take in order to continue their studies of psychology. The Board also remarked that no check was exercised that no injury was done to the students' health. The Board declared its intention, finally, by virtue of its powers, to issue special regulations concerning the psychology teaching in question.

In his decision Ombudsman Uhlin stated that the complaints posed a question having a wide general purport and involving an important principle, namely the protection of personal integrity. The enquiry in this instance has shown that these questions should receive continous attention also in the educational sector. It can, however, not be incumbent on the Parliamentary Ombudsman to express an opinion in individual cases concerning the form teaching should take in different subjects. The Ombudsman concurred with the criticism directed against this psychology teaching by the National Board of Universities and Colleges. But as the Board had declared its intention to issue the additional regulations that may be considered necessary for protection of personal integrity, the Ombudsman thought that there was no reason for further action on his part.

Local authority exceeds its powers

A company manufactured and sold an apparatus for purification of waste water from dishwashing, baths and laundering. The apparatus was intended chiefly for summer residences.

In a complaint to the Parliamentary Ombudsmen the company stated that a local public health committee had forbidden installation of the apparatus in its area. The company had appealed the committee's decision to the County Administrative Board, which declared that the public health committee lacked support in law for its action. The committee nevertheless continued to forbid installation of the apparatus. The committee had informed plumbing firms and retailers of its standpoint, which brought losses to the company.

In his decision Ombudsman Uhlin made the following statement. The enquiry showed the apparatus to be intended solely for water from baths, dishwashing and laundry and not from water closets. Underthese circumstances a permit or approval by the public health committee for installation of the apparatus was not required. Through its decision the committee has exceeded its powers. The Ombudsman assumed that the committee would in future better observe current regulations and that, by appropriate

means, it would inform plumbing firms and retailers, who may have been misled by the committee's earlier decision in the matter.

According to a notification received thereafter the public health committee has complied with the pronouncement of the Parliamentary Ombudsman and informed plumbing firms and retailers thereof.